

17
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
A C A T L A N**

FALLA DE ORIGEN

**"Gerencia Pública (Public Management),
Reinterpretando a la Administración
Pública".**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
ADRIAN FRANCO BARRIOS

ASESOR: LIC. JUAN MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

DICIEMBRE 1995



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 está 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.

PROLOGO.

"Sólo cuando los encargados de tomar decisiones cuenten con buenas previsiones de los sucesos futuros, cada vez más exactas gracias a sucesivas aproximaciones, mejorarán sensiblemente nuestras posibilidades de orientar el cambio. Pues las presunciones razonablemente exactas sobre el futuro son condición previa para comprender las posibles consecuencias de nuestras acciones. Y sin esta comprensión la orientación del cambio es imposible".

Alvin Toffler.

Hoy creo haber hecho lo correcto y culminar una importante etapa en mi vida. Pero no puedo dar por consolidado este trabajo sin que vengan a mi mente múltiples situaciones, y personas especiales. Es así que no puedo olvidar a aquellos quienes de alguna u otra forma intervinieran para que hoy pudiera ser lo que soy y culminase lo que en algún momento fue un proyecto.

No se puede olvidar a quien siempre tiende una mano, ni tampoco a quien brinda su apoyo incondicional e incita a ser mejores cada día. Es por ello que al mencionar a algunas de estas personas, dejo constancia de mi profundo agradecimiento por estar siempre conmigo.

Dedico este trabajo y cada uno de mis logros a mis padres Sr. Joel Franco V. y Sra. Clara Barrios J. quienes me han dado todo; por estar siempre conmigo y apoyarme siempre, porque me han enseñado a elegir parte del buen camino de la vida. Espero poder agradecer todos aquellos esfuerzos y sacrificios. Gracias por su certero ejemplo y dedicación para conmigo.

A mis hermanos Alvaro y Susana con quienes he compartido buenos y malos momentos, grandes y pequeñas cosas a lo largo de nuestras vidas. Sigán por el camino correcto.

A Edith Núñez D., fuertè siempre presente de motivación y apoyo incondicional, porque nuestro presente y futuro son siempre reflejo de los esfuerzos que hacemos día a día. Gracias por todo.

Agradezco infinitamente al Lic. Juan Miguel Ramírez Zozaya, maestro por vocación y amigo incondicional, cuyo ejemplo obliga a ser siempre mejor. Sólo con su ayuda pudo ser posible la realización del presente trabajo.

Agradezco al Mtro. Rodolfo A. Jiménez Guzmán porque su apoyo y consejos son siempre un valioso tesoro para quienes lo conocemos.

No puedo dejar de lado a mis compañeros de generación en la Universidad, con quienes pude compartir ideas y expresiones. Pero de manera especial me es grato recordar a mis amigos Raciél Pérez, Miguel Nicolás, Julia Rodríguez, Yadira Guzmán, Claudia González y Guadalupe Enriquez.

Agradezco a los profesores Enrique Bailleres, José Hernández, Juan Montes y Juan Sanabria quienes se dieron a la tarea de ser el Jurado calificador del trabajo y cuyos comentarios son útiles para la mejora del mismo.

A mis compañeros de la Maestría en Administración Pública del Centro de Investigación y Docencias Económicas A.C., porque juntos tratamos de conocer nuevas formas de abordar el estudio de la Administración Pública. Especialmente a Ana Karina Gallinar M. quien me ha brindado su desinteresado apoyo.

A todos ustedes reitero mi más profundo agradecimiento por estar a mi lado en los buenos y malos momentos. A ese agradecimiento intenta contribuir el presente trabajo, producto de múltiples esfuerzos y personas como ustedes. Gracias.

ADRIÁN FRANCO BARRIOS.

NOVIEMBRE 1995.

INDICE.

**TÍTULO: "GERENCIA PÚBLICA (PUBLIC MANAGEMENT),
REINTERPRETANDO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".**

INTRODUCCIÓN.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.

CAPÍTULO I. DELINEANDO EL CONCEPTO "GERENCIA PÚBLICA".

- 1.1. PROBLEMAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO GERENCIA PÚBLICA.
- 1.2. LA ESPECIFICIDAD DE LA GERENCIA PÚBLICA.
 - 1.2.1. LA GERENCIA PÚBLICA NO ES LA GERENCIA PRIVADA.
 - 1.2.2. EL MANAGEMENT, UN CONCEPTO DE IMPORTANCIA.
 - 1.2.3. LA GERENCIA PÚBLICA NO ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

CAPÍTULO II. BASES HISTÓRICAS DE LA GERENCIA PÚBLICA.

- 2.1. PROBLEMAS EN LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA GERENCIA PÚBLICA.
- 2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA GERENCIA PÚBLICA.
 - 2.2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO ABSOLUTISTA.
 - 2.2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NORTEAMERICANA.
 - 2.2.2.1. EL AMBIENTE GENERAL.
 - 2.2.2.2. EL GERENCIALISMO NORTEAMERICANO.

CAPÍTULO III. EL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO.

- 3.1. LOS PROCESOS DE CAMBIO HACIA EL ESTADO CONTEMPORÁNEO.
- 3.2. LA CRISIS DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.
- 3.3. LA REFORMA DEL ESTADO, CONTRAPARTE A LA CRISIS ESTATAL.

CAPÍTULO IV. LA GERENCIA PÚBLICA EN EL CONTEXTO GUBERNAMENTAL CONTEMPORÁNEO.

- 4.1. LA REFORMA O REINVENTO DEL GOBIERNO.
 - 4.1.1. EL PARADIGMA POST-BUROCÁTICO.
 - 4.1.2. EL ROMPIMIENTO CON LA BUROCRACIA.
 - 4.1.3. EL REINVENTO DEL GOBIERNO.
 - 4.2. LA GERENCIA PÚBLICA COMO REFORMA DE GOBIERNO.
 - 4.2.1. LOS MÉTODOS DE LA GERENCIA PÚBLICA.
 - 4.2.1.1. LA INVESTIGACIÓN DE LAS MEJORES PRÁCTICAS.
 - 4.2.1.2. LA POLÍTICA PÚBLICA, MÉTODO PREDOMINANTE DE LA GERENCIA PÚBLICA.

CAPÍTULO V. LA GERENCIA PÚBLICA.

- 5.1. ¿POR QUÉ LA GERENCIA PÚBLICA?.
- 5.2. EL GERENTE PÚBLICO.
- 5.3. LA GERENCIA PÚBLICA PARA AMÉRICA LATINA.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INDICE.

"GERENCIA PÚBLICA (PUBLIC MANAGEMENT), REINTERPRETANDO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".

INTRODUCCIÓN.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.1

CAPÍTULO I. DELINEANDO EL CONCEPTO "GERENCIA PÚBLICA".20
PROBLEMAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO GERENCIA PÚBLICA.

LA ESPECIFICIDAD DE LA GERENCIA PÚBLICA.
LA GERENCIA PÚBLICA NO ES LA GERENCIA PRIVADA.
EL MANAGEMENT, UN CONCEPTO DE IMPORTANCIA.
LA GERENCIA PÚBLICA NO ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

CAPÍTULO II. BASES HISTÓRICAS DE LA GERENCIA PÚBLICA.58
PROBLEMAS EN LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA GERENCIA PÚBLICA.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA GERENCIA PÚBLICA.
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO ABSOLUTISTA.
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NORTEAMERICANA.
EL AMBIENTE GENERAL.
EL GERENCIALISMO NORTEAMERICANO.

CAPÍTULO III. EL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO.135
LOS PROCESOS DE CAMBIO HACIA EL ESTADO CONTEMPORÁNEO.
LA CRISIS DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.
LA REFORMA DEL ESTADO, CONTRAPARTE A LA CRISIS ESTATAL.

CAPÍTULO IV. LA GERENCIA PÚBLICA EN EL CONTEXTO GUBERNAMENTAL CONTEMPORÁNEO.173

LA REFORMA O REINVENTO DEL GOBIERNO.
EL PARADIGMA POST-BUROCÁTICO.
EL ROMPIMIENTO CON LA BUROCRACIA.
EL REINVENTO DEL GOBIERNO.
LA GERENCIA PÚBLICA COMO REFORMA DE GOBIERNO.
LOS MÉTODOS DE LA GERENCIA PÚBLICA.
LA INVESTIGACIÓN DE LAS MEJORES PRÁCTICAS.
LA POLÍTICA PÚBLICA, MÉTODO PREDOMINANTE DE LA GERENCIA PÚBLICA.

CAPÍTULO V. LA GERENCIA PÚBLICA.231
¿POR QUÉ LA GERENCIA PÚBLICA?.
EL GERENTE PÚBLICO.
LA GERENCIA PÚBLICA PARA AMÉRICA LATINA.

CONCLUSIONES.298

BIBLIOGRAFÍA.307

INTRODUCCIÓN.

La transición entre el final del siglo XX y el siglo XXI, al igual que en otros cambios de centuria, parece marcar el fin e inicio de una era. Pero este fin de siglo y de milenio, definitivamente marca el inicio de un nuevo orden en todas las áreas de desarrollo humano, cambia la historia de un mundo vertiginoso para convertirlo en uno turbulento.

Lo esencial de esta transición es la complejidad que presenta, los problemas se polarizan cada vez más. La política, la economía, las ciencias y la tecnología parecen cambiar de rumbo hacia lo desconocido. Sin embargo parece que hay signos esperanzadores de cambio y transición fundamentales.

Nos encontramos, pues, en un mundo extremadamente dinámico, donde los esquemas tradicionales se están rompiendo y salen a relucir grandes y complejos problemas. Problemas que si bien antes se contemplaron, poco se incidió sobre ellos, y ahora son problemas graves, producto, de intentos de solución ortodoxos, rígidos y estáticos, ante un contexto cada vez 'más dinámico.

Es en el campo del Estado contemporáneo donde la problemática es aún más compleja. Los Estados están siendo golpeados por crisis de todo tipo: de legitimidad, de gobernabilidad, fiscal, etc., que hacen ver que su patología es profunda. A tales crisis no han podido escapar y, aún menos, encontrar respuesta alguna. Como expresión concreta del Estado, la Administración Pública -aquella que a través de sus acciones interrelaciona a la sociedad con el Estado- está sufriendo transformaciones necesarias ante un cambio

en los paradigmas que habían dominado su desarrollo.

La Administración Pública como expresión concreta del Estado sufre de ataques dirigidos hacia sus ámbitos administrativo, político y económico, producto de las ineficientes acciones que realiza para la sociedad.

El contexto socio-cultural actual ha determinado que cada vez más graves y profundas problemáticas se presenten en el Estado. Problemáticas que se reflejan en calificativos de: ineficiente, obeso, omnipresente, megalómano y aislado de la sociedad. Por su lado, la Administración Pública no encuentra los caminos y formas adecuadas de acercarse a la sociedad, por lo que ésta última ha emprendido de manera solitaria la búsqueda de posibles soluciones a sus insatisfechas demandas.

Esta situación se presenta más compleja cuando establecemos contextos específicos. En las últimas décadas -ante una clara agudización en la problemática gubernamental- se ha acelerado la búsqueda de nuevos y mejores esquemas que posibiliten a los Gobiernos contemporáneos mejorarse, mejorar a sus sociedades y mejorar a los propios Estados.

Se dice que entramos a la post-modernidad, donde todo está siendo cuestionado, y donde los paradigmas dominantes en las ciencias sociales y en el terreno estatal están siendo reformulados. Los constantes cuestionamientos de su efectividad y la búsqueda de satisfactores a sus complejas problemáticas, han llevado a que la Administración Pública evolucione en dirección hacia nuevos derroteros que le ayuden a solucionar los dilemas que le atañen.

Una de las alternativas más recurridas en los últimos años en el campo de la Administración Pública, es la referida a la Gerencia Pública. La Gerencia Pública es el último producto del estudio de la Administración Pública, la cual contiene un conjunto de propuestas básicas para solventar las hiper-complejas problemáticas que experimentan los aparatos gubernamentales del mundo contemporáneo.

Los actuales estudios que abordan los problemas del Gobierno y del Estado, parten de un principio fundamental que puede expresarse en: la reforma, el cambio, la transformación, la transición o la evolución de las ópticas bajo las cuales habrán de analizarse las problemáticas. Por ello cobran importancia la Reforma del Estado y la llamada Reforma de Gobierno. De una concepción de cambio parte la Gerencia Pública, que como tecnología de Gobierno posibilita una reinterpretación de lo que actualmente es la Administración Pública moderna.

La Gerencia Pública es un producto relativamente reciente de la evolución de la Administración Pública, surgió en la década de los sesenta. Ella se desarrolla en un contexto de crisis y para ambientes de crisis, principalmente referidas al interior del Gobierno. Se postula como la guía fundamental de los cambios necesarios en los gobiernos; se levanta con los planteamientos básicos de racionalidad -política y administrativa- y de eficiencia -social y gerencial-.

La Gerencia Pública se plantea como una respuesta básica a: los problemas que enfrentan los gobiernos contemporáneos, a la influencia del mercado sobre el Estado, a los ataques planteados en

términos del tamaño estatal, y a la búsqueda por integrar mejores relaciones entre el aparato gubernamental y la sociedad. Por ello, su estudio resulta imprescindible.

La presente disertación sostiene que la Gerencia Pública -como fundamento de transformación gubernamental- tiene una importancia significativa en los aparatos gubernamentales, y en el mundo académico interesado por aquellos, por la complejidad del contexto gubernamental contemporáneo, en el que la Administración Pública tradicional muchas veces ha quedado rezagada.

Bajo el argumento de que la Gerencia Pública es un instrumento que posibilite un mejor desempeño gubernamental, el presente trabajo tiene como objetivo principal: desarrollar a la Gerencia Pública como la corriente de más influencia en la Administración Pública, explicando porqué se ha convertido en el modelo de organización administrativa principal en los procesos de reforma de los gobiernos contemporáneos a nivel mundial.

A partir de estas consideraciones, nuestro trabajo pretende moverse alrededor de algunas directrices principales que pueden funcionar como hipótesis centrales del mismo:

1. La Gerencia Pública se ha convertido en la corriente más elaborada dentro de la Administración Pública, por lo que posibilita la concepción de mejoras en las acciones gubernamentales ante un contexto contemporáneo que ha rebasado los conceptos de la Administración Pública tradicional.

2. La Gerencia Pública actualmente se considera como el instrumento que orienta las propuestas de reforma de los sectores gubernamentales en el mundo, dicha orientación persigue la

configuración de un perfil de funcionario sustentado en la actuación de Gerente Público.

3. La Gerencia Pública representa una opción viable a considerar como propuesta de reforma de Gobierno. La que tiende a la ampliación y mejora de las capacidades del Gobierno, con base a múltiples elementos, de los que destacan la eficiencia y la racionalidad en la toma de decisiones. Con ello se posibilita una nueva relación entre el sector gubernamental y la sociedad.

4. Por lo tanto, cuanto mayor sea la complejidad del contexto en el que se desarrollan los gobiernos contemporáneos y menor sea su capacidad de respuesta a éste, mayor es la necesidad de guiarse bajo las concepciones de la Gerencia Pública.

Como objeto de estudio, la Gerencia Pública es de suma novedad e interés, pero como herramienta fundamental para la administración gubernamental resulta ahora imprescindible. Es el contexto mismo -la realidad social y gubernamental- el que obliga a la búsqueda de novedosas alternativas de cambio, ello debe ocurrir con determinación en el ámbito gubernamental.

De esta visión prescriptiva derivamos nuestro trabajo, el cual para cumplir con sus propósitos se constituye de la siguiente manera:

En el primer capítulo se delinean los problemas que se presentan en la definición conceptual de la Gerencia Pública debido a su compleja diversidad y naturaleza, ello con el fin de obtener los elementos suficientes para asentar el objeto de estudio del trabajo. Se retoman principalmente dos consideraciones: Primero, se explica la problemática que hasta hoy, se presenta en la

construcción del concepto "Gerencia Pública" exponiendo los problemas de orden histórico-conceptual que, por su muy diversa naturaleza, dificultan el logro de la propia conceptualización. Segundo, se tratará de esquematizar la especificidad de la Gerencia Pública mediante su diferenciación con la Administración Pública y la Administración Privada, sus dos principales símiles.

En el segundo capítulo se presentan los problemas de que adolece la Gerencia Pública en la búsqueda de sus antecedentes. Se exponen las bases histórico-teóricas que, como aquí se proponen, son los antecedentes sobre los que se puede fundamentar la Gerencia Pública.

Para ello, esta parte se presentará en dos partes principales: 1) Plantear las restricciones y dificultades que existen para consolidar la historia de la Gerencia Pública, ya que se forma de elementos muy diversos de muy diferentes procesos históricos, 2) Exponer dos procesos históricos fundamentales para la constitución de la Gerencia Pública contemporánea -el desarrollo administrativo de las ciencias camerales y, la evolución de la Administración Pública norteamericana-.

Una vez desarrolladas tales partes fundamentales del trabajo, se expone en un tercer capítulo la situación que presentan la generalidad de los Estados contemporáneos básicamente en lo que se refiere a su capacidad administrativa. Para cumplir con su objetivo particular, este apartado se divide en tres partes. En la primera se presenta la situación que guarda el Estado contemporáneo, básicamente en relación a su aparato gubernamental. En la segunda parte se analiza la llamada "crisis" del Estado

contemporáneo y su Gobierno. Tercero, se expone la fundamentación e importancia de la llamada "reforma del Estado" como opción de transformación del aparato estatal.

En un cuarto apartado se expone el importante estado del aparato gubernamental contemporáneo, presentando sus profundas problemáticas y actuales alternativas que se le presentan en la búsqueda de soluciones. Básicamente tres componentes son presentados: los problemas que enfrentan los gobiernos por los que se busca transitar hacia una "reforma de Gobierno"; segundo, tres de las principales propuestas de reforma gubernamental ante las diversas problemáticas del Gobierno; y tercero, los métodos que ostenta la Gerencia Pública, por los que se ha constituido como una de las más viables e importantes opciones de reforma gubernamental.

Por último, en el quinto capítulo plantean los principales fundamentos por los que la Gerencia Pública se considera como una novedosa forma de reinterpretar a la Administración Pública, fundamentada principalmente por su caudal teórico y puesta en práctica mediante la actuación del Gerente Público. Además se exponen las expectativas que se generan ante un posible desarrollo de la Gerencia Pública para América Latina, y específicamente para nuestro país.

Así, se presentarán los elementos por los que la Gerencia Pública contemporánea se postula como un objeto de estudio fundamental en el actual análisis de la Administración Pública, esto mediante: la exposición de los ingredientes base que presenta la Gerencia Pública, el perfil y la configuración de un nuevo tipo de funcionario público basado en la actuación de Gerente Público.

Finalmente, se plantean algunos de los motivos y características que posibilitan que la Gerencia Pública se pueda desarrollar en América Latina, destacando elementos de reforma gubernamental ligadas a la variable gerencial pública.

Desde nuestra visión, una importante notación radica en que la Gerencia Pública cubre dos ámbitos particularmente importantes. Por un lado, la Gerencia Pública se ubica en el contexto del Gobierno contemporáneo precisamente por las complejas problemáticas que enfrenta éste en su actuación y donde la Gerencia Pública parece ser la actual propuesta de solución a algunas partes de la problemática. Lo anterior no significa que la Gerencia Pública sea la panacea de solución a todas las problemáticas del Estado.

Por otro lado, y no menos importante, la Gerencia Pública se convierte en un punto fundamental de referencia para los ámbitos académicos profundamente interesados en los fenómenos que se suceden en el Estado, la Administración Pública y el Gobierno actualmente.

Por tanto, una de las premisas básicas del presente trabajo es que la Gerencia Pública deberá ser analizada, construida y, principalmente, desarrollada por las áreas académicas interesadas en ella, así como por la naturaleza del sector gubernamental. Dichos procesos de construcción harán posible el reflejo de la Gerencia Pública en el terreno de la actividad gubernamental. A este esfuerzo pretende contribuir el presente trabajo.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

Damos formal inicio al presente trabajo con la exposición de una serie de delimitaciones conceptuales que serán útiles a lo largo del capitulado. Como en todo trabajo de esta naturaleza, el presente Marco Teórico Conceptual pretende generar una homogeneidad en el uso de los conceptos que se presentan, por lo que se exhiben las conceptos que, a nuestra consideración, son fundamentales para un mejor entendimiento de la disertación.

No se trata de extinguir cada una de las categorías conceptuales. Sin embargo cada uno se presenta suficientemente desarrollado como para acceder a una idea general de estos. Por ello, nos centramos en la presentación de los elementos: Estado, Gobierno, Administración Pública, Gerencia Pública, Racionalidad y Eficiencia.

ESTADO.

No cabe duda que una de las tareas más interesantes en el campo de la Ciencia Política y de la Administración Pública es la definición conceptual de la categoría "Estado". Tomar como punto de partida este concepto, es considerar su generalidad conforme a la abstracción que representa el concepto mismo.

Desde un punto de vista tradicional, y sin embargo certero, el Estado es "aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio -el concepto del "territorio" es esencial a la definición- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la

coacción física legítima".¹ Con la definición Weberiana se da fuerza a la categoría Estado identificándola con los medios legítimos de coacción. Así el Estado se diferencia de su principal elemento constituyente: la sociedad. Ya que solamente el Estado puede ejercer coacción que sea aceptada por la sociedad como "necesaria" y que sea propia en la constitución del Estado.

Con miras a "las necesidades de nuestro trabajo, podemos considerar que el Estado no sólo se constituye por la coacción que legítimamente ejerce sobre la sociedad, sino que además -como ente abstracto- tiene funciones que históricamente desarrolla. Así, "...el Estado no sólo asume una función política de dominio, sino que también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa".² Aún más, tales actividades del Estado se han caracterizado siempre como las acciones para la constitución de la comunidad, diferenciándose con ello, de las actividades relacionadas con los intereses particulares; aunque en el sentido contemporáneo existe un estrecho acercamiento entre ambos tipos de actividad.

De manera general podemos ubicar las explicaciones acerca del concepto Estado en tres clasificaciones básicas, las cuales presenta Bayona: "...existen tres formaciones esenciales: La primera consigna a toda unidad político organizada, independientemente de su momento histórico y características; la

¹ Weber, Max. Economía y Sociedad. México, F.C.E.. 1944. p. 1056.

² Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Fontamara. 1986. p.39.

segunda nos indica el tipo de organización política que nace en el occidente de Europa, es el llamado Estado Moderno; y la tercera hace referencia a que el Estado es también la organización que reúne ciertos requisitos de orden formal y espiritual.³

Por las finalidades que persiguen las directrices principales del trabajo, nos interesa particularmente centrarnos en la figura del llamado Estado Moderno. Ya que el concepto de Estado tal y como lo conocemos hoy es producto de diversos procesos históricos que lo llevaron a caracterizarse como Estado Moderno. Así, "el Estado Moderno se distingue tanto el crecimiento económico que ha inducido, como por el grado de desarrollo político alcanzado".⁴

En ese sentido, una de las principales características del Estado Moderno es que ha logrado separar sus funciones y los campos de la actividad política de las socio-económicas, es decir, existe una separación entre el Estado moderno y la sociedad. Y aún más, existe una separación en su interior ya que "en el "Estado" actual, pues -y esto contribuye un rasgo esencial del concepto-, la "separación" del cuerpo administrativo, o sea de los funcionarios y los trabajadores administrativos, de los medios materiales de administración, se ha llevado a cabo por completo".⁵

³ Bayona, Antonio. Concepto "Estado". En: Martínez, Mario (Coord.). Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública. Tomo I, 1ª Edic. México, CNLCPyAP A.C.: 1980. p.534.

⁴ Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización. México, Plaza y Valdés. 1992. p.83.

⁵ Weber, Max. Op cit. pp. 1059-1060. Por otra parte, y de mucha utilidad para nuestro documento, tal autor menciona que "desde el punto de vista de la sociología, el Estado moderno es una "empresa" con el mismo título que una fábrica, en esto consiste precisamente

Con ello, podremos delinear que el tipo de Estado al que asistimos en nuestros días -por sus características- es un Estado de tipo moderno que posibilita el desarrollo de las actividades de la sociedad a diferencia de las que él mismo ha de realizar. Así, a lo largo del trabajo las características del Estado moderno están presentes en lo que nosotros denominamos como Estado contemporáneo. El calificativo de "contemporáneo" obedece a razones de temporalidad, además de los elementos cualitativos que predominan en el contexto, es decir, por las características del contexto en el que actualmente vive el Estado moderno.

GOBIERNO.

En un primer momento, y a consideración personal, es necesario entender nuestros conceptos fundamentales como un todo, ya que no podemos aislar cada uno. Así, podemos analizar el concepto Gobierno desde su interrelación con el Estado y la Administración Pública: "La Administración ha sido definida como la actividad misma del gobierno y el gobierno ha sido definido como una totalidad que engloba el organismo actuante del Estado, pero éste ha quedado al margen de la definición, y el gobierno, que expresa su realidad como organización de dominación, queda definida como una maquinaria formal dotada de poder propio. El gobierno y la administración pública han sido concebidos como estructuras

su rasgo histórico específico. Y se halla asimismo condicionada de modo homogéneo, en ésta y en aquél, la relación de poder en el interior de la empresa". *Ibíd.*, p. 1061.

formales".⁶

De manera general, podemos entender el concepto "Gobierno" como el aparato mediante el cual el Estado ejerce su poder de acción y dominación, sin embargo se puede confundir con la Administración Pública -por lo que se posteriormente se hará la distinción-. Por otro lado, sólo en el concepto del Estado moderno podemos diferenciar al Gobierno de las funciones estatales de crear leyes y de hacerlas cumplir, esto es, el Gobierno se ubica en la gestión y la ejecución de las políticas del Estado.

Tratando de responder a la pregunta ¿qué es el Gobierno?, Rousseau menciona que se trata de "un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política... Llamo por consiguiente, gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo".⁷

Bobbio, por su parte, proporciona una definición con carácter más formal de lo que es el Gobierno y dice que puede caracterizarse como "el conjunto de instituciones e individuos que ejercen el poder político, es decir que determinan la orientación política de una sociedad. Esta definición es aplicable tanto a los casos en que el gobierno es soberano como aquellos en que no lo es; el tipo más importante, sin embargo, es el gobierno soberano, que consiste en

⁶ Guerrero, Omar. La Administración Pública...Op cit. p. 37.

⁷ Rousseau, Juan J. El Contrato Social. México, Editora Nacional. 1963. pp. 241-242.

un grupo de individuos que comparten la responsabilidad del mantenimiento de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen el monopolio del poder coactivo".⁸

El elemento "poder coactivo" sigue estando presente en la definición de Gobierno, aunque para el Gobierno contemporáneo otro elemento es fundamental: el consenso. En este sentido, "ningún gobierno podrá subsistir si se impone por la fuerza, la fuerza y el consenso son dos elementos que definen al gobierno".⁹

Desde nuestra consideración, el Gobierno ha de evolucionar a tal grado en el que el consenso predomine sobre la actividad coactiva del Estado -expresada a través del Gobierno-, esto por las características de las sociedades modernas. Locke ya vislumbraba tal situación y, a partir de una interpretación de su pensamiento, se puede concluir que "el gobierno debe ejercitarse con el consentimiento de los gobernados. El hombre o gobierno que ha perdido la confianza de su pueblo carece de derecho para gobernarlo. El Gobierno es creación del pueblo, y el pueblo lo mantiene para asegurar su propio bien. No es cierto que el gobierno signifique la sujeción del gobernado al dominio y voluntad de un poder superior".¹⁰

⁸ Bobbio, Norberto. Concepto "Gobierno". En Bobbio, Norberto (Coord.). Diccionario de Política. Tomo I. 6ª Edic. México, Siglo XXI Editores. 1991. p. 710.

⁹ Ibid., p. 711.

¹⁰ Rodríguez, Luis. Introducción al libro "Ensayo sobre el Gobierno Civil" de John Locke. Madrid, Aguilar. 1973. p. XVI.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Los conceptos Estado y Gobierno quedan incompletos si no se añade otro elemento como es el de "Administración Pública". Definir a la Administración Pública es una empresa difícil, ya que puede tener muy diversos matices, dependiendo desde donde se analice. Así, "la Administración Pública ha sido definida, dentro de esta caracterización general, como un aparato, una organización, un instrumento, una acción instrumental o el efecto de una acción instrumental".¹¹

En general, podemos entender que la Administración Pública parte de una fundamentación base: el Gobierno al actuar asume la forma de Administración Pública, por lo tanto relaciona al Estado con la sociedad. "La administración pública, como gobierno en acción"¹², no es sino la actividad de un ente en otro, que le es ajeno; es el Estado presente en la sociedad por medio de la administración pública. Es, en suma, una relación entre el Estado y la sociedad".¹³ Podemos referirnos, entonces a que la Administración Pública es una necesidad, debido a la vinculación que hace del Estado con la sociedad -en muy diversas formas-.

¹¹ Guerrero, Omar. Op cit. p. 62.

¹² Con esta frase, Guerrero hace referencia al certero significado que Woodrow Wilson otorga en 1887 a la Administración. Para Wilson, la Administración es la parte más ostensible del gobierno, "La administración es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo". Wilson, Woodrow. El Estudio de la Administración. Revista de Administración Pública, No. 44. México, INAP. 1980. p. 276.

¹³ Guerrero, Omar. Op cit. p. 38.

Teniendo esto por sentado, podemos hacer mayores apreciaciones contextuales acerca de la conceptualización de Administración Pública. "Inicialmente, podríamos darnos cuenta de que la administración pública está preocupada con la administración de las agencias gubernamentales y los programas a todos los niveles del gobierno. El focus importante está sobre las palabras "administración" y "gobierno" en orden que permite concentrarnos sobre ciertas actividades que están asociadas con la administración y que toman lugar en el sector público." La definición de administración pública como un campo de estudio así, toma un cuerpo común de conocimiento sobre administración y técnicas administrativas y las aplica a un medio ambiente particular (el sector gobierno). La ultima característica da a la administración pública ciertas características que la colocan aparte de la gerencia en el sector privado".¹⁴

¹⁴ El término sector público es importante en la conceptualización y diferenciación entre Gobierno y Administración Pública. Por ello, podemos referirnos al sector público como "la suma de organismos, de sus agentes así como de sus actividades y operaciones de estos últimos que tiene la sociedad global para objeto y finalidad últimas y que, a causa de eso, depende del sistema político tanto por su existencia como por sus actividades...El sector público es, de entrada, un campo societal de acción, delimitado por vías políticas y caracterizado por su finalidad colectiva inmediata; los organismos que ahí se mueven y el derecho que los enmarca no son, en cuanto a ellos, los elementos instrumentales respecto a esta acción y le son adaptados en consecuencia cuando ellos son puestos en lugar por el Estado, en el seno del sistema político y administrativo". Ouellet, Lionel. Le Secteur Public et sa gestion. En Parenteau, R., Éthier, G., Payette, A., et al.. "Management Public". Comprendre et gérer les Institutions de L'État. Presses de l'Université du Québec. 1992. p. 26.

¹⁵ Pursley, Robert y Snortland, Neil. Managing Government Organizations. Massachusetts, Duxbury Press. 1980. p. 11.

Las definiciones contemporáneas de Administración Pública vienen dadas por la complejidad que sufre esta misma tanto como disciplina y como objeto de estudio. Además, tales incorporan elementos anteriormente no considerados, los que se han producido precisamente por la complejidad que se le presenta hoy a la Administración Pública.

Nicholas Henry establece que la Administración Pública es "una extensa y amorfa combinación de teoría y práctica. Su propósito es promover un entendimiento superior del gobierno y sus relaciones con la sociedad que éste gobierna, así como fomentar políticas públicas¹⁶ (public policies) más sensibles a las necesidades sociales y entablar prácticas gerenciales afines a la efectividad, eficiencia y satisfacción de las necesidades humanas más profundas para la ciudadanía".¹⁷

Así, las actuales definiciones de Administración Pública se relacionan con el ingreso de nuevos actores, nuevas formas de administrar y las herramientas que a ello incurran. Por lo que se requiere una nueva terminología que relacione los actores que día con día surgen de manera contingencial en el contexto estatal -como son los grupos sociales de cualquier tipo e interés-. Desde nuestra perspectiva, la Gerencia Pública es la que da respuesta a las necesidades de estudio y de acción que corresponden a nuestro

¹⁶ En el desarrollo del trabajo podremos revisar cómo el concepto de Política Pública es importante en la definición contemporánea de la Administración Pública y de la Gerencia Pública.

¹⁷ Henry, Nicholas. Public Administration and Public Affairs. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc. Fourth Edition, 1989. p. 26.

contexto contemporáneo, no así la Administración Pública.

Con todo esto, las definiciones contemporáneas de Administración Pública parecen centrarse en algunos elementos fundamentales de la Gerencia Pública como son: los elementos políticos y gerenciales. Por ello, Administración Pública es "un campo rico y variado. Los instructores difieren enormemente en sus enfoques. Algunos enfocan sobre la política y administración, mientras que otros se concentran sobre las técnicas de gerencia." Concretamente, "la Administración Pública es la gerencia de los programas públicos".¹⁸

Acorde con todo este conjunto de consideraciones, Stillman deduce que los intentos por definir a la Administración Pública identifican al campo con elementos tales como: 1) la rama ejecutiva del gobierno (variadamente relacionada con la rama legislativa y judicial); 2) la formulación e implementación de políticas; 3) el compromiso en un rango considerable de problemas que tienen que ver con el comportamiento humano y el esfuerzo humano cooperativo para desempeñar las tareas básicas del gobierno; 4) un campo que puede ser diferenciado en diversas formas de la administración privada, pero que también se traslapa con la misma; 5) interés con la elaboración de los bienes y servicios "públicos"; y 6) un marcado

¹⁸ Sharkansky, Ira. Public Administration. Agencies, Policies and Politics. San Francisco, W.H. Freeman and Co. p.iii.

¹⁹ Denhardt, Robert. Public Administration. An Action Orientation. Wadsworth California, Brooks/Cole Publishing Co.. 1991. p. 26.

interés tanto con la teoría como con la práctica.²⁰

GERENCIA PUBLICA.

Es importante considerar la conceptualización de nuestro objeto de estudio, ya que ello nos permitirá introducirnos de manera homogénea al desarrollo del trabajo. Sin embargo, sólo el desarrollo de la disertación posibilita el entendimiento de la Gerencia Pública (Public Management) como tal, ya que demasiados elementos que intervienen en ella escapan al acto de la mera definición.

La definición de la Gerencia Pública es compleja ya que el término es de reciente acuñación y, por lo tanto, difieren mucho unos conceptos de otros. En un primer intento por definir a la Gerencia Pública, se puede entender como "la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta, hay que situarla como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la gerencia pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas".²¹

Sin embargo, la mayoría de las definiciones que actualmente se esbozan sobre Gerencia Pública se refieren a ella no como una actividad del Estado sino principalmente en dos ámbitos: el

²⁰ Stillman, Richard. Preface to Public administration. A Search for themes and directions. New York, St. Marti's Press. 1991. p. 143.

²¹ Uvalle, Ricardo. Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública. Revista del Instituto de Administración Pública del estado de México, A.C., núm 9. Ene-Mar 1991. p. 85.

Gobierno y las Organizaciones Públicas. Así, el concepto de la Gerencia Pública se enfoca sobre "los aspectos internos y gerenciales en comparación con los aspectos externos y políticos (policy) del gobierno (governance): control de las relaciones entre estructuras perdurables al interior de las agencias del gobierno y la rutina y tecnologías del gobierno; trata explícitamente con asuntos de manipulación y control; la gerencia por objetivos, círculos de calidad, la mejora de la efectividad o los incentivos"²²

Además, la misma conceptualización de la Gerencia Pública adopta elementos contextuales, que el "viejo término" de Administración Pública ha dejado de lado. Por ello, Bozeman y Straussman mencionan que "el término gerencia pública parece haber evolucionado en tal forma que este connota preocupaciones más amplias que aquellas de la administración interna, además...la gerencia pública no necesita ocurrir sólo al interior del contexto de las agencias del gobierno. El término administración pública ha venido a estar asociado casi totalmente con la burocracia del gobierno, el más nuevo termino gerencia pública es probablemente más fluido -particularmente con respecto a los temas de autoridad política...".²³

En el intento por definir lo específico de la Gerencia

²² Binghamn, Richard y Bowen, William. "Mainstream" Public Administration Over time: A topical content analysis of Public Administration Review. Public Administration Review, Vol. 54, No. 2. Mar-Apr 1994. p. 205.

²³ Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Public Management Strategies. Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1990. p. 4.

Pública, cinco elementos parecen ser distintivos para definir su campo de estudio: 1) una preocupación con la prescripción y, con frecuencia es una teoría prescriptiva, 2) un enfoque sobre la distintiva naturaleza de la gerencia pública y organizaciones públicas y, particularmente, los efectos de la política (politics); 3) un enfoque sobre los problemas más que un enfoque sobre los procesos; 4) un fuerte énfasis sobre el conocimiento contextual y experimental (tan comparable al conocimiento teórico empíricamente basado); y 5) un enfoque sobre la estrategia y los problemas multiorganizacionales".²⁴

Una de las características fundamentales de la Gerencia Pública contemporánea es que asume una fuerte vinculación con otras disciplinas y otros elementos, tales como la Política Pública. "La gerencia pública supone un focus sobre una estrategia (más que sobre un proceso gerencial), sobre relaciones interorganizacionales (más que sobre relaciones intraorganizacionales) y sobre la intersección de la política pública y la gerencia".²⁵

Además tiene profundas relaciones con otros dos elementos: la racionalidad y la eficiencia. Para Uvalle y desde una perspectiva estatal, la Gerencia Pública se puede definir como "el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo y el por qué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos, tecnologías y

²⁴ Bozeman, Barry. Public Management: The State of the Art. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1993. p. 362.

²⁵ *Ibíd.*, p. xiii.

técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos".²⁶

RACIONALIDAD.

La alta racionalidad es un elemento distintivo de la Gerencia Pública, esto precisamente por el papel que el factor "racionalidad" ha jugado al interior de las Ciencias Sociales, principalmente en la Ciencia Política y en la Administración Pública, y ahora en la Gerencia Pública.

Dahl y Lindblom se refieren a la racionalidad en cuanto a las actividades que se realicen. "Una acción es racional hasta el punto en que está diseñada 'propriadamente' para maximizar la realización de los objetivos. Dada más de una meta (la situación actual humana), una acción es racional hasta el punto en que ésta es diseñada para maximizar la realización en el alcance de una meta".²⁷

Por tanto, la racionalidad en las acciones, es parte de la vida cotidiana de las organizaciones públicas, y por tanto del aparato gubernamental, donde la Gerencia Pública toma forma. La racionalidad toma forma principalmente en las acciones de los Gerentes Públicos y, sobre todo, en las acciones de éste en la toma de decisiones. Por ello, "...el problema que enfrenta el decision maker es bastante sencillo: las elecciones alternativas deben ser examinadas a la luz de su contribución a las metas deseadas, y las

²⁶ *Ibíd.*, p. 95.

²⁷ Dahl, Robert y Lindblom, Charles. Politics, Economics, and Welfare. New York: Harper & Row. 1953. p. 38.

alternativas que maximicen las ganancias deberán ser escogidas".²⁸

Siempre será una preocupación de la Gerencia Pública el logro efectivo de toma de decisiones con alto nivel de racionalidad. "La clave para lograr un comportamiento racional, de acuerdo a un filósofo (Horkheimer 1974), es "calcular las probabilidades y de este modo, coordinar los medios correctos con un fin dado"... "Comportarse de manera racional es comportarse en forma tal que uno contribuya a la realización de los objetivos de la organización".²⁹

La existencia de un marco de racionalidad en la toma de decisiones es imprescindible, sin embargo, la elevada complejidad del contexto determina que la racionalidad sea un elemento fundamental, y en algunos casos, difícil de lograr. Alguna vez se consideró que la racionalidad deriva del seguimiento de ordenamientos y procesos ya establecidos.

No obstante, los marcos elaborados quedan rebasados por la complejidad contextual y así, la misma complejidad es la que ahora determina que la racionalidad sea una determinante en la vida de la Gerencia Pública. En este sentido, dos tipos de racionalidad pueden determinar la actuación de la Gerencia Pública:

A. Una Racionalidad Técnica, que se define por "la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir su misión. Resalta en este sentido

²⁸ Denhardt, Robert. Theories of Public Organization. USA, Wadsworth Inc.. 1993. p. 164.

²⁹ *Ibíd.*, p. 89.

que la toma de decisiones se apoye en un proceso de trabajo metódico, calculado y ponderado respecto a lo que se necesita y lo que en realidad se dispone. Ello implica el aprovechamiento cabal y oportuno de los recursos existentes".³⁰

B.Una Racionalidad Política, la que "tiene una significación cualitativa y a veces incommensurable...puede definirse con base en lo que el Estado hace, cómo lo hace, en qué condiciones y tiempos, con qué medios, con qué acuerdos. Lo anterior considerando intereses coincidentes o divergentes. Es una racionalidad que conjuga capacidad administrativa y sensibilidad negociadora para influir en la composición y distribución del poder".³¹

EFICIENCIA.

Un segundo elemento que configura a la Gerencia Pública es la "Eficiencia". Dicho concepto ha tenido amplia aceptación en el desarrollo de la Administración Pública y en el de la Gerencia Pública, misma que lo considera como uno de sus fundamentos. En un primer acercamiento a la definición del concepto Eficiencia, habría que ubicarla principalmente en la funcionalidad que ésta ha tenido en el desarrollo de la Administración, así Gulick afirma que "en la ciencia de la administración, sea pública o privada, el "bien" básico es la eficiencia. El objetivo fundamental de la ciencia de la administración es la realización del trabajo en mano con el menor gasto de poder humano y materiales. La eficiencia es así el

³⁰ Uvalle, Ricardo. Op cit. p. 96.

³¹ *Ibíd.*, p. 97.

axioma número uno en la escala de valores de la administración. Esto lleva a la administración hacia un aparente conflicto con ciertos elementos de las escala de valores políticos, si usamos aquel término en su sentido científico o popular. Pero tanto la administración pública como la política son ramas de la ciencia política, así que estamos al fin obligados para mitigar el concepto puro de eficiencia a la luz de la escala de valores de la política y del orden social.³²

La eficiencia supone que siempre hay un mejor modo de hacer las cosas con un menor gasto de los recursos y con mejor calidad. "La norma de la eficiencia asume que hay una mejor forma para implementar policies y que es tarea del administrador descubrir aquella forma y concienzudamente seguir sus canones"³³

Como tal, el concepto de eficiencia está siempre vinculado al hecho del menor gasto en la realización de una acción (por lo que el concepto de eficiencia está estrechamente ligado al de racionalidad). La eficiencia "es el uso más racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado, la eficiencia se considera el requisito para evitar y cancelar dispendios y errores costosos. Virtud y facultad de lograr un efecto determinado en un período de tiempo relativamente corto y

³² Gulick, Luther. Science, Values and Public Administration. En Gulick, Luther y Urwick, Lyndall. Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration. 1937. pp. 192-193.

³³ Morrow, William. Public Administration and the Political System. New York, Random House. 1975. p. 16.

con economía de recursos".³⁴

La importancia del concepto "eficiencia" está hoy determinada por las características que dominan en los gobiernos contemporáneos: escasez de recursos y urgencia de realizar múltiples acciones. Con esto, podemos determinar que existe una vinculación permanente entre los conceptos de Gobierno y Eficiencia. "La preocupación histórica del Gobierno acerca de la eficiencia y efectividad"³⁵ está encallada en la creencia de que el dinero público sea gastado tanto con mucho cuidado y deliberación como sea posible, que éste debería ser usado correctamente y que los efectos de su uso deberán ser explícitos hasta donde sea posible".³⁶

Contextualmente, la eficiencia es una respuesta a los intentos por lograr estabilidad dentro de las organizaciones

³⁴ Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República de México. México, Coordinación de Estudios Administrativos. Colección: Guías técnicas, Serie: Organización y métodos. s/f. p. 74.

³⁵ Un concepto adyacente al de eficiencia, es el de efectividad, el cual también toma fundamental importancia en las acciones de los aparatos gubernamentales contemporáneos. "La base ideológica de ambos movimientos de buen gobierno (eficiencia y efectividad) y el modo de ingeniería gubernamental, inspirados por el movimiento de la Gerencia Científica, incluyeron un fuerte énfasis sobre la dirección del gobierno científicamente y eficientemente. Mientras las ciencias gerenciales se desarrollaron, comenzando en la parte inicial del siglo, ellas reforzaron la idea de eficiencia como el valor instrumental central para el administrador público...efectividad así, se convierte en una preocupación inicial, enfocándose tanto en obtener el trabajo hecho y sobre sí aquél trabajo tuvo un efecto apropiado a los objetivos y metas de la agencia". Harmon, Michael y Mayer, Richard. Organization Theory for Public Administration. Boston, Little Brown and Company. 1986. pp. 38,40.

³⁶ *Ibid.*, p. 38.

gubernamentales y a la turbulencia fuera de ellas. De hecho, la adaptabilidad de las organizaciones al contexto depende de su eficiencia en el logro de sus objetivos y acciones finales, aún frente a las limitaciones que el mismo contexto imponga.

Habría que anotar que el contexto ha cambiado la visión acerca de las actuaciones gubernamentales pasando de un marco de estabilidad a uno de inestabilidad, de una administración de recursos a una administración de la escasez, y sobre todo, de la eficacia a la eficiencia como principio de acción gubernamental, moldeando con ello algunos de los elementos de la Gerencia Pública.

Por último, la eficiencia es cuestión de responsabilidad desde el inicio de los procesos en las tomas de decisiones, por lo que las decisiones racionales llevan consigo altas dosis de eficiencia y, viceversa. En este sentido, importan dos cualidades que son preocupación para los estudiantes del proceso de policy: "sensibilidad, hasta el punto en el cual el sistema promueve una correspondencia entre las decisiones de los burócratas y las preferencias de la comunidad o de los funcionarios quienes presumen hablar por el público; y la efectividad, el grado al cual conducen las policies para decisiones que son más apropiadas que elecciones alternativas produciendo los resultados deseados".³⁷

³⁷ Denhardt, Robert. Op cit. pp. 141-142.

CAPÍTULO UNO. DELINEANDO EL CONCEPTO "GERENCIA PÚBLICA".

En este capítulo se realizará una revisión histórico-conceptual de la Gerencia Pública, para ello deberán afrontarse graves problemas a razón de su dificultad epistemológica y de las confusiones conceptuales que giran alrededor de la misma, ello con la finalidad de presentar los elementos necesarios para el posterior desarrollo de lo que ha sido y es actualmente la Gerencia Pública.

Tratar de dar explicación a la Gerencia Pública implica realizar una aproximación teórico-conceptual de ella misma. Este intento de construcción conceptual-teórico intentará dar cuenta del profundo problema que representa la inexistencia de estudios que desarrollen y expliquen la metamorfosis conceptual que sufre la Gerencia Pública, lo que ha generado que se use el término Gerencia Pública¹ como sinónimo de otros términos semejantes.

El término "Gerencia Pública" es de conformación reciente, aunque no así sus orígenes y tendencias que le dieron la forma actual. Más que una moda o un simple uso del término, la Gerencia Pública denota la transición hacia una realidad que presenta nuevas correlaciones de fuerzas de los diferentes actores sociales en el ámbito económico, político, administrativo y social en los

¹ El uso de los calificativos "Concepto Gerencia Pública", "Término Gerencia Pública" o "Categoría Gerencia Pública" obedece a las imprecisiones que recaen sobre el uso mismo de las palabras "Gerencia Pública". Se afrontan y usan dichos calificativos a sabiendas de la amplia diferenciación que puede existir entre los tres, por ello se utilizarán de la manera más conveniente.

gobiernos estatales a nivel mundial.

Ello debido a que desde hace algunos años, el debate de las Ciencias Sociales se ha centrado en el fenómeno dinámico de "el cambio". Ante esta situación, se ha propiciado un replanteamiento de las Ciencias Sociales, lo cual no deja de lado a aquellas disciplinas que tienen que ver con los fenómenos del Estado.

Tomando en cuenta lo anterior, la Gerencia Pública parece ser un replanteamiento de diversas tendencias provenientes de la Administración Pública y de la Ciencia Política que se presentan ante nuevas realidades estatales en nuestros días.

1.1. PROBLEMAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO GERENCIA PÚBLICA.

Adentrarse en el entendimiento y la construcción del concepto "Gerencia Pública" supone, además de los problemas que representa el concepto mismo, dos grandes delimitaciones problemáticas: una de orden semántico y otra de orden teórico o epistemológico. En esta primera parte de nuestro trabajo se describirán ambos problemas.

Por lo que respecta a una primera aseveración, aceptaremos como válida la categoría "Public Management" como nuestro objeto de estudio, la que se traducirá como "Gerencia Pública" y cuyo significado es reflejo fiel de la influencia mayúscula que ejercen los países desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España en el desarrollo de la Gerencia Pública y, lo que la Gerencia Pública representa para tales países.

El primer problema de orden conceptual semántico que se nos

presenta aquí es el referido a la traducción de la palabra "Management" como Gerencia, ya que algunos autores se refieren a ella como Administración (en la generalidad del concepto). Ambos términos corresponden a realidades distintas y reflejan concepciones muy diferentes, como podremos ver más adelante.

Con respecto a este problema, Omar Guerrero dice que "la palabra Dirección es usada en español con un doble significado y, por tanto, en forma ambigua; por una parte, es empleada para hacer referencia al proceso de gobernar, significando de esta manera: mandar, regular, conducir; por otra parte, implica manejar o administrar. Por su parte, gestión significa manejo o administración, y su origen se remonta a la palabra latina *gestio-nem*; de este modo, el gestor es un manejador, manipulador o procesador. En español gestión equivale en inglés a management (manejo, conservando su sentido desde el latín); el error proviene cuando del inglés u otra lengua se traduce al español por dirección...En realidad, dirección es equivalente de gerencia (de la voz latina *gerére, d(ri)gir*), en tanto que administración lo es de gestión; por tanto, cuando se emplean los vocablos dirección y gerencia se hace referencia al mando, a la capacidad de ordenar, en tanto que cuando se emplean los de gestión y administración se hace alusión, como su nombre lo indica, al manejo, a la acción de realizar algo".²

Se pretende hacer notar que el uso de los términos "Gerencia

² Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Fontamara. 1986. pp. 165-166.

Pública" y "Administración Pública" en forma diferenciada no responde únicamente a un capricho de traducción o a una situación meramente académica. Esto es, existe un campo de estudio y objeto bien delimitado para cada una, claro que ello ocurre donde se ha podido desarrollar la Gerencia Pública y a ello obedece gran parte de este trabajo. "Hay gente que opina que administración es administración, sea en firmas empresariales, agencias de gobierno, o negocios privados o no lucrativos. Escuelas de Gerencia existen bajo la premisa de gerencia genérica, aunque al interior de la currícula de aquellas instituciones hay divisiones de Gerencia Pública y cursos específicamente enfocados sobre Gerencia gubernamental".¹

Con respecto a la importancia específica de la Gerencia Pública, dice Hal Rainey que "en las pasadas dos décadas el tópico de la Gerencia Pública se ha integrado forzosamente a la agenda de los interesados en la administración gubernamental. Numerosos libros y artículos han incluido el término en sus títulos. También han existido muchos esfuerzos por mejorar las iniciativas en varios niveles de gobierno, incluyendo esfuerzos para implementar procedimientos y tecnologías específicos, además de prestigiosas conferencias y reportes institucionales sobre el mejoramiento de la Gerencia Pública. Común a todas esas actividades es el clamor que sobre la Gerencia Pública se ha hecho y es tan original como altamente significativo para la educación, la investigación y la

¹ Lerner, Allan y Wanat, John. Public Administration. A realistic reinterpretation of contemporary Public Management. University of Illinois at Chicago, Prentice Hall. 1992. pp. 1-2.

práctica en Administración Pública y campos relacionados".⁴

Es evidente identificar que la categoría "Public Management" es de configuración teórica norteamericana. Para los hispanoparlantes ello representa un gran problema. Por un lado, "Public" no representa gran controversia, pues se traduce como "Público-a", sin embargo, el término "Management" no se ha podido estandarizar. Vimos como Guerrero resuelve el problema de la traducción, pero el mismo término ha generado controversias en torno a su significado, aún mayores que el mero hecho de su traducción.

Según Paramés, ninguna de las palabras de nuestro idioma que habitualmente se utilizan en la traducción reflejan todos los numerosos matices y connotaciones que para el angloparlante trae la idea del "Management".⁵ De hecho, el mismo Paramés asienta que pueden usarse las acepciones conducción, control, dirección experta, hábil, capacidad ejecutiva o grupo que gobierna la empresa y que en ninguno de ellos podríamos encerrar todo el amplio significado de la palabra "Management". Posteriormente podremos ver la importancia que el concepto "Management" tiene para la definición de nuestro objeto de estudio.

No se ha podido generalizar el significado de Management y por ello podemos reconsiderar la propuesta que hace Paramés: "la

⁴ Rainey, Hal. Public Management: Recent Developments and Current Prospects. En: Naomi Lynn y Aaron Wildavsky. Public Administration. The State of the Discipline. Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc. 1990. p. 157.

⁵ Paramés, Carlos. En torno al <<Management>>. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1971. p. 9.

vía salomónica de compromiso podría ser la que diera por bueno -y estoy seguro de que esta actitud tiene precedente- conformarse con utilizar una u otra palabra de nuestra lengua según el contexto en que se emplee el término "Dirección", "Gerencia", "Moderna Gestión", "Grupo Directivo", "Funciones de Dirección", "Estrategia Gerencial", etc..⁶

Ante esta situación en el presente trabajo se considerará el uso del término Gerencia como traducción de Management, ello por dos situaciones principales:

Primera, no es completamente satisfactoria la propuesta de Paramés en el sentido de usar un término u otro dependiendo del contexto debido a la imprecisión del término y además porque la idea de Management es muy amplia para una sola palabra de nuestro vocabulario. En cierta forma posibilitaría evitar la existente anarquía en el uso indistinto de términos relacionadas con Management sin conducirnos a una precisión conceptual. Para fines de este trabajo el uso del término conceptual "Gerencia" es el apropiado. Para nosotros, Gerencia representa todo un conjunto de actitudes y aptitudes que se pueden desenvolver en un contexto como el que actualmente se nos presenta y que es diferente del contexto específico que acarrearía el uso de otro término.

Además, la mayoría de los autores hispanoparlantes que abordan el problema han adoptado ya el término Gerencia (y Gerencia Pública en específico).

Segundo, "preferimos emplear el término Gerencia porque el

⁶ Paramés, Carlos. Introducción al...Op Cit. p. 68.

gobierno ha respondido casi instintivamente al desarrollo de nuevas técnicas gerenciales de la empresa privada, de hecho, dos eventos dan cuenta de esto. Primero, los estudios de organización han destacado la urgencia de una revalorización de la gerencia en las corporaciones privadas de los conceptos de la "estrategia" (Aubert y Gaukejas, 1992). Segundo, el gobierno ha retomado las "sugerencias" gerencialistas como una respuesta a sus problemas de gobernabilidad, así lo demuestran los trabajos de Osborne (Reinventing Government, 1990); Peters & Waterman (In Search of Excellence); Crozier (The Ungovernability of Democracy).⁷

En suma, podemos seguir encontrando múltiples problemáticas para tratar de construir el concepto "Gerencia Pública", sin embargo las ya mencionadas parecen ser las principales. El mayor problema -como ya se ha indicado- procede del hecho de que el concepto mismo es importado de otras latitudes y, ante ello, diferentes visiones tan subjetivas unas como otras pueden traducirle de muy diversas maneras.

Ante todo ello, en el presente trabajo se optó por la adopción de Gerencia Pública (Public Management) como una aportación más al intento por homogeneizar las conceptualizaciones y avanzar sobre la esencia misma de la Gerencia Pública.

⁷ Ramírez, Miguel. La Gerencia Pública en la Nueva Realidad Estatal. ENEP Acatlán, UNAM. Mimeo. 1995.

1.2. LA ESPECIFICIDAD DE LA GERENCIA PÚBLICA.

1.2.1 LA GERENCIA PÚBLICA NO ES LA GERENCIA PRIVADA.

Pensar en la Gerencia Pública como categoría conceptual bien definida remite a la mayoría a pensar en lo específico del término: "Gerencia" por un lado y/o "Pública" por el otro. Esta bivalencia del concepto supone precisar el concepto, pues ya hemos visto los profundos problemas de orden semántico que se presentan en torno a la construcción del concepto Public Management a partir de su traducción como Gerencia Pública. Ahora tendremos que abordar el problema específico del término Gerencia Pública, donde encontramos que hay una aceptación muy fuerte acerca de que la palabra Management o Gerencia llevada al contexto de la Administración Pública reflejan una poderosa influencia de las prácticas administrativas propias del sector privado en el sector público.

Para efectos del presente trabajo, el traspaso de los términos Management o Gerencia al ámbito público no es mera casualidad, moda o capricho ello responde a necesidades muy específicas, las cuales se desarrollarán a lo largo del trabajo. Por consiguiente, la categoría Gerencia Pública (Public Management) responde a un contexto definido. La Gerencia Pública no es la Gerencia del sector privado aplicada al ámbito administrativo público.

Uno de los principales errores conceptuales en las tendencias administrativas contemporáneas, ha consistido en asignarle a la Gerencia Pública una gran cantidad de atributos inherentes a la gestión de las empresas privadas. Aunque existan espacios y

actividades que sean comunes al mero desempeño gerencial -en los ámbitos público y privado-, ello no evita que la complejidad, las normas, y los desafíos al interior del ámbito público sean diferentes a los del ámbito privado. El medio ambiente en el que se han de desenvolver ambos tipos de gerencia determina sus diferencias.

De hecho, "considerar a la gerencia privada como referente decisivo hacia el cual la gerencia pública debería tender, no tiene en modo alguno sustentación en evidencia empírica. Dicha creencia errónea de tomar como patrón a la gerencia privada se ha traducido en una carencia significativa de cuadros gerenciales orientados al sector público".¹

No podemos dejar de lado la noción referente a la influencia que el sector privado genera mediante el traspaso del término Gerencia a una nueva concepción como lo es la Gerencia Pública. Sin embargo la adopción del término y de todo lo que representa parece ser más benéfico que dañino, ya que ello parece crear un efecto positivo en las actitudes de aquellos quienes componen el sector administrativo público.

No es únicamente el hecho de transpasar categorías del ámbito privado como lo es "Management" (Gerencia) al ámbito público. Este acto involucra situaciones implícitas de cambio en la percepción de ciertas actividades y de las posibles conceptualizaciones generadas a partir de tales trasposos. El concepto Gerencia Pública nos

¹ Quintín, Antonio. La Especificidad de la Gerencia Pública y la Gerencia Pública deseable. Precisiones conceptuales. Memoria Política, núm. 3. Venezuela, UCV. 1993. p. 211.

resulta novedoso, aunque relativamente no lo sea en los contextos que le dieron origen, principalmente el norteamericano de hace dos o tres décadas. Rainey ha enfatizado que "la cuestión de la novedad es importante porque hay una señal de frivolidad e inevitabilidad en las críticas de la actual teoría y práctica. Es posible que simplemente estemos tomando prestado el término management del sector privado porque éste implica una completa decisión (decisiveness) y una total actividad (proactiveness) que se muestran carentes en el gobierno".⁹

Dicha influencia del sector privado en cierta forma es natural porque ha sido este sector quien ha desarrollado la mayor parte de la teoría gerencial; pero es fundamentalmente importante analizar con fundamentos -quizá muy criticables, y removibles- la adopción de sus términos y algunos de sus componentes.

A diferencia de la gerencia pública, la privada ha tenido más resonancia como práctica administrativa. Incluso se le considera modelo ejemplar a seguir por parte de los funcionarios gubernamentales. El campo de los negocios privados es el núcleo donde se ejerce la gerencia privada. Por tanto, no es extensiva de manera mecánica al espacio público... La dirección de las instituciones administrativas públicas exige que la gerencia evalúe las implicaciones sociopolíticas, dado que las decisiones adoptadas o bien favorecen a todos, o bien no los benefician.¹⁰

⁹ Rainey, Hal. Op cit. p.171.

¹⁰ Uvalle, Ricardo. Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., núm. 9. ene-mar-1991. p. 93.

De ninguna manera el paso de una Gerencia Privada a la Gerencia Pública es automático, mecánico o superficial. Los procesos de elaboración teórico-conceptual realizados en el ámbito académico de países como Estados Unidos en respuesta a la diferenciación contextual, dieron como resultado las ideas que habrían de abordar a un sector público desgastado y quizá agotado en sus fuentes de legitimación, además de estar inmerso en un conjunto de nuevas relaciones con los diferentes sectores que lo componen, teniendo como marco un ambiente caracterizado por la turbulencia, la incertidumbre, la inestabilidad y las extrema complejidad.

El traspaso de métodos del ámbito privado al público está basado en la búsqueda de soluciones a las problemáticas que a éste último aquejan. Así, "no debe extrañarnos, pues, que en la búsqueda de respuestas a los retos planteados se haya dirigido la mirada, en primer lugar, hacia las técnicas de gestión del sector privado. De hecho, en todos los países desarrollados, con mayor o menor intensidad, se produce este proceso de <<importación>>. La misma utilización de las palabras <<gerencia>> o <<management>> llevadas al contexto de la Administración Pública denotan la poderosa influencia de la práctica del sector privado".¹¹

Indiscutiblemente, la influencia del sector privado es

¹¹ Etxebarria, Luis, El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública (cambio planificado versus inercia administrativa). Administración y Autonomía, núm. 5. Instituto Vasco de Administración Pública. 1989. Citado en Mendoza, Xavier. Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España. Documentación Administrativa, No. 223. jul-sep 1991.

visible, pero ello no implica que esa búsqueda de elementos que posibiliten mejoras en el ámbito público haya sido indiscriminada. De hecho, son dos cosas totalmente diferentes y sólo un análisis superficial podría llevarnos a establecer una total similitud entre la Gerencia Privada y la Gerencia Pública. A este respecto, Kliksberg señala que "el discurso no desagregado y ahistórico tiende a tratar indiferenciadamente el problema básico de management del sector público y del sector privado, asimilándolos...e incluso sugerir la formación de los gerentes públicos en escuelas de "Business Administration" y en sus versiones límite la gestión directa de áreas públicas por empresarios privados exitosos".¹²

Así, a pesar del reconocimiento de que la gerencia privada aporte algunos elementos importantes a la Gerencia Pública, existe un patente reconocimiento de su amplia diferenciación. Se puede resumir en dos posiciones claramente demarcadas: "de un lado están quienes afirman que no existen diferencias reales entre la gestión pública¹³ y la privada. Generalmente este argumento va acompañado por otro que propone la utilización de prácticas desarrolladas en el sector privado para mejorar la gestión en las burocracias

¹² Kliksberg, Bernardo. Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública. En Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". México, INAP. 1989. p. 187.

¹³ Recordemos que resolvimos traducir el término "Public Management" como "Gerencia Pública", sin embargo en algunas referencias bibliográficas puede aparecer como "Gestión Pública" o "Dirección Pública", lo que no afecta en nada su significación ya que provienen del mismo término original.

gubernamentales. Del otro lado están quienes afirman que el carácter democrático del sistema político determina la naturaleza de la gestión pública, la cual es específicamente distinta de la gestión privada".¹⁴

Por consiguiente, la Gerencia Pública se puede diferenciar de la gerencia privada mediante el conocimiento de sus campos de acción. El ámbito de acción de la Gerencia Pública es un ambiente marcado por las influencias políticas y sociales, además de los tipos de legislación que sobre ésta se ciernen.

En el campo de la Gerencia Pública aparecen factores y elementos que no poseen suprema importancia en la gerencia privada. Principal característica distintiva en la Gerencia Pública son los elementos de carácter político. En este sentido, "la autoridad política enmarca el medio ambiente de la gerencia pública. Pero el ejercicio de la autoridad política -en turno- está obligada por factores que, en su mayoría, escapan del control del gerente".¹⁵

Así, elementos y factores como: el interés general, una visión diferente de los procesos de mercado, la heterogeneidad del sector público, el numeroso conjunto de organismos que intervienen en las decisiones y ejecuciones de políticas, las influencias

¹⁴ Ospina, Sonia. Gestión política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública. Gestión y Política Pública, vol. II, núm. 1, ene-jun 1993.

¹⁵ Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Public Management Strategies. Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1990. p. 10. En este mismo sentido de argumentación, ver Parenteau, Roland. Le management public n'est pas le management privé. En Parenteau, Payette, Éthier, et al.. "Management Public". Comprendre et gérer les institutions de L'État. Presses de l'Université du Québec. 1992.

políticas, la manera de responder al llamado de la sociedad, etc., estos elementos moldean las diferencias básicas entre la Gerencia Pública y la gerencia privada.

Prueba fehaciente de una diferenciación total entre la Gerencia Pública y la Gerencia Privada son los cambios que se han dado en los grandes centros de enseñanza de Asuntos de Gobierno. En 1985, Aaron Wildavsky indicaba que escuelas de gobierno (en Estados Unidos) como las de Harvard y Maryland estaban iniciando a dar énfasis a la gerencia. Esto quería decir agregar marginalmente al curriculum regular ofreciendo cursos en contabilidad y en finanzas al sector público (recaudación de impuestos, créditos monetarios, servicios de deuda, inversión de capital, operaciones internas de control a través de la distribución del gasto). Sustituyendo una palabra principalmente, "administración" por "gerencia", el viejo mundo de la administración pública está siendo resucitado bajo la nueva rúbrica de la "gerencia pública".¹⁶

Aún más que incluir otras materias o cambiar de nombre a una materia o una disciplina, la adopción del término Gerencia Pública vino a absorber todo el contexto contemporáneo y tomarlo como punto nodal de referencia para que la Gerencia Pública, a diferencia de la Gerencia Privada o de la Administración Pública, sea un campo específico de estudio y de acción.

Los principales centros de formación gerencial pública tienen

¹⁶ Wildavsky, Aaron. The Once and Future School of Public Policy. En Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers. 1993. p. XXX.

entre sus bases de partida la superación de ese simplismo (la asimilación superficial entre Gerencia Pública y Privada). Así lo resalta la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (1987-1988): En contraste con la educación para los negocios, el entrenamiento para la vida pública requiere una profunda comprensión del contexto político y constitucional de la gestión gubernamental, en donde la autoridad y el poder se hallan ampliamente difundidos. Mientras que ambos, la empresa privada y el gobierno, demandan gerencia eficiente, los instrumentos manejados por un ejecutivo de negocios son con frecuencia las restricciones en las que el gerente público debe trabajar. El Institut de Management Public de París destaca que la base de la noción de gerencia pública es el reconocimiento de la especificidad de las organizaciones públicas.¹⁷

1.2.2. EL MANAGEMENT, UN CONCEPTO DE IMPORTANCIA.

Hemos podido ver que la categoría "Management" se ha presentado cuando se trata de definir a la Gerencia Pública. Debido a su amplitud, difícilmente un término de nuestro idioma podría abarcar todo lo que ello representa para un angloparlante.

En una primera aportación al problemático tópico, Paramés¹⁸ nos dice que quizá fuera válido afirmar que para el diccionario y los glosarios especializados el "Management" sea:

¹⁷ Kliksberg, Bernardo. *Hacia un..* Op cit. p. 179.

¹⁸ Paramés, Carlos. Introducción al Management. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1978. p. 59.

-Una función de alto nivel de todas las organizaciones.

-Un proceso de utilización sabia de personas y cosas.

-Un grupo de personas responsables del gobierno de grupos sociales de muy diversa condición.

Asimismo, Paramés hace una revisión de lo que significa el Management para países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España encontrando que en ningún caso se entiende lo mismo por tal categoría, pero si encontrando mucha similitud en cuanto a su campo de acción.

El mismo autor menciona que "Henry Fayol, el hijo del primero de los tratadistas franceses de la ciencia administrativa, uno de los grandes nombres de todos los tiempos, afirmó que la palabra "Management" acumula dos orígenes franceses. Primero, etimológicamente, el viejo término francés ménager significa disponer, utilizar para un objetivo determinado, conducir, regular con ciertas precauciones. Por su parte, Roland Caude se manifestaba así: Por el contrario (management) es un término utilizado por los anglosajones que abarca todas esas nociones...y que viene de la antigua palabra francesa ménager.¹⁹

Pero no todos parecen estar de común acuerdo con ello, ni los mismos franceses. La desmitificación de este chauvinismo la ha trabajado un autor francés, Pierre Bize que en 1969 diría "es evidentemente tentador descubrir en management resonancias familiares a los oídos franceses. El acercamiento parece imponerse

¹⁹ Ibíd., p. 65.

con la familia de las palabras ménage, ménagement".²⁰

El mismo Bize menciona: la semejanza que existe entre los dos términos (management y ménagement) es más aparente que real pues tienen diferentes raíces:

-la palabra inglesa Management se ha formado en el siglo XVII a partir de to manage y, en consecuencia deriva del latín manus, la mano. (Tiene con ello significado de gobierno, administración).

-la palabra francesa ménagement se ha formado en el siglo XVI, a partir de ménage o manage y, en consecuencia, deriva del latín manere, permanecer (y significa originalmente casa y cuidado de la casa).²¹

Con esta exposición encontramos un doble significado debido a un doble origen, pero el origen francés parece ser importante cuando pudiera significar gobierno, ello por la connotación económica que tiene el término "ménage". De hecho este comentario se apoya en el significado actual de "ménage" que quiere decir gobierno de la casa ("direction de la maison"), ahorro, economía; y de "ménager" que es cuidar, aprovechar, emplear bien.²²

"Management" tiene muchos significados, los que dependen del propósito y del contexto. No se ha podido estandarizar su significado, y aunque posea los más diversos usos no podemos dejar de lado la necesidad de su precisión.

²⁰ Bize, Pierre. Fallait-il naturaliser le terme management. Management France, No. 7, jul 1969. Citado en *Ibid.*, p. 65.

²¹ *Ibid.*, p. 66.

²² Diccionario Español-Francés, Français-Spagnol. Larousse. 1993.

"La palabra "manage" parece haber venido al inglés manejada directamente del italiano maneggiare", significando manejar (to handle), especialmente manejar o amaestrar caballos. Esta se remonta de la palabra latina manus "mano". En el naciente siglo XVI manage fue fácilmente extendida a las operaciones de la guerra y usada en el sentido general de tomar el control, tomar el cargo o de dirigir. Después esta llegó a confundirse con la palabra francesa ménager, significando "usar cuidadosamente". En los siglos XVII y XVIII, las palabras "manage" y "ménage" se recubrieron en el uso y el significado actual de la palabra manager está matizado por esas variaciones tempranas. "Management" fue originalmente un sustantivo usado para indicar el proceso de gerenciar (managing), entrenar (training) o dirigir (directing). Este fue aplicado primero a los deportes, después al gobierno de la casa (housekeeping) y sólo más tarde al gobierno y a los negocios".²³

Ante tal tratamiento de los problemas conceptuales y semánticos, podemos llegar a la conclusión de que lo más acertado a la palabra "Management" es el término Gerencia por los valores que imprime y por las respuestas que ofrece para el contexto actual y además porque, al parecer, el Gobierno ha respondido a ciertos cambios al considerar hoy la idea de la Gerencia como suya.

Diversos autores afirman que el "Management" es un tema de actualidad por el medio ambiente que se está desarrollando y por las implicaciones que éste tiene para con los actores del contexto,

²³ McFarland, Dalton. Management. Foundations & Practices. New York, Macmillan Publishing Co. 1979. pp. 4-5.

además de los cambios que están sufriendo las artes y las técnicas administrativas. Igualmente, ya hemos distinguido que, al menos etimológicamente y conceptualmente, "Management" (Gerencia) no es lo mismo que Administración.

En realidad, el "Management" ha sido tópico de un innumerable conjunto de obras, no sólo en administración sino también en otras disciplinas como la economía, la ingeniería, los negocios, la industria, la Ciencia Política, en la Administración Pública y de aquellas disciplinas que estudian al mundo contemporáneo, entre otras. Ello ha provocado que autores como Paramés denominen al Management como "el fenómeno del mundo moderno"²⁴ o como Drucker quien dice que "el management podría ser la innovación más importante de este siglo".²⁵

Al parecer, el "Management" tiene dos momentos importantes: primero, la práctica actual del Management se ha realizado durante miles de años; y segundo, el estudio sistemático del Management es relativamente nuevo. Como un área de estudio académico, "el management es esencialmente un producto del siglo veinte".²⁶ Los primeros estudios sistemáticos sobre "Management" datan de fines del siglo XIX y principios del XX; sin embargo, la obra más importante que parte del estudio y aprendizaje sistemático del "Management" como una revolución mental dirigida a las mejoras de

²⁴ Paramés, Carlos. En Torno al... Op cit. p. 9.

²⁵ Drucker, Peter. Management. United Kingdom, Pan Books. 1977. p. 11.

²⁶ Kreitner, Robert. Management. Boston, Houghton Mifflin Co. 1992. p. 40.

una organización, es la obra de Frederick Taylor de 1911 titulada "The principles of the Scientific Management". Este trabajo ya marcaba la importancia del Management como una serie de estudios sistematizados con carácter interdisciplinario. Precisamente, para los primeros trabajos sobre Management y Administración, dominaba la psicología, las relaciones humanas y la principiante Teoría de la Organización.

El fenómeno del "Management" se extendió rápidamente en poco tiempo hasta convertirse en un fenómeno de orden mundial. Aunque con antecedentes de mediados del siglo dieciocho, (como el trabajo de Frederic Smith -Londres, 1832- "Worshop Management: A Manual for Masters and Men") en casi medio siglo se sentaron las bases principales del "Management" a nivel mundial: Taylor (EU,1900), considerado el padre de la Gerencia Científica; Frank y Lillian Gilbreth (EU,1900), desarrollaron la ciencia del estudio del movimiento; Fayol (Francia,1916), contribuyendo con una primera teoría completa del Management industrial y general; Elton Mayo (Australia,1927), dirigiendo los estudios científicos sobre el comportamiento humano en las organizaciones; Mary P. Follet (EU,1930), aportó diversos enfoques de grupo operacionales para resolver problemas específicos; Max Weber (Alemania,1947), agregó importantes estudios sociológicos acerca de la organización y la burocracia, etc..

A partir de estas importantes aportaciones al estudio del "Management" (entre muchos otros) se desarrollaron los más diversos enfoques y teorías acerca del tópico. Ante una clara evolución, se

generaron estudios relacionados con la Administración, Administración Pública, Teoría de la Organización y algunos que integraban o desintegraban las relaciones más estrechas de la Administración con las Ciencias Sociales (por ejemplo, la dicotomía Política-Administración). Posterior a la segunda guerra, se dio extrema importancia al desarrollo de enfoques cuantitativos sobre el "Management".

La importancia del fenómeno "Management" es tal que a través de su constante evolución ha generado diversos enfoques, por ello se afirma que no hay una teoría universalmente aceptada sobre el "Management". Las principales corrientes que se han generado a partir del "Management" los autores las han clasificado de muy diversas maneras, por ejemplo: Kreitner²⁷ ha determinado cinco enfoques convencionales: 1)el enfoque del Management como proceso universal, 2)el enfoque operacional, 3)el enfoque del comportamiento, 4)el enfoque de sistemas, y 5)el enfoque de contingencia; además de una perspectiva original moderna. Kast y Rosenzweig²⁸ mencionan que existen tres pilares básicos de la teoría tradicional del Management: 1)la Gerencia Científica, 2)el Modelo Burocrático, y 3)la teoría de la Gerencia Administrativa. Por su parte Donnelly, Gibson e Ivancevich²⁹ establecen que el

²⁷ Ibíd., p. 41.

²⁸ Kast, Fremont y Rosenzweig, James. Contingency Views of Organization and Management. Chicago, Science Research Associates Inc. 1973. p. 2.

²⁹ Donnelly, Jamer, Gibson, J. e Ivancevich, J. Fundamentals of Management, Functions, Behavior, Models. Texas, Business Publications, Inc. 1981. p. 8.

estudio del "Management" puede realizarse mejor si se clasifican sólo tres escuelas: la Escuela Clásica, la Escuela del Comportamiento y la Escuela de la Gerencia Científica.

Estas clasificaciones nos permiten conocer cuáles son los principales enfoques que ha generado el "Management" a través del tiempo. Es de suponerse que existen más clasificaciones acerca de dichos enfoques, pero no hay intención de presentarlos en esta parte del trabajo. Definitivamente, nuestro objeto de estudio, es decir, la Gerencia Pública, ha retomado una gran parte de su arsenal teórico y de conocimiento sistematizado y práctico a partir del "Management", por ello es importante analizarlo, aunque sólo sea brevemente.

Otro aspecto importante del Management que también demuestra el gran interés que ha existido y existe sobre el tópico radica en el hecho de que se le ha calificado como una filosofía, una ciencia, un arte, un proceso o serie de procesos, una profesión, una función, una disciplina, un grupo de gente, un campo de estudio, etc.. No cabe duda que el "Management" tiene todas estas características que le definen y distinguen, más sin embargo por intereses del presente trabajo sólo analizaremos tres posturas, que al parecer, causan mayor controversia.

Como una filosofía, se dice que el "Management" es "una cultura, un sistema de valores y creencias, el medio por el cual una sociedad convierte en productivos sus propios valores y creencias... un puente entre una civilización cada vez más universal y una cultura que refleja tradiciones, valores, creencias y legados

divergentes...el instrumento por el cual la diversidad cultural puede ponerse al servicio de los objetivos comunes de la humanidad".³⁰

El mismo "Management" ha trascendido en algunos aspectos de lo que se puede comprender a simple vista. Como filosofía, el "Management", parece transformar las pautas de acción de aquellos quienes actúan al interior de las organizaciones. (Por ello se dice que el management tiene miles de años de existencia, porque su campo natural de acción son las organizaciones y tendríamos que analizar la historia de la organización humana). "La idea de que los gerentes (managers) son absolutamente esenciales a las organizaciones ha sido incorporada de modo convincente dentro de la mayoría de cada aspecto de la administración pública y la de negocios. Esto ha alcanzado proporciones mitológicas en el sentido de que ha llegado a ser parte de la ideología de nuestra sociedad".³¹

Por otro lado, se puede calificar al "Management" como un arte debido a que la actuación de un gerente está sustentada en la aplicación de talentos y conocimientos para el alcance de objetivos propios de la entidad a que pertenezca. Ese talento y conocimientos son características de un arte. Ambos van a perfeccionar cada una de las actividades que se realizan, dichas actividades tienden a

³⁰ Drucker, Peter. Technology, Management, Society. New York, Harper and Row. 1970. Citado en Paramés, Carlos. Introducción al... Op cit. p. 64.

³¹ Martin, Shan. Managing without Managers. Beverly Hills, CA., Sage Publications. 1983. p. 17.

mejorarse por medio de ciertas herramientas que el mismo "Management" genera y de otras disciplinas con las que se relaciona y toma su carácter interdisciplinario. La actuación de un gerente en ocasiones requiere de ciertas actitudes y aptitudes que podríamos llamar "artísticas" en el sentido de que combinan talentos en sus acciones, las que van más allá de ciertas prácticas establecidas. Pero parece que el Management tiene características que superan el arte, que combinan experiencia, talento y conocimientos con métodos científicos.

Entender al "Management" como "un conjunto de actividades emprendidas por una o más personas para coordinar las actividades de otras personas para lograr resultados no factibles de realizar por alguna persona actuando sola"¹⁷ precisamente enfatiza al gerente como un líder que artísticamente asegura la cooperación y trata de alcanzar y que otros alcancen un alto nivel de moral. El gerente trabaja con un recurso específico: las personas." Ello implica que el gerente tenga un elevado tacto humano y ciertas habilidades para que las demás le sigan, además de los relevantes conocimientos que fundamenten sus acciones.

Como una ciencia, el "Management" ha sido ampliamente aceptado, aunque también cuestionado. Massie defiende la condición de ciencia del Management, esto mediante justificaciones como: - porque implica la búsqueda de nuevos conocimientos; - porque aplica métodos rigurosos a la recogida de informaciones, su clasificación

¹⁷ Donnelly et al. Op cit. p. 4.

¹⁸ Drucker, Peter. Management. Op cit. p.22.

y medida, la formulación de hipótesis y su verificación; -porque los modernos enfoques del management son más y más científicos.³⁴

Por el lado de la "ciencia", el punto más importante del argumento se aplicaba en la defensa del management, basado en una adecuada determinación y evaluación de los hechos de la situación a que se refería, fuera en la producción o en la venta, en otro lugar; el manager era considerado como alguien que se tomaba muchas molestias para conjuntar los hechos del asunto que traía entre manos, aplicarles la capacidad de evaluación, y llegar a conclusiones que pudieran ser defendidas realísticamente por los datos...la práctica correcta del management requiere un enfoque sistemático de los problemas que exigen decisiones.³⁵

Por último, Peter Drucker, importante autor en cuanto al tópico Management, dice que "la última prueba del management es el rendimiento"³⁶. Con relación al rótulo ciencia de la Gerencia, Drucker afirma que "la Gerencia es una práctica, antes que una ciencia o una profesión, aunque contiene elementos de ambas".³⁷ La gerencia es una función social incrustada en una tradición de valores, costumbres y creencias y en un sistema gubernamental y político. La Gerencia es -y debería ser- culturalmente

³⁴ Massie, Joseph. Méthodes Actuelles de Direction des Enterprises. Les Éditions d'Organisation, París. 1967. Citado por Paramés, Carlos. Introducción al...Op cit. p. 69.

³⁵ Brech, E.F. Management; su naturaleza y significado. Barcelona, Oikos-tau. 1969. p. 18.

³⁶ Drucker, Peter. Op cit. p. 24.

³⁷ Drucker, Peter. La Gerencia de Empresas. Buenos Aires, Editorial Sudamericana. 1972. p. 16.

condicionada; alternativamente, la gerencia y los gerentes dan forma a la cultura y a la sociedad. Así, "aunque la gerencia es un cuerpo organizado de conocimientos el que es aplicable por todas partes, ésta es también una cultura. Esta no es una ciencia 'libre de valores'".³⁸

No se podía evitar la explicación acerca del Management o Gerencia debido a su importancia, como ya lo hemos visto. Lo más importante es que la idea del "Management" (Gerencia) nos lleva a pensar en mejorar lo obsoleto, de igual manera, para efectos de este trabajo, nos permite postularlo como avance en lo que conocemos como Administración. El "Management" sea una filosofía o una ciencia, es una forma de vida que ahora toma fuerza sin precedentes debido al contexto contemporáneo. Al parecer hoy por hoy es la respuesta que se ofrece para la Administración Pública ante un complejo medio ambiente. Es la Gerencia Pública la que postulamos como un avance en la Administración Pública. Es esta Gerencia Pública la que retoma de la Administración Pública y de la Gerencia (genérica) algunos elementos constitutivos elementales, los que a lo largo del trabajo irán desarrollándose.

1.2.3 LA GERENCIA PÚBLICA NO ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Hemos visto que la Gerencia Pública no es sólo un derivado del "Management" y tampoco es un simple traspaso de la Gerencia Privada al ámbito público-administrativo; aunque retoma diversos elementos de ambas. Ahora, para delinear con mayor precisión su

³⁸ Drucker, Peter. Management. Op cit. p. 26.

especificidad, habrá que diferenciarla de la Administración Pública, sin aspirar a tareas titánicas de rechazar una u otra. Tal vez sean la Administración Pública y la Gerencia Privada las categorías que pueden compartir mayores similitudes con la Gerencia Pública, pero también son las relaciones más conflictivas en lo que respecta al análisis como categorías diferentes. Aún más, existe un vicio simbiótico entre la Administración Pública y la Gerencia Pública.

Como ya hemos señalado anteriormente, la Gerencia Pública ha venido empleándose erróneamente como categoría análoga a la de Administración Pública, siendo que ambas categorías responden a necesidades, contextos, elementos, contenido y características diferentes. Demostrarlo será parte del objetivo de este apartado, siendo que se resolverá a lo largo del trabajo.

De entrada, hay que hacer notar que los términos Gerencia y Administración no son sinónimos¹⁹, aunque en múltiples ocasiones se toman como conceptos afines. Esta enorme problemática ha contribuido a la dificultad por establecer marcadas diferencias cuando se intenta realizar algún análisis de ambas categorías.

En 1972, Keeling buscó distinguir "management" de "administration" la cual era la manera tradicional de hacer las cosas. Para él, administración significó la observancia en un área de la vida pública, de la ley, su entrada en vigencia y su

¹⁹ Omar Guerrero concluye que Dirección es equivalente de Gerencia, en tanto que Administración lo es de Gestión. Esta relación nos permite observar que tanto Gerencia como Administración responden a conceptualizaciones estructurales diferentes y por lo tanto, no podemos tomarles como sinónimos.

revisión, y la toma de decisiones sobre los casos sometidos a los servicios públicos. Mientras que, en contraste, "Management" era: la búsqueda por el mejor uso de los recursos en busca de objetivos sujetos a cambio.⁴⁰

Bozeman y Straussman señalan que el término Gerencia Pública, más que el viejo término Administración Pública, es usado a través de su libro con el argumento de que "ambos términos son usados en muy diferentes maneras por personas diferentes... El término Public Management, (Gerencia Pública) es usado por dos razones. Primero, el interés del libro es con la estrategia, tratando con el ambiente externo, las misiones amplias y los objetivos de las organizaciones. El término Gerencia Pública parece haberse desarrollado de modo tal que connota intereses más amplios que aquellos de la administración interna. Después de todo, el término gerencia estratégica es penetrante, pero uno no habla de administración estratégica. Segundo, la gerencia pública no necesita -de acuerdo a la opinión adelantada aquí- ocurrir sólo dentro del contexto de la agencia del gobierno. El término administración pública ha venido a ser asociado casi totalmente con la burocracia del gobierno; el novedoso término gerencia pública es probablemente más fluido."⁴¹

Con la aportación de Bozeman y Straussman podemos retomar

⁴⁰ Pollit, Christopher. Managerialism and the Public Services. The Anglo-American experience. Cambridge, Massachusetts, Basil Blackwell. 1990. p. 5.

⁴¹ Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Public Management Strategies. Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco, Cal., Jossey-Bass Publishers. 1990. p. 4.

tres consideraciones principales: primero, que existe una real diferenciación en la traducción entre los términos Gerencia Pública (Public Management) y Administración Pública (Public Administration). Segundo, Administración Pública y Gerencia Pública no son sinónimos, aunque en ocasiones se usen como tales. Tercero, como podemos ver, ambos autores resaltan que tanto la Gerencia Pública como la Administración Pública responden a contextos diferentes.

Nuestra hipótesis central del trabajo refleja que ante los cambios que están sucediendo al interior de los Estados y específicamente en sus sectores gubernamentales, se está pasando de un concepto de Administración Pública (gastado y devaluado) a una nueva Gerencia Pública. De hecho, aquí se sostiene que el complejo contexto es el que dio pie a la conformación actual de la Gerencia Pública y que el mismo contexto contemporáneo es el que permite que la Gerencia Pública se desenvuelva más allá que la misma Administración Pública.

Por ello, nos dice Kliksberg que, "en términos de ciencia gerencial avanzada se habla en el mundo del paso "from administration to management". . . están surgiendo modelos, categorías analíticas, metodologías, hipótesis de trabajo y desarrollos tecnológicos completos que están sustituyendo a los tradicionalmente vigentes en esta materia... Las transformaciones en el pensamiento gerencial actual no son consecuencia de meras evoluciones en el ámbito tecnológico. Responden a una lógica que excede a dicho ámbito. Significan un esfuerzo para preparar a las

organizaciones para su confrontación con el nuevo medio ambiente en cambio hiper acelerado".⁴²

Para comprender que hay diferencias entre la Gerencia Pública y la Administración Pública habrá que entender ambas categorías en contextos diferentes. Por ello, en la acepción moderna "la Gerencia Pública implica que, con base en modelos organizacionales y tecnológicos se ejecuten las funciones adjetivas de la administración entre las cuales destacan la planeación, la programación, la evaluación y el control. Son desde luego, funciones vinculadas a los objetivos del Estado, no a exclusivismos privados. La administración pública relaciona a la esfera estatal con los individuos. Se ocupa de cumplir con las tareas sustantivas relacionadas con el progreso, el bienestar y el desarrollo de la población...La gestión de los recursos del Estado es tarea de la gerencia pública. La determinación y orientación de los mismos es responsabilidad de la administración pública."⁴³

Entendemos primero, entonces, que la Administración Pública es aquella actividad que el Estado ha generado históricamente en la sociedad. Según Wilson⁴⁴ sería la parte más obvia y visible del gobierno, es el gobierno en acción y es tan antigua como él mismo. Pero esa Administración Pública va a desarrollarse en un contexto

⁴² Kliksberg, Bernardo. Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa. En Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública II". México, INAP. 1991. p. 22.

⁴³ Uvalle, Ricardo. Op cit. pp. 95-96.

⁴⁴ Wilson, Woodrow. The Study of Administration. Political Science Quaterly, Vol. 2, No. 2. Jun. 1887.

histórico dado y por tanto actúa conforme a este. Por ello Omar Guerrero dice que "en su función de explotación y dominio, el Estado se organiza en un gobierno y éste, al actuar, asume, por este hecho, el carácter de Administración Pública que va a relacionar al Estado y la sociedad".⁴⁵

Aún más, para comprender contextualmente a la Administración Pública tenemos que fundamentar su origen en la separación de la sociedad y el Estado.

Haciendo referencia a los importantes procesos de construcción históricos, el mismo Omar Guerrero propone una serie de cuatro condiciones históricas que deben cumplirse para que la Administración Pública cumpla como mediadora entre el Estado y la sociedad: 1) que exista una separación entre el Estado y la sociedad, 2) que exista la necesidad de una relación entre el Estado y la sociedad, 3) las formas de mediación entre la sociedad y el estado. Ello es, las clases median entre la sociedad y el Estado y la Administración Pública entre el Estado y la sociedad, y 4) la organización de la relación, es decir cómo el Estado va a organizar su relación para con la sociedad y ello es mediante el poder Ejecutivo.⁴⁶

Omar Guerrero hace referencia a una Administración Pública específica: la del Estado Capitalista y al divorcio entre el Estado y la sociedad, donde la Administración Pública tiene como función mediar entre ambos, relacionar al uno con la otra y anteponer las

⁴⁵ Guerrero, Omar. Op cit. p. 66.

⁴⁶ Ibíd, pp. 108-110.

relaciones de dominación de uno sobre la otra. Ahora bien, esto, como lo hace notar Marx, responde a una etapa del desarrollo histórico determinado en la que se pudieron desenvolver tales relaciones sociales de producción y reproducción materialista.

Podemos observar que la Administración Pública se refiere en su actuar a lo general, esto es, al Estado. Es decir que, como objeto de estudio, nos referimos a la Administración Pública como un conjunto de instituciones que conforman al Gobierno de un Estado (los tres poderes y, específicamente, el Ejecutivo); que ella relaciona al Estado con la sociedad; y que es una disciplina con un objeto y método de estudio bien delimitado. Por su lado, la Gerencia Pública responde a un contexto contemporáneo con sus características muy específicas y hace referencia a la forma de actuación y las posibilidades de mejora en las decisiones al interior de los aparatos gubernamentales. La Gerencia Pública no hace referencia a un conjunto de instituciones como tales, pero si puede considerarse como una disciplina que contempla un objeto de estudio diferente al de la misma Administración Pública, el cual puede considerarse como el Gobierno y las Organizaciones Públicas.

Siguiendo la misma lógica, la Gerencia Pública es una parte importante de la Administración Pública. Por ello, Robert Denhardt dice que la "Administración Pública es la que está interesada por la gerencia de programas públicos. Los administradores públicos trabajan en todos los niveles de gobierno, tanto en casa como fuera de ella y ellos gerencian organizaciones no lucrativas,

asociaciones y grupos de interés de todo tipo".⁴⁷

Ubicar a la Gerencia Pública en un contexto diferente (que en algunas ocasiones hemos denominado como contemporáneo) al de la Administración Pública nos remite a analizar cual es el contexto en el que se desarrolla la Gerencia Pública. Habíamos descrito, de manera general, que situaciones como la turbulencia, la complejidad organizacional extrema y los sectores públicos desgastados e ineficaces eran las características que definen el contexto en el que vive hoy la Gerencia Pública.

Laufer dice que la Gerencia Pública (aunque el autor denomina al "Public Management" como Dirección Pública) es una disciplina nueva...La Gerencia Pública no es la aplicación del "Management" al sector público, es el resultado de la crisis que conoce la delimitación entre Sector Público y Privado. Esto pone en primer plano un fenómeno social que afecta a la sociedad entera: a las Administraciones, que amplían sus campos de intervención; al desarrollo de las grandes empresas, que se ven obligadas a considerar el aspecto institucional de su existencia; y a la emergencia de un número creciente de organizaciones situadas entre el Sector Público y el Sector Privado.⁴⁸

Aún más, la necesidad de la Gerencia Pública se revela cuando se considera el nivel simbólico del funcionamiento de las organizaciones. En efecto, el desarrollo de la Gerencia Pública no

⁴⁷ Denhardt, Robert. Public Administration. An Action Orientation. Wadsworth, Cal., Brooks/Cole Publishing. 1991. p.3.

⁴⁸ Laufer, Romain y Burlaud, Alain. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Madrid, INAP. 1989. p. 17.

responde a una moda, sino más bien a una evolución histórica: la de los sistemas de legitimidad que permiten a las organizaciones el ejercicio de su autoridad. Esta evolución procede de la crisis de legitimidad que registran todas las grandes organizaciones, públicas o privadas.⁴⁹

Autores como Lerner y Wanat nos explican la diferencia entre Administración Pública y Gerencia Pública refiriéndose a los contextos de acción donde ambas obran. "El estilo de la Administración Pública no puede ser completamente en el que se obre a su antojo, rápidamente o con un estilo de vaquero empresario que ha edificado una gran empresa comercial. En cambio, esta es una moderada, formalizada y disciplinada respuesta a numerosas fuerzas. La Gerencia Pública, por lo tanto, requiere de habilidad gerencial para proveer de servicios necesarios bajo circunstancias excesivamente restrictivas... Aunque el Gerente Público debe operar en un muy restrictivo medio ambiente, sus acciones son aún posibles. En realidad se conoce que las fuerzas encontradas (presión-coacción) son a las que el gerente puede dirigir más efectivamente sus energías para encontrarlas y capitalizarlas sobre sus posibilidades".⁵⁰

El contexto en el que se desarrollan la Gerencia Pública y la Administración Pública difieren, así lo demuestran la mayor parte de los autores contemporáneos que sobre la temática han desarrollado trabajos. La principal característica distintiva es la

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 26.

⁵⁰ Lerner, Allan y Wanat, John. *Op cit.* p. 11.

evolución que al interior de los Estados y gobiernos se ha dado; además de los cambios que en cada uno de los actores que intervienen y las transiciones de los sectores públicos mediante la adopción de técnicas gerenciales como respuesta al problemático contexto que enfrentan.

En opinión de Mendoza, es importante constatar que "de un inicial mimetismo acrítico se está pasando a un nuevo enfoque de gestión, el public management, que reconoce e integra en sus propuestas las especificidades y la complejidad del entorno en que tiene lugar la actuación de las Administraciones públicas. En este sentido, el desarrollo del public management se puede contemplar como un proceso de experimentación y aprendizaje social que va progresivamente <<de la imitación a la innovación>>".⁵¹

Se denota que el contexto gubernamental para el cual se propone la Gerencia Pública es uno muy específico. Este carácter específico del contexto se puede expresar en una palabra: complejidad.⁵² Esta extrema complejidad se expresa por el cambiante rol que han tomado los actores al interior del Estado y su aparato gubernamental y en sus interrelaciones; ejemplo de ello son las dinámicas macro-relaciones Gobierno-sociedad, Estado-mercado,

⁵¹ Mendoza, Xavier. Op cit. p. 262.

⁵² Kliksberg, entre otros, menciona que transitar de la gestión de "simplismo" se está pasando a la gestión de "complejidad", donde una primera línea a marcar sea: la orientación hacia el reemplazo de una versión simplista de la gestión por una visión compleja. El descubrimiento de la extrema complejidad de la acción en el campo social y en el organizacional, dimensión del mismo y la búsqueda de instrumentos para manejar esta complejidad, se presenta actualmente con muchas más interrogantes que respuestas (producto de la misma complejidad). Kliksberg, B. Hacia un nuevo... Op cit. p. 180.

mercado-sociedad, Estado-organizaciones-sociedad, organizaciones con otras organizaciones, etc..⁵¹ Habrá por ello que tratar a la complejidad para intervenir en ella, no sólo contemplarla y describirla; ello obliga que la Gerencia Pública tienda a mejorar a los sectores públicos del mundo en búsqueda de la adaptación y posibilidad de control de esa complejidad.

Es importante observar cuál es la distinción académica entre Gerencia Pública y Administración Pública, ello aparte del contexto en el que se desarrollan (que es nuestro principal interés y justificación como pauta para que la Gerencia Pública se considere tan importante). Para ello retomaremos algunas ideas básicas.

Ospina menciona que "en el contexto académico estadounidense existe una clara distinción entre "public administration" y "public management", como vocablos que se asocian con significados diferentes respecto de la acción del administrador. El primer término -traducido literalmente como administración pública- connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el statu quo. Éste se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales. El segundo término -traducido como gestión pública-

⁵¹ De este complejo contexto de nuevas y dinámicas relaciones entre actores dan cuenta dos trabajos (entre otros muchos): Kliksberg, B. (1994) Redesigning the State for Socio-economic Development and Change: a Strategic Agenda for Discussion y, Moharir, Vasant (1994) Drawing new borders and forms of association between public sector and society.

connota una orientación más agresiva , orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Ésta es una concepción más globalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistémica de la práctica profesional en el contexto del trabajo".⁵⁴

Aún más, Elmore⁵⁵ se refiere a la Gerencia Pública como una combinación de Gerencia y Policy Analysis, donde se produce un híbrido diferente de la Administración Pública. En este sentido Perry y Kraemer mencionan que "la Gerencia Pública es la fusión de la orientación normativa de la tradicional Administración Pública y la orientación instrumental de la gerencia genérica".⁵⁶

En suma, la Administración Pública y la Gerencia Pública son diferentes, no son opuestas. Conforme a una gran mayoría de explicaciones acerca de este problema, la Administración Pública puede estar conformada de dos partes: la Gerencia Pública y la Política Pública. Lejos de un deseo de crear absolutos, si podemos afirmar que la Gerencia Pública (como disciplina, como objeto de estudio y como filosofía de actuación para el sector gubernamental) corresponde a nuestra época, una época marcada por la complejidad

⁵⁴ Ospina, Sonia. Op cit. pp. 37-38.

⁵⁵ Elmore, Richard. Graduate Education in Public Management: Working the Seams of Government. Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, No. 1, 1986. pp. 72-73.

⁵⁶ Perry, James y Kraemer, Kenneth. Public Management: Public and Private Perspectives. Palo Alto, Cal., Mayfield Publishing Company. 1983. p. X.

gubernamental, la vertiginosidad en los cambios, etc..

Hablar de una transición de la Administración Pública hacia la Gerencia Pública es hablar de cambios en el contexto. De hecho, podemos estar de acuerdo en que "podemos ver en ese cambio (el cambio de la Administración Pública por la Gerencia Pública) de vocabulario una voluntad más o menos profunda de cambio de mentalidad".⁵⁷ De ello tratará nuestro trabajo.

⁵⁷ Payette, Adrien. Éléments pour une conception du management public. En Parenteau, R., Ethier, G., et al. "Management Public". Comprendre et gérer les institutions de L'État. Quebec, Presses de l'Université du Quebec. 1992. p. 15.

CAPÍTULO DOS. BASES HISTÓRICAS DE LA GERENCIA PÚBLICA.

En el apartado anterior se realizó una revisión de lo que, conceptualmente puede representar la Gerencia Pública. Se plantearon diversos puntos de análisis en torno a la Gerencia Pública como categoría conceptual; describiéndose primero los problemas que representa el concepto y, posteriormente diferenciándolo de categorías con las que guarda estrecha relación como lo es la Administración Pública y la Gerencia Privada, sustentando con ello que la Gerencia Pública ostenta una especificidad propia.

En resumen, se propone a la Gerencia Pública como categoría novedosa a ser considerada en un ambiente como la Administración Pública contemporánea. Una nota importante es que no se pretendió resolver los grandes problemas de definición que tiene la misma categoría, sin embargo es parte del trabajo exponer los problemas que giran en torno al concepto mismo de Gerencia Pública.

Ahora bien, es absolutamente indispensable examinar otra compleja problemática que rodea a la Gerencia Pública: su historia. Es importante realizar una revisión acerca de sus antecedentes porque la misma categoría carece de exactitud.

Es completa intención del presente trabajo plantear a la Gerencia Pública como una disciplina que representa más que una "simple y pasajera moda del lenguaje", afirmación que no representa en lo más mínimo lo que la Gerencia Pública representa. Es imperativo establecer a la Gerencia Pública como una disciplina

específica con un método y objeto de estudio propios y aplicables a nuestra compleja realidad contextual, por ello hay que plantear los problemas que giran en torno a la Gerencia Pública y dejar sentada su especificidad tanto conceptual como histórica.

Por lo que respecta al presente capítulo, se realizará una revisión de los elementos históricos y la evolución de la Gerencia Pública con los que se le identifica tal y como se perciben. Dichas tendencias históricas de la Gerencia Pública son de cierta manera complejos y aún sin precisión. El problema de la indefinición histórica (como lo hemos definido aquí), radica en la heterogeneas posturas que toman los autores que abordan la historia de la Gerencia Pública, ya que no existen claras tendencias acerca de sus antecedentes.

Sin embargo, ello no ha impedido de una manera u otra su explicación con lo que se han consolidado tendencias principales. Por lo tanto, en este apartado se abordarán los dos principales enfoques acerca del origen y evolución histórica de la Gerencia Pública.

2.1. PROBLEMAS EN LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA GERENCIA PÚBLICA.

La Gerencia Pública, como parte de las Ciencias Sociales, adolece de graves problemas en su definición conceptual-histórica. Dichos problemas se generan, al parecer, a partir de la supuesta "novedad" del término.

Los problemas de orden conceptual de la Gerencia Pública

fueron expuestos en el apartado anterior. Ahora, se tendrán que revisar los problemas que^{*}representan su indefinición histórica, ante la que la Gerencia Pública no disfruta de una precisión histórica universalmente aceptada.

Lo anterior se afirma debido a que la historia y evolución de la Gerencia Pública son complejas principalmente porque: 1) casi ningún autor coincide con los orígenes y evolución histórica de la Gerencia Pública, y así lo demuestran diversos trabajos, 2) porque, al parecer, la Gerencia Pública retoma de muy diversas fuentes históricas, tanto en tiempo como en espacio sus elementos fundamentales; y 3) porque no hay una teoría fundamentalmente aceptada acerca del origen y evolución de la Gerencia Pública.

Los antecedentes históricos de la Gerencia Pública, se expone aquí, no están definidos porque no se ha encontrado una fuente que proporcione los elementos suficientemente precisos para deducir sus orígenes. Al parecer cada autor que toca el tema lo aborda desde una perspectiva histórica diferente. Sin embargo, existen ciertas características que, a nuestro parecer, definen las tendencias por las que históricamente se puede precisar a la Gerencia Pública.

Se plantean aquí dos tendencias principales a estudiar para entender los procesos históricos de los que la Gerencia Pública ha obtenido sus elementos que posibilitaron su constitución como tal en la actualidad. Dichas tendencias son resultado de diversos estudios realizados por autores diversos. Son ellos quienes, a nuestro parecer, podrían aportar los elementos suficientes para establecer la construcción histórica de la Gerencia Pública. No

encontramos una tendencia única en sus antecedentes, y mucho menos se acepta que la Gerencia Pública sea considerada como un absoluto.

Primero, existe una fuerte tendencia a ubicar los orígenes históricos de la Gerencia Pública en la Administración Pública del Estado Absolutista alemán de entre los siglos XVI al XVIII, también llamadas Ciencias Camerales. Este enfoque se caracteriza por un periodo histórico bastante amplio y poco conocido, de hecho algunos autores le denominan como "el capítulo perdido en la historia de las Ciencias Sociales".

Segundo, como fuente histórica importante para el estudio de la Gerencia Pública tenemos a la Administración Pública Norteamericana desarrollada a lo largo del siglo XX. La mayor parte de los estudios sobre Gerencia Pública fundamentan su origen y evolución conforme muy diversos procesos que se dieron en la Administración Pública de los Estados Unidos de Norteamérica en el siglo XX, principalmente a partir de la corriente llamada "Gerencialismo". Apoyan a esta tendencia algunas aportaciones francesas e inglesas.

Estos enfoques son los que hasta hoy se han propuesto para explicar el origen y evolución histórica de la Gerencia Pública. Dichas líneas de investigación son producto de múltiples trabajos que ya han desarrollado quienes postulan dichas tendencias.

La utilización de dichos enfoques históricos es producto del intento por explicar y precisar el origen y evolución de la Gerencia Pública. Para nuestro caso, encontraríamos problemas en el intento por postular como universalmente válida una única

explicación histórica, ya que ello dejaría de lado la riqueza conceptual, histórica e instrumental que otros elementos habrían proporcionado a la Gerencia Pública a través de su revisión.

De hecho, no existe un enfoque histórico universalmente válido. Resolver los problemas que existen en torno a la Gerencia Pública no es labor de este trabajo, puesto que el interés del mismo es presentar a la Gerencia Pública como propuesta de cambio al interior de la Administración Pública y por ello se tienen que exponer las bases que sustenten la propuesta y también los problemas de diversa naturaleza que le rodean.

Por tanto, se exponen los dos enfoques que interesan a las finalidades del trabajo, sobretodo por ser los más representativos del origen y evolución de la Gerencia Pública. Resolver los problemas conceptuales (capítulo anterior) e históricas no son prioridades del presente trabajo. Además de que existe el reconocimiento referente a las limitaciones que tiene un trabajo de esta naturaleza. Por ello, los problemas que existen en torno a su construcción histórica son importantes por plantearse aquí.

2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA GERENCIA PÚBLICA.

2.2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO ABSOLUTISTA.

Las anteriores líneas describen un problema que presenta la Gerencia Pública: su indefinición histórica. Debido a la complejidad misma de la Gerencia Pública no se ha podido determinar su origen y evolución a través del tiempo. Para efectos de la exposición, a lo largo del capítulo, comenzaremos primero por exponer las consideraciones principales acerca de la Administración del Estado Absolutista en tanto sus aportaciones principales: Las Ciencias Camerales.

Posteriormente, se intentará fundamentar al movimiento administrativo del Estado Absolutista como uno de los principales enfoques acerca del origen de la Administración Pública, considerando que podemos entender como parte del origen de la Gerencia Pública apropiación de categorías, conceptos y herramientas que pudiese apropiarse ella misma.

Al parecer, la llamada Administración del Estado Absolutista incluye principalmente un movimiento administrativo, económico y político llamado "las Ciencias Camerales" que derivan (para efectos de nuestro estudio) en dos importantes tendencias: La Cameralística o Cameralia y la Policía o Ciencia de la Policía.

A principios del siglo XVI Europa se encontraba en un proceso de transición difícil para los Estados, puesto que el orden social se hallaba oscilante. La sociedad medieval -con sus rígidas

estructuras aristocráticas- no eran del todo capaces para dar respuesta a los cambios económicos -de acumulación de capital- que se produjeron con los progresos técnicos y se consolidaron por la civilización a lo largo del siglo XV. A partir de grandes cambios, se desquebraja la estructura feudal naciendo así el llamado Estado Absolutista, lo cual no fue un proceso espontáneo sino que implicó una evolución gradual.

Nos interesa destacar al Estado Absolutista, pero principalmente al Estado Absolutista Alemán cuya duración parece abarcar del siglo XVI al siglo XVIII. En este período de tiempo es cuando se desarrolla el movimiento cameralista. Es en este período cuando el Estado Absoluto logra superar al orden feudal gracias a los elementos que otorga la Administración desarrollada durante el período de transición.

Del Estado Absolutista, como forma de organización político-administrativa, surge un movimiento de Administración muy importante: el Cameralismo. Dicho movimiento es una ideología de Gobierno, una filosofía administrativa que se desarrolló durante los siglos XVI y XVII alcanzando su esplendor en el siglo XVIII. Fue cultivada esencialmente por el conjunto de países alemanes (que compartían la lengua alemana), a excepción de Austria, que tuvo un desenvolvimiento histórico-cultural muy estrecho con el de Bohemia y Hungría.

El Cameralismo toma su origen alemán de una Institución medieval llamada "Cámara", la cual tenía funciones de tesorería para el señor feudal. Dicha Institución a partir del siglo XVI sólo

conservaría el nombre, porque sufriría una evolución al dejar de tener funciones únicamente financieras, ahora se tomaría en cuenta su importante papel administrativo, generando así una concepción diferente de ella, sin olvidar su pasado fiscal traído del medioevo.

"La Cámara Absolutista inaugura un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerando a la Cámara como la espina dorsal de la administración del Estado Absolutista, establecieron un proyecto diametralmente opuesto al de sus predecesores feudales. No aspiraban a mantener el estado de cosas, sino a transformarlo de manera radical, de modo que la administración pública debía ser revolucionada. Los fines que perseguían se resumen en un propósito: el progreso integral del Estado".¹

El Cameralismo fue una forma de trabajo administrativo con que los empleados de gobierno -la Cámara- realizaban sus actividades, principalmente en materia fiscal. Era una forma de actuación gubernamental sistematizada y realizada por un tipo de funcionario muy específico: el cameralista. Este funcionario ejercía funciones gubernamentales de fomento ya que la corriente Cameralista considera que los funcionarios trabajaban con la finalidad de conseguir el desarrollo del Estado en pos del bienestar de los súbditos.

Pero el Cameralismo dejó de ser un mero conjunto de trámites

¹ Guerrero, Omar. Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. México, Fontamara. 1985. p.2.

oficinescos. Se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber, la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. El Cameralismo es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista. Asimismo, constituye una construcción teórica encaminada a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado, y más aún, a transmitirlos por medio de la cátedra. El cameralismo es una técnica y una teoría la administración de un tipo de Estado, que se basaba en una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares... fue primordialmente una teoría y técnica del gobierno.²

En el movimiento cameralista se identifica a la actividad administrativa como la acción del Estado en la sociedad. Ello hace que el cameralismo se desarrolle como un conjunto de técnicas y teorías al interior del ámbito gubernamental, que incidiera directamente en la sociedad. Por ello dice Albion Small que "el Cameralismo fue una tecnología administrativa"³, lo cual permite al Estado ejercer su dominio sobre la sociedad por medio de la Administración Pública.

Una de las constantes que hemos de encontrar en el movimiento cameralista son precisamente sus objetivos: el bienestar y

² Ibid., p. 3.

³ Small, Albion. The Cameralist: the pioneers of german social polity. New York, Burt Franklin. 1909. Citado en Ibid., p. 3.

prosperidad del Estado y la felicidad de los súbditos adscritos a éste. Se pensaba entonces que se podía aumentar el poder del Estado mediante la considerable mejora en los niveles de vida de los súbditos.

El Cameralismo es, sobre todo, un proceso histórico que acompaña la formación del Estado Absolutista y que no desaparece sino cuando el Estado absolutista es eliminado hacia finales del siglo XVIII. Por tanto, el Cameralismo vive entre los siglos XVI y XVIII, y en él se traslucen las diferentes fases por las que pasa la monarquía absolutista. Pero el Cameralismo no es propio de todos los estados absolutistas, sino sólo de aquellos que comparten la lengua alemana. Su paradoja es que se desarrolla en el seno de monarquías constituidas bajo una organización imperial, tanto en Alemania como en Austria, débiles y precarias, y no juega como papel el cimentar sus progresos, sino que más bien tiende a socavarlos. El Cameralismo es una doctrina que apuntala, sustenta y favorece la formación de los principados alemanes, frente a los feudatarios, como ante el imperio.⁴

Es el movimiento cameralista una tradición de casi tres siglos, de tan largo proceso se puede derivar su importancia, así como por el hecho de ser un proceso de construcción histórica de una teoría de la Administración Pública. El Cameralismo, dice Guerrero se forma a partir de tres fuentes intelectuales principales: 1) el pensamiento político alemán, 2) los Consejeros de príncipes, y 3) el Fiscalismo austriaco.

⁴ Ibíd., p. 58.

Primero, el pensamiento político alemán fue el que nutrió la formación del Cameralismo de un gran número de conceptos. Autores como Puffendorf, Wolff y Thomasius le imprimieron importantes conceptos y categorías tales como el "bienestar" y la "felicidad", entre otros. Ambos conceptos fueron de gran importancia ya que con ellos se construyeron los planteamientos teóricos fundamentales acerca de la dirección del poder del Estado y los medios de conservarlo y, aún más, acrecentarlo. Hasta hace poco se podrían encontrar vigentes en lo que llamamos el Estado de Bienestar.

Segundo, de manera general, para entender a los "Consejeros de Príncipes" podemos decir que los "Consejos de Príncipes" fueron una forma específica de desarrollar el arte del "buen Gobierno" en algunos imperios asiáticos -musulmanes e hindúes- y en Europa -principalmente España y Alemania-. Se denominó "Consejos de Príncipes" al conjunto de conocimientos y prácticas que se iban acumulando en forma de manuales con el fin de que el soberano encontrase en éstos las respuestas que necesitaran para resolver determinados problemas que al gobierno le aquejasen.

Estas "arcanas"⁵ o "misterios", eran los secretos del soberano en donde se guardaban las experiencias pasadas con el fin de que en la incertidumbre de su mandato pudiesen ser utilizados

⁵ El fundamento de las arcanas de dominación era el secreto con que eran guardados. "La arcana política, pues, comprenden no sólo el conocimiento de las ardid es esgrimidos en la lucha por el poder, sino también un conjunto de prácticas sistemáticas encauzadas a la adecuada organización de servicios públicos". Guerrero, Omar. Los Espejos de Príncipes Musulmanes: Un programa de Capacitación Administrativa de Alta Jerarquía. En: Díaz, Francisco y Javier Díaz, Coordinadores. Antología de Teoría de la Administración Pública I. México, SUA, FCPYS, UNAM. 1990. p. 45.

para resolver determinados problemas. Tales secretos no podían ser conocidos por los súbditos ya que eran solamente propiedad y uso de los soberanos y su conocimiento por parte de los súbditos representaba un serio peligro para el reino.

Los Espejos de Príncipes, como programas de acción política, evolucionaron hasta que pudieron ser enseñados con el fin de seguir manteniendo el poder del soberano, tratando de que el bienestar y la paz social pudieran acrecentar el poder del reino. Podemos decir que existe una Arcana o Consejo para cada uno de los posibles problemas que se presentara, generados como producto de la experiencia.

Es importante destacar que "el consejo no es un mero pensamiento contemplativo, una mera especulación lógica (refiriéndose a la acción); el consejo es un hecho consumado o no es un consejo, el consejero es un funcionario de acción".⁶ La importancia de los "Consejeros de Príncipes" es tal que se les llega a considerar como los ojos y los oídos del soberano, por lo que existía una serie de requisitos a cubrir: "El consejero tendría las siguientes cualidades personales: acaudalado, ingenioso, trabajador, apuesto, maduro en edad, nacido en el país. Debe tener conocimiento de filosofía, jurisprudencia, oratoria, lenguas e historia. Habrá de ser valiente y de carácter inquebrantable".⁷

⁶ Guerrero, Omar. Los Consejos de los Príncipes Españoles. La Pedagogía Política de la Administración Pública Imperial. En Revista de Administración Pública, Núm. 54. INAP. Abr-Jun 1983. p. 535.

⁷ Ibidem.

Cuestión importante es que los Consejeros de Príncipes en Alemania establecieron la instrumentación de los consejos. Dice Guerrero que "tres fueron los consejeros alemanes que contribuyeron a la formación de las ideas cameralistas: Melchor von Osse, Jorge Obrecht y Luis von Seckendorff cuyas importantes obras cubren los siglos XVI y XVII".*

Tercero, son fuentes importantes del Cameralismo, tanto el Fiscalismo como el Mercantilismo alemán y austriaco. Podemos entender al fiscalismo como "la tendencia del príncipe, que se da predominantemente en el campo institucional, por aumentar de cualquier modo sus ingresos con la finalidad de sufragar el esfuerzo financiero impuesto por el levantamiento de un ejército permanente y la formación de una burocracia profesional".⁹

Parece que podríamos diferenciar al fiscalismo del mercantilismo (austriaco y alemán) en un plano temporal. Primero, el fiscalismo se desarrolla ante el esfuerzo que hacen los principados por separarse del Imperio y por ello surge la necesidad de aumentar sus ingresos que posibiliten su emancipación. Segundo, el mercantilismo se refiere al propio desarrollo de la realidad económica existente, esto es, que la balanza comercial sea positiva superando los obstáculos que para ello representa un centralizado aparato gubernamental. El desarrollo de estos dos conjuntos de

* Guerrero, Omar. Las Ciencias...Op cit. p. 84.

⁹ Schiera, Pierangelo. Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco. Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giufre. 1968. p. 295. Citado en Ibid., p.96.

ideas tuvo importantes repercusiones en la función del pensamiento cameralista.

A partir de tan importantes fundamentos, el Cameralismo toma su función como ideología al interior del Estado Absolutista. De suma importancia es hacer notar su periodización, sabemos que se desarrolló a lo largo de los siglos XVI al XVIII. Primero tuvo un periodo de vida "original" que cubre los siglos XVI y XVII, su segundo periodo que puede llamarse el "académico" cubre el importante siglo XVIII.

Es decir, a partir de sus fundamentos teóricos básicos y su desarrollo como una forma rutinaria de trabajo sistematizado, pasa a la enseñanza de sus preceptos. Esto es, el avance hacia las denominadas Ciencias Camerales. "En el momento en que, según feliz expresión de Small, el "Cameralismo de los libros" ha dejado el seno de las oficinas y abandona el carácter secreto de sus proposiciones, se ha dado un paso trascendental, porque como ideología combativa se ha transformado en una doctrina, es decir, un campo de desarrollo para la erudición, la academia y la docencia. Así como en el siglo XVI el secreto era consustancial a los consejos, durante el XVII lo es la publicidad. Todo está listo para que en la centuria del XVIII el Cameralismo se transmute en las ciencias camerales".¹¹

Es posiblemente el momento más importante del Cameralismo cuando se pasa a las Ciencias Camerales. Dichas ciencias

¹¹ Guerrero, Omar. La Teoría de la Administración Pública. México, Harla. 1986. pp. 7-8.

posibilitan el establecimiento formal de varias escuelas basadas principalmente en las grandes bases teórico-prácticas que llevaron al Cameralismo a ser tan importante. Es decir, "la concepción intelectual del cameralismo rompe con la barrera del secreto de la función pública para llevar a las aulas universitarias una especialidad profesional de carácter científico que capacite a los funcionarios del Estado".¹¹

Ello quiere decir que gran parte del conjunto de los conocimientos administrativos prácticos acumulados a lo largo de varios siglos (recordemos que los Espejos de príncipes, los Consejeros y Consejos de príncipes musulmanes y las arcanas de dominación se desarrollaron muchos siglos atrás) fue llevado a las aulas donde pudo enseñarse. Pudo enseñarse y además mejorarse en beneficio del Estado.

Las Ciencias camerales (Cammeralwissenschaft) estaban formadas principalmente por tres grandes ramas del conocimiento administrativo estatal: la policía, la economía y la cameralística o cameralia. El año que marcó la diferencia fue 1727 cuando Federico Guillermo I, rey de Prusia, ordenó el establecimiento de una profesión nueva para formar funcionarios públicos en las universidades -Frankfurt del Order y Halle-. Por lo que Prusia tomó la delantera en cuanto a las Ciencias Camerales se refiere en la segunda mitad del siglo XVIII. Resultando como primer catedrático de las Ciencias Camerales Juan Enrique von Justi en 1752.

¹¹ Díaz, Francisco. Desarrollo y Formación de Funcionarios en Administración Pública a través de la historia: el caso de México. Revista del IAPEM A.C., Núm 1. Ene-Mar. 1989. p.170.

Las Ciencias Camerales son un conjunto de ciencias que se encargan de la prosperidad y bienestar del Estado abarcando estos fines a través de la Administración Pública, sumándose a la obtención del bienestar general de la población. "Por tanto, en opinión de von Justi, la ciencia estatal por excelencia, a saber, la política o arte del gobierno (Staatskunst), está en íntima relación con las ciencias camerales, las cuales, desde las perspectivas del Estado, deben ser sumadas entre las ciencias que lo estudian. Hay que recalcar, sin embargo que las ciencias camerales examinan al Estado a partir de la Cámara, es decir, a partir de la unidad organizativa medular de la administración pública. Son dicho precisamente, ciencias administrativas del Estado absolutista".¹²

Es propiamente la Administración Pública (la Cámara) de donde parte las Ciencias Camerales, convirtiéndose en su objetivo principal con miras al fortalecimiento del Estado.

Aunque las Ciencias Camerales más importantes son tres, von Justi¹³ resalta que las mismas Ciencias pueden dividirse en dos: Política y demás Ciencias Camerales (política, economía, cameralística, policía, ciencia cameral y la dirección). De este amplio espectro y para efectos de nuestro estudio nos importa tomar como base de las Ciencias Camerales a dos de ellas: la Cameralística y la Ciencia de la Policía.

De entrada, se entiende por Cameralística o Cameralia, según

¹² Guerrero, Omar. Las Ciencias...Op cit. p.19.

¹³ Ibidem.

Gasser (1729) a "la disciplina mediante la cual un joven estudiante puede ser puesto en aptitud de servir útilmente a su señor".¹⁴ Darjes dice que la Cameralística "es la ciencia que nos enseña la forma razonable de preservar, aumentar y aplicar los ingresos anuales del príncipe... (es) la ciencia de la dirección razonable de un príncipe".¹⁵ Podremos entender a la Cameralística como los fundamentos que explicaban el cómo y el qué del arte y ciencia de la Administración.

Parece ser que la Cameralística se ocupa más de los aspectos económicos propios del soberano y así, del Estado. Esto porque la Cameralística plantea que con un buen manejo de la Administración y de la Economía está asegurado el bienestar del soberano y por tanto del Estado, reflejándose en la sociedad. Sin embargo, esto no es así, debido a que la Cameralística desarrolló algunos de los principales planteamientos del arte de la política derivada del Cameralismo.

La Cameralia o Cameralística parece no tener una clara distinción con las demás Ciencias Camerales (debido a que se confundían con las finanzas), esto a pesar de que su ámbito difiere de las otras ciencias. "La Cameralia es la administración patrimonial del Estado, la administración de los bienes del Estado como sujeto de derecho privado. Sería, a grosso modo y mutatis mutandis, los gérmenes del llamado sector paraestatal moderno".¹⁶

¹⁴ Ibid., p. 22.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibid., p. 22.

Aunque algunos autores cameralistas quisieron cambiar a la Cameralística por las Finanzas, sería precisamente la Cameralística la que conservara su importancia como una ciencia cameral específica. Y tal parece que es el origen de los planteamientos acerca de una Administración de recursos escasos, muy característica de nuestro tiempo.

La Ciencia de la Policía es la que se desarrolló con mucha mayor amplitud, puesto que su desarrollo no sólo tuvo alcances en los países de habla alemana, sino que se extendió a gran parte de Europa, principalmente en España, Alemania y Francia. La Ciencia de la Policía estudia las acciones administrativas al interior de los Estados, de esta manera el Estado apoyado por su Administración son los que revolucionaron el contexto estatal, permitiendo con ello el paso de un Estado pre-moderno a un Estado con tintes modernos (esto con sujeción al mundo mercantil).

"Justi en 1756 dice que se comprende bajo el nombre de Policía las leyes y los reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar e incrementar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, procurar la felicidad de los súbditos, en un palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas".¹⁷

La Policía tiene dos períodos de vida, uno considerando a la Policía en sí misma, entendiéndose como un conjunto de prácticas

¹⁷ Ibíd., p. 21.

administrativas con las que se aspira a lograr la convivencia social y el bienestar general, mediante diversas acciones estatales. Posteriormente, la Policía se enseña en las aulas universitarias contemplándose junto con la Cameralística y la Economía definiendo así las Ciencias Camerales. La Policía, de esta manera, adquiere rango de ciencia, siendo su cultivador más importante von Justi.

"La Ciencia de la Policía, es la organización aplicada de tecnologías gubernamentales encaminadas a conseguir el incremento de la calidad de vida del individuo. Se involucran en su ejercicio, el cálculo idóneo para armonizar medios y fines gubernamentales que se relacionan con cada una de las condiciones económicas y sociales de los individuos". Por tanto, la Ciencia de la Policía racionaliza las actividades del Estado, definiendo medios - tecnologías gubernamentales- y los fines -preservación del poder estatal combinado con el bienestar de la sociedad-.

Debido a que el Estado y su Administración no pueden actuar ni regirse de manera fortuita, existe una articulación de sus acciones y objetivos para con sus elementos en la Policía. "Para la Ciencia de la Policía, la racionalidad administrativa se enlaza con el arte moderno de la dominación estatal. Gobernar es poner en movimiento instituciones, reglas, funciones y atribuciones para regular, mediatizar y atemperar a las fuerzas e intereses que se

¹⁸ Uvalle, Ricardo. Reflexiones sobre la Ciencia de la Policía. En: Díaz, Francisco y Díaz, Javier...Op cit. p. 228.

desarrollan en la vida civil y política".¹⁹

Una distinción importante es la que se debe dar entre Política y Policía. Por esto, Guerrero menciona que "Policía se refiere a la conservación y buen encaminamiento de los hombres, es decir, a su mejoramiento y superación, en tanto que política toca a lo relativo al regimiento del Estado".²⁰ Policía tiende a referirse, por tanto, al conjunto de tecnologías gubernamentales, procesos, técnicas, métodos y conocimientos que aplicados sirven para aumentar las fuerzas internas del Estado.

Destacan dos de los principales elementos acerca de la Policía: su estrecha relación con la "Razón de Estado" y su vinculación como una Tecnología gubernamental (o conformado de tecnologías de Gobierno).

Brevemente, podemos entender a la Policía como un conjunto de tecnologías gubernamentales mediante las que se posibilita el desarrollo integral de el Estado enmarcando los medios y fines de la acción estatal conforme a la búsqueda del bienestar general. La Razón de Estado podemos considerarla como un "arte, es decir, que se amolda a ciertas reglas. Estas reglas no sólo pertenecen a las costumbres o las tradiciones, sino al conocimiento -al conocimiento racional-...en aquel tiempo, lo que la gente tenía en mente era una racionalidad específica del arte de gobernar Estados".²¹

¹⁹ *Ibid.*, p. 21.

²⁰ Guerrero, Omar. *Las Ciencias...* Op cit. p. 77.

²¹ Foucault, Michel. Hacia una Crítica de la Razón Política. Revista Siempre, Suplemento Cultural. Nov. 3. 1982. p. VII.

Así, la Razón de Estado es un antecedente con el que se forma la vida política racional de los Estados. El mismo Foucault define a la racionalidad estatal en términos de arte de gobierno y menciona "...lo que creo es el propósito del arte moderno de gobernar, o racionalidad estatal: es desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de tal modo que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del Estado".²²

A través del tiempo conoceremos que la Ciencia de la Policía se identificará con la Ciencia de la Administración y a la Razón de Estado como parte fundamental de las funciones políticas del Estado. Es así que una y otra son complemento del arte de gobernar involucrando con ello a la sociedad. "Si la razón de Estado es el preámbulo para constituir la vida política del Estado, la ciencia de la policía permite la racionalización de su actividad administrativa, cuidando que los individuos alcancen el desarrollo integral como seres humanos."²³

Razón de Estado y Policía cobran vida y se pueden seguir a través del tiempo debido a que ambas son tecnologías gubernamentales. Temática importante y contemporánea es la de las Tecnologías de gobierno. "La tecnología gubernamental no es otra cosa que los campos de la sociedad donde interviene el Estado, e

²² *Ibid.*, p. IX.

²³ Uvalle, Ricardo. La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. México, Plaza y Valdés. 1992. p. 28.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

incluye los fines por los que obra y los medios de que dispone."²⁴

Encontramos que desde el planteamiento del Cameralismo se esquematizan las tecnologías de Gobierno. En las Ciencias Camerales, ya en un contexto de desarrollo académico, fue como se posibilitó que hoy podamos hablar de Tecnologías de gobierno nuevas o modernas. Se puede decir que en las Ciencias Camerales es donde el desarrollo y planteamiento de la Tecnología Gubernamental tomó la forma necesaria. De hecho, se considera que el Cameralismo es la aplicación de tecnologías de gobierno. Posteriormente a la Policía y la Razón de Estado se les califica como tecnologías gubernamentales, ahora falta por describir las relaciones de estas con las que conocemos como una tecnología gubernamental contemporánea: la Gerencia Pública.

Existió un fundamento bien establecido para que en las Ciencias Camerales se desarrollaran las tareas de Gobierno. "La aplicación de las tecnologías gubernamentales con criterio racional, es garantizar que la vida individual sea activa, próspera y productiva. Interesa el individuo como centro y cuidado del poder estatal".²⁵

Los cameralistas fueron ante todo administradores teóricos y prácticos. Más aún, "el Cameralismo de los libros fue una teoría y una tecnología del gobierno, en fin, fue una tecnología administrativa".²⁶

²⁴ Guerrero, Omar. Las Ciencias...Op cit. p.46.

²⁵ Uvalle, Ricardo. Reflexiones...Op cit. p. 226.

²⁶ Guerrero, Omar. Las Ciencias...Op cit. p. 31.

Dos de las principales aportaciones revisadas aquí, la Ciencia de la Policía y la Razón de Estado, son consideradas como tecnologías de Poder porque en su concepción posibilitan específicamente la dominación política. "En el primer caso, el de la ciencia de la policía, articula con sentido positivo las fuerzas internas del Estado para conseguir su prosperidad y felicidad. En el segundo, la razón de Estado, se conjuntan fuerzas negativas pero necesarias para la defensa de los enemigos internos y externos que el estado pueda tener".⁷⁷

Ambas tendencias tienen siglos de experiencia y conocimiento acumulados, generando el gran alcance teórico y práctico de sus conceptos. Su enseñanza -propia de la tradición cameralista del siglo XVIII- posibilitó su desarrollo gracias a la adecuación de las prácticas administrativas al ámbito académico universitario. Dicha enseñanza no se encontraba únicamente confinada a las aulas, sino que era parte del ejercicio cotidiano del poder político y de las acciones administrativas. Las tecnologías gubernamentales son una combinación cuasi-perfecta de teoría y práctica que se genera a partir de la necesidad de acrecentar el poder político y la capacidad administrativa de los Estados.

El planteamiento acerca de las Ciencias de la Administración del Estado Absolutista resulta ser punto nodal en la explicación histórico-conceptual de la Ciencia de la Administración Pública. Por otro lado, referirnos a dicha tendencia como origen único de la Gerencia Pública representaría algunos problemas. Sin embargo, son

⁷⁷ Uvalle, Ricardo. La Teoría...Op cit. p. 261.

las Ciencias Camerales las que nutren a la misma Gerencia Pública de múltiples elementos conceptuales básicos que no podemos encontrar en algunas otras corrientes de pensamiento administrativo.

En suma, las Ciencias Camerales, fundamentación ideológica del Gobierno en el Estado Absolutista, va más allá de la mera práctica administrativa llegando a elevar a rango de ciencia las diferentes prácticas cotidianas del arte de Gobierno. Esto mediante el traspaso de la fundamentación práctica cotidiana de las oficinas a las aulas universitarias. Encontramos, pues, en las Ciencias Camerales aportaciones referidas a categorías y conceptos elementales para una concepción de la Gerencia Pública. Más que determinar si las Ciencias Camerales son o no el origen de la Gerencia Pública, habría que retomar los puntos fundamentales tanto del Cameralismo (como origen de las Ciencias Camerales) y de la Gerencia Pública con la finalidad de analizar ambas tendencias. En este sentido, Hood y Jackson²⁸ afirman que "la Nueva Gerencia Pública (NPM) es hoy, la que es exactamente competente y el Cameralismo fue, en un sentido real, el primer movimiento de "nueva Gerencia Pública" en la Europa moderna".

Tomando algunos elementos fundamentales del Cameralismo podemos llevarlos al campo de la Gerencia Pública. La Gerencia Pública (fundamentada en esta corriente) parece haber retomado básicamente del Cameralismo aquellos principios que determinan la

²⁸ Hood, Christopher y Jackson, Michael. The Administrative Argument. Great Britain, Dartmouth. 1991. p. 177.

actuación de la Administración Pública como una actividad del Estado en la sociedad. De hecho, la importante sistematización del conocimiento que se da durante el Cameralismo se refleja en algunos de los preceptos básicos que maneja la Gerencia Pública. Determinaciones como la preservación y ampliación del poder del Estado, el bienestar y la elevación en los niveles de vida de la sociedad, el uso constante de tecnologías gubernamentales y otras son muestra de la influencia de categorías cameralistas en la Gerencia Pública.

Hay que recalcar que el momento más importante del Cameralismo es la mutación hacia las Ciencias Camerales y ello se logra gracias a la introducción de todo el arsenal práctico administrativo a las aulas universitarias, ello mediante la estructuración de la enseñanza de la profesión cameralista. La finalidad de llevar a las aulas el conocimiento cameral radicó, sobre todo, en la mejor preparación del personal necesario para las actividades del Estado.

"..la enseñanza universitaria de las Ciencias Camerales tuvo como centro y cúspide el establecimiento de una especialidad profesional propiamente administrativa, cuyas finalidades pedagógicas descansaban en nuevas ideas. Una fue que la formación jurídica de los funcionarios públicos era insuficiente y que se requería la incorporación de materias tales como la economía, la policía y la cameralística o cameralia. La otra, que la formación de esos funcionarios debía dejar de ser escolástica, esto es, fundarse en el futuro en tecnologías administrativas que los

capacitaran para atender una finalidad superior del Estado: fomentar, a la vez, la felicidad de los súbditos y la prosperidad estatal".²⁹

Por tanto, el Cameralismo como un binomio teórico-práctico, se perfeccionó con su enseñanza; esto es, capacitación a los servidores en la dirección del Estado. Recordemos también que existe una larga tradición en cuanto a capacitación para funcionarios y servidores de Estado, por ejemplo, los Espejos de Príncipes y los Consejeros de Príncipes.

"La formación de los funcionarios estatales en las materias de la profesión de la administración pública, es antiquísima. Conforme el arte de administrar exige más y más la eficiencia de los administradores, nacen en consecuencia respuestas a esta demanda".³⁰

En la actualidad existen fuertes y constantes llamados a la profesionalización de los servidores del Estado. En este sentido, la Gerencia Pública se ha preocupado por solventar algunas de las exigencias de perfeccionamiento en el campo de los servidores del Estado. La búsqueda por la excelencia en la preparación profesional del gerente público se ha centrado en las universidades, al igual que las Ciencias Camerales fueron desarrolladas a partir de su implantación en algunas universidades europeas.

En este sentido, Kliksberg menciona que "han aumentado

²⁹ Guerrero, Omar. Las Ciencias...Op cit. p. 106.

³⁰ Ibíd., p. 108.

continuamente el quantum de escuelas o institutos públicos creados a efectos del adiestramiento especializado en ramas particulares del aparato gubernamental y normalmente adscritos a Ministerios u otros organismos centralizadores".³¹

Aparte de la búsqueda constante por una mejor preparación de los funcionarios de Estado, existen incidencias más importantes y específicas tanto en el pensamiento cameralista como en la Gerencia Pública.

Uno de los productos más importantes del Cameralismo, la Ciencia de la Policía, guarda importantes similitudes con la Gerencia Pública. Ambas expresan un binomio: se consideran como tecnologías de gobierno. Así también, se considera que para su actuación utilizan todo un conjunto de tecnologías gubernamentales, por lo que ambas tienden al acrecentamiento del talento y potencial del Gobierno así como al mejoramiento y elevación de los niveles de vida de la sociedad, consiguiendo con ello un Estado más fuerte.

"Analistas tales como Aucoin (1990) ven a la Nueva Gerencia Pública (NPM) ampliamente caracterizada por la defensa de:

-un cambio de la "policy" al "Management" (en el sentido de un incremento en el énfasis sobre la dirección consciente de los

³¹ Kliksberg, Bernardo. Reflexiones sobre problemas estratégicos en el Adiestramiento y la Formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina. En "La Reforma de la Administración Pública en América Latina". Kliksberg compilador. España, INAP. 1984. p. 111. Para contemplar ampliamente la estrecha relación entre las Universidades y la formación del personal gerencial público ver: Kliksberg, Bernardo. Universidad, Formación de administradores y sector público en América Latina. México, CLAD, INAP y FCE. 1986.

costos de la organización de los servicios públicos y lejos del desarrollo político);

-un cambio de la agregación a la disgregación en las organización de los servicios públicos;

-un cambio de la planeación y "bienestarismo" de los servicios públicos a un énfasis sobre la reducción de costos y una disciplina del trabajo;

-un cambio del proceso a la salida en los controles y los mecanismos de la contabilidad (particularmente a través del desarrollo de métodos cuantitativos de mejora y medición de la eficiencia);

-un divorcio de la provisión de la producción (o distribución) en las políticas públicas. Esta división esta asociada con un cambio de producción permanente en las agencias públicas para terminar con los contratos y distribución del sector privado".³²

Por otro lado, "Analistas como Small (1909), Sommer (1930), Tauscher (1956), Kasnacich-Schmid (1958), Parry (1963) y Walker (1971) ven al cameralismo como ampliamente caracterizado por la defensa de:

-un cambio del nacimiento noble y las conexiones políticas a la meritocracia como la base de reclutamiento de gerentes públicos;

-un cambio del conocimiento de las leyes feudales (por adjudicación o demandas conflictivas) al conocimiento de la ciencia

³² Hood, Christopher y Jackson, Michael. Op cit. p. 178.

administrativa (comprendiendo el estudio de gerencia fiscal, gerencia de recursos naturales y regulación económica) como la herramienta básica de los gerentes públicos;

-un cambio de las particularidades locales a los principios estandarizados de la gerencia económica, aplicándola en todo el territorio, deseando eliminar el pasado y basándose en los principios de la Ciencia de la Policía para el bienestar común;

-un cambio del tradicionalismo ad hoc a un más formalizado y profesionalizado sistema de Administración, basado en el entrenamiento universitario, procedimientos explícitos asegurando la propia descarga de las obligaciones por los administradores, continuidad en el servicio sobre la base de salarios determinados y una relativa separación de los niveles operacionales burocráticos (organizados en forma colegial en los niveles de toma de decisión) de los niveles de alta política del Gobierno, representados por el monarca y los más altos ministros de Estado".³¹

Comparando a las Ciencias Camerales con la Gerencia Pública es posible ver que tanto una como la otra han incidido en la evolución prescriptiva de las aptitudes y actitudes en los servidores del Estado. Ambas tratan del uso de tecnologías administrativas como medio para incidir en la sociedad tratando de mejorar sus condiciones de vida y aumentar el poder del Estado, perfeccionando sus métodos de Administración. Tanto al interior como al exterior del aparato gubernamental tratan, ambas, de ejecutar sus actividades mediante los mejores métodos

³¹ Ibid., p. 180.

administrativos. Ambas tienen como finalidad última la mejora en la Administración del Estado para con la sociedad. Tanto la Gerencia Pública como el Cameralismo tienen como marco de actuación la racionalidad en los procesos de decisión y el mejor uso de los recursos estatales.

"Así como la racionalidad política procura que el proceso de gobierno sea regido por reglas, la racionalidad administrativa significa que el Estado a través de su administración aplica tecnologías gubernamentales para procurar el bienestar individual en la sociedad... La racionalidad administrativa del Estado en la sociedad, tiene como eje fundamental, el inmenso poder de la administración, que articulado en reglas, preceptos, objetivos y valores, define la forma de intercomunicación entre la vida pública y la vida privada".⁴

Finalmente, Hood y Jackson exponen que existen fuertes relaciones entre el Cameralismo avanzado y la Nueva Gerencia Pública. Para dichos autores, al igual que para nosotros, dichas similitudes (que posibilitan su entrelazamiento) están basadas en la adopción de categorías y conceptos generados o renovados durante el período cameralista.

"Hay siete similitudes interesantes entre la Nueva Gerencia Pública y el Cameralismo avanzado como un juego de doctrinas administrativas. Estas similitudes son:

el uso del término "Gerencia Pública" (Staatswirtschaft, Haushaltungskunst);

⁴ Uvalle, Ricardo. Reflexiones sobre... Op cit. p. 226.

· el énfasis sobre las tecnologías administrativas como las claves para la efectiva gerencia estatal;

· la perspectiva de que la ejecución puede y debe estar separada de la alta política;

· la perspectiva de que la economía es la virtud administrativa del monarca, y el énfasis central es dado por el sistema financiero del Estado;

· la preferencia por evitar la gerencia estatal directa de las complejas transacciones o procesos;

· la naturaleza esencialmente del enfoque "top-down" y centralista de ambas escuelas en la práctica;

· la carencia de cuestionamientos de los parámetros del orden social y político al interior del cual operan los gerentes públicos".¹⁵

Por otra parte, para efectos de nuestro análisis, es importante resaltar que también existen diferencias fundamentales entre ambas doctrinas administrativas.

Hood y Jackson resaltan tres diferencias que observan en términos del papel que juegan los funcionarios: "por ejemplo, La Nueva Gerencia Pública (NPM) tiende a enfatizar el principio de un sólo jefe, mientras que el cameralismo ha sido asociado con la toma de decisiones colegiadas en los niveles más altos de la burocracia; la NPM tiende a favorecer el habilitamiento de los gerentes para dejarlos "libres para gerenciar", mientras que el cameralismo favorece las decisiones por reglamento y rutina; la NPM favorece

¹⁵ Hood, Christopher y Jackson, Michael. Op cit. pp. 181-182.

las limitaciones a la ocupación y enlaza las recompensas a las mejoras, mientras que el cameralismo favorece la ocupación y los salarios fijos".¹⁶

Si bien es cierto que la Gerencia Pública Moderna retoma algunos elementos importantes del Cameralismo, también es cierto que ambas tendencias difieren en cuanto a sus fines últimos. Esto debido a la diferencia histórico-temporal entre una y otra, además de la evolución que han sufrido las Ciencias Sociales a lo largo de todo el tiempo.

Así, encontramos diferencias en tanto que el fin último del Cameralismo es la felicidad de los súbditos mediante el bienestar y prosperidad del Estado. Para ello se construye todo un cúmulo de preceptos que posibilitan elevar los niveles de vida de la población y mejorar al Estado en sus elementos fundamentales en pos de un aumento de poder.

Mientras tanto, los planteamientos básicos de la Gerencia Pública Moderna se basan en la búsqueda constante de la eficiencia en los sectores gubernamentales. La Gerencia Pública no es ajena a lo que sucede en el Estado, pero ello no implica que sus preceptos recaigan directamente sobre el mismo. Sus preocupaciones principales estriban en valores de eficiencia y racionalidad gubernamental (entre muchos otros, que se desarrollarán posteriormente) en aspiración de conseguir un aparato gubernamental eficiente.

Tanto Gerencia Pública como el Cameralismo parten de un punto

¹⁶ Ibidem.

específico: el aparato de Gobierno o Administración Pública. Ambas contemplan todo un conjunto de Tecnologías gubernamentales para conseguir sus fines: bienestar y un mejor Estado en el Cameralismo, eficiencia y racionalidad gubernamentales en la Gerencia Pública.

En suma, encontrar el posible origen de la Gerencia Pública en las Ciencias Camerales está lejos de ser universalmente válido. Sin embargo, como hemos visto, guardan estrechas relaciones en cuanto al uso de conceptos y algunos fundamentos que orientan las acciones cada una. No podemos negar la riqueza conceptual que han dejado las Ciencias Camerales, pero no por ello debemos sujetar a la Gerencia Pública contemporánea a tales estudios, ya que la Gerencia Pública -desde nuestra visión- es mucho más que conceptos.

2.2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NORTEAMERICANA.

2.2.2.1. EL AMBIENTE GENERAL.

Buscar las raíces de la Gerencia Pública implica realizar una revisión de los antecedentes de una de las corrientes más influyentes dentro de la misma Administración Pública contemporánea como lo es la Administración Pública de los Estados Unidos de Norteamérica.

Ya hemos revisado con anterioridad los elementos que llevaron a las Ciencias de la Administración del Estado Absolutista a tomar parte en la conformación de la Gerencia Pública moderna. Por ello, ahora revisaremos primero, de manera general el ambiente bajo el cual se ha desarrollado la Administración Pública en norteamérica, para posteriormente entrar al desarrollo de lo que es propiamente

la concepción y evolución del Gerencialismo norteamericano como componente fundamental de la Gerencia Pública moderna. Postulando al Gerencialismo norteamericano como su principal punto de origen.

En la búsqueda por los orígenes de la Gerencia Pública existe una corriente que, al parecer, ostenta mayor participación. Al interior de la Administración Pública norteamericana encontramos la tendencia administrativa conocida como "Gerencialismo", la cual surge, como campo de estudio a principios del siglo XX en los Estados Unidos teniendo ciertos antecedentes del siglo anterior.

Este trabajo no abandona el supuesto de que existe una idea específica de Administración Pública evidente a lo largo de los procesos que involucran el desarrollo de cada Estado en particular. Es la Administración Pública la que en su proceso de conformación retoma elementos de diversas corrientes intelectuales y disciplinas académicas que posibilitan y justifican su actuación como parte ostensible del Gobierno.

En el presente apartado trataremos la conformación de la Gerencia Pública como tecnología gubernamental, partiendo de los elementos que dan sustento a su conformación. Específicamente: el gerencialismo al interior de la Administración Pública norteamericana. Es sabido que no sólo los norteamericanos desarrollaron los movimientos gerenciales, sin embargo son ellos quienes profundizan y denotan una compleja evolución del pensamiento administrativo en términos gerencialistas.

Conviene mencionar que se hace referencia al Gerencialismo como aquél conjunto de corrientes, disciplinas o escuelas

académicas relacionadas con algún tipo de administración, las cuales hayan desarrollado elementos que ahora podamos considerar de tipo gerencial. Esto es, el antecedente formado por las escuelas o corrientes gerenciales por las que ahora se considera importante el estudio de la disciplina llamada Gerencia Pública, tales como: la Gerencia Científica, la Gerencia Administrativa, la Escuela de las Relaciones Humanas y la Escuela de la Ciencia Gerencial.

Aunque algunos autores afirman que no podemos hablar de una precisa y definida Ciencia de la Administración en norteamérica, algunos otros sustentan firmemente lo contrario. Lo cierto es que la Administración Pública de los Estados Unidos de América (sobretudo en términos gerenciales) ostenta una de las más completas y variadas evoluciones, lo que permite sustituir algunos vacíos que deja el considerarla o no como una ciencia. Aunque habrá que ser específicos en cuanto al período de referencia.

Algunos autores pueden argumentar que en otro espacio y tiempo del mundo como Alemania es donde a partir del siglo XVIII hay posibilidades de hablar de un estructurado y sistematizado conocimiento administrativo que se puede calificar de ciencia, este lo encontramos en las Ciencias Camerales del Estado Absolutista Alemán.

Referente a la separación entre la ciencia de la Administración Pública -que encuentra justificación como originaria del siglo XVIII- y el proceso de conformación del estudio de la Administración Pública en norteamérica, Omar Guerrero menciona: "hay que consignar que, además del estudio de la Administración

Pública, a ésta la han abordado en las formas más variadas e independientes. Esto da origen a lo que en Estados Unidos se entiende como "escuelas" o "corrientes" de pensamiento. La mayoría de tales corrientes tratan a la Administración Pública en forma periférica, la examinan como una disciplina distinta a la Ciencia de la Administración o la tamizan al través de una metodología general".¹⁷

En los Estados Unidos no se desarrolla un temprano estudio sistemático de la Administración Pública; es hasta 1887 cuando Woodrow Wilson con "The Study of Administration"¹⁸ establece algunos de los principios pioneros que abren la puerta del interés por la precisión en la conformación de un campo de estudio y objeto del estudio sistematizado de la Administración Pública.

Parece que, en términos formales, la obra de W. Wilson es un importante parteaguas de la Administración Pública en los Estados Unidos. Así, "...Wilson presta debido crédito al panorama prusiano, aunque no se refiere a la contribución cameralista, ni está de acuerdo en que la administración sistemática haya recibido mucha atención antes del siglo XIX. Sin tomar en cuenta esta interpretación, las aportaciones de Wilson en su "Estudio de la Administración", presentado en 1886, fue otra conquista en la

¹⁷ Guerrero, Omar. La Teoría de la Administración Pública. México, Karla. 1986. pp. 280-281.

¹⁸ Wilson, Woodrow. The Study of Administration. Political Science Quaterly, Vol. II, No. 2. Jun 1887.

historia de este campo".¹⁰

Sin embargo, a través de los diversos estudios que se han realizado a lo largo del presente siglo, se confirma el gran valor que tienen los teóricos norteamericanos en la conformación de la Administración Pública contemporánea como disciplina. Es en Estados Unidos donde se establecen dos principales líneas de pensamiento en la estructuración de la teoría administrativa pública: a) el estudio sobre el Gobierno y su actividad en un esquema de estructuración bien definido como es el Federalismo, y b) los estudios sobre Teoría de la Organización y los estudios Gerencialistas basados, en un primer momento, en los análisis hechos al interior de la Administración privada y los procesos internos de gestión.

El valor que tiene el Gerencialismo en los Estados Unidos para la Administración Pública norteamericana durante todo el siglo es de suma importancia. El cual tiene como punto de partida la observación y estudio de múltiples procesos al interior de las organizaciones con carácter industrial, pensando básicamente en la extensión de la industria y los negocios privados durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX. Algunas de las constantes metas de esta tendencia fueron la búsqueda de altos niveles de productividad y la eficiencia (concepto ampliamente usado en el Gerencialismo).

Surge básicamente cuando las actividades de las empresas

¹⁰ Galván, José. Tratado de Administración General. Desarrollo de la Teoría Administrativa. México, Trillas. 1994. p. 94.

tuvieron un incremento tal que los administradores se encontraron con innumerables problemas (tanto de operación como de dirección) no conocidos anteriormente y comenzaron a estudiarlos, dando por resultado el inicio de complejos e importantes estudios.

Apreció, entonces, la búsqueda de soluciones a los problemas que había provocado la expansión de los capitales en el creciente capitalismo norteamericano, lo que hacía que la administración privada presentara problemas de cómo hacer eficientes los procesos de producción, además de enfrentar problemas organizacionales.

La influencia del Gerencialismo es tal, que se ve reflejada en un gran número de los esquemas interpretativos de la Administración Pública norteamericana.⁴⁰

Vamos a revisar algunos esquemas tipológicos de interpretación de lo que ha sido la Administración Pública en los Estados Unidos de Norteamérica para comprender algunas visiones que se tienen acerca de la importancia de las llamadas "tendencias" al interior de ésta. Se destaca principalmente la ubicación de la corriente gerencialista como fundamental y posteriormente desarrollar sus elementos cardinales.

Una clasificación importante acerca de las denominadas tipologías la realiza Beauregard⁴¹, quien las encuadra en tres

⁴⁰ Ver: González, Beauregard. La Administración Pública Norteamericana. Origen, Crítica y Crisis. México, Fontamara. 1987. En esta obra se presenta el amplio desarrollo de la Administración Pública en Norteamérica, donde se destaca que el estudio de dicha disciplina presenta vacíos metodológicos y epistemológicos, reflejando en los estudios técnicos gerenciales una de las tendencias con mayor fuerza en su propia evolución.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 27-45.

principales ramas: a) Concepción histórica del desarrollo, b) Concepción disciplinaria del desarrollo, y c) Concepción teórica del desarrollo. Dicho autor realiza tal clasificación debido a que los esquemas tipológicos nos ayudan en el análisis del método en cada corriente teórica, los autores y las técnicas, esto se puede mediante la diferenciación de los períodos, autores y producción bibliográfica. Por ello, se deriva la importancia de los esquemas de interpretación.

Primero, Nicholas Henry establece que el desarrollo de la Administración Pública en norteamérica se puede analizar bajo la óptica de cinco paradigmas: 1. La dicotomía política-administración (1900-1926); 2. Los principios de la administración (1927-1937), el reto 1938-1947, reacción al reto 1947-1950; 3. Administración Pública como ciencia política (1950-1970); 4. Administración Pública como Ciencia Administrativa (1956-1970); Las fuerzas del Separatismo: "Ciencia y Sociedad" y la "Nueva Administración Pública" (1965-1970); y 5. Administración Pública como Administración Pública (1970-?).⁴²

Interesan particularmente a nuestro trabajo el cuarto y quinto paradigmas. En el cuarto, Henry expone algunas de las ventajas que tiene la ciencia Gerencial sobre la tradicional ciencia Administrativa desde el punto de vista de lo técnico y la eficiencia gerencial, además de la importancia que ello representa en la transferencia de los enfoques gerenciales al contexto

⁴² Henry, Nicholas. Public Administration and Public Affairs. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall. 1980.

gubernamental.

En el quinto paradigma, Henry establece ya el traspaso de las técnicas de la Ciencia Gerencial a la esfera pública, ello gracias al progreso que tuvieron al ser abordadas por estudios sociales y su habilitación para el Gobierno.

Segundo, H. McCurdy⁴³ establece tres periodos por los que ha pasado la Administración Pública en los Estados Unidos: a) Período Ortodoxo (1887-1945), b) Período Político (1945-1960), y c) Período Programático (1965-1966). Es interesante resaltar que el período "Político" es donde "la ciencia de la administración pública se nutre esencialmente de cuatro enfoques que componen (aunque no lo unifican) el objeto de estudio: el modelo político-administrativo, las ciencias del comportamiento humano en la organización, el modelo burocrático y los estudios gerencialistas".⁴⁴

La importancia del llamado período "Político" sobresale debido a que en este período se distinguen ciertos avances en la construcción de una Administración Pública con elementos técnicos como son: la administración de recursos humanos, la administración gubernamental al interior del aparato, seguimiento de procesos administrativos, presupuestación, teoría de la organización, etc.

Por último, Thomas J. Davi⁴⁵ establece que hay cuatro orientaciones básicas en el estudio de la Administración

⁴³ Mc Curdy, Howard. Una Bibliografía sobre Administración Pública. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1973.

⁴⁴ González, Beauregard. Op cit. p 33.

⁴⁵ Thomas, Davi. Public Administration as a field of Study in the U.S.. RICA. 1962. Citado en Beauregard. Op cit. pp. 35-37.

norteamericana, de los cuales nos interesa, como en los otros casos, resaltar aquellas que tengan relación directa con el gerencialismo. Las cuatro orientaciones son: 1) Gerencial, la que enfatiza las condiciones y técnicas para un mayor grado de productividad y eficiencia, dándole importancia a la estructura y procedimientos técnicos. 2) Política, 3) Psicológica, y 4) Sociológica. Davi utiliza además una serie de preguntas encaminadas a descubrir los elementos componentes y aportaciones principales de cada una de las orientaciones referidas.

Nos ha interesado resaltar los esquemas explicativos acerca de la evolución de la Administración Pública norteamericana ya que su valor estriba en la visión que, de manera general, pueden aportar al trabajo. Es importante observar las diferentes interpretaciones acerca del desarrollo de la disciplina en los Estados Unidos porque en la mayoría de las aportaciones encontramos gran consenso acerca de los principales elementos representados en las tipologías clasificatorias de la disciplina desde su inicio hasta hoy.

La mayoría de los esquemas interpretativos de la evolución de la Administración Pública como disciplina en Estados Unidos, enfatizan el papel que tiene el Gerencialismo como elemento fundamental en el desarrollo de la Administración en ese país. Ahora bien, a partir de este supuesto, corresponde hacer una revisión acerca de los elementos que de la misma Administración Pública norteamericana influyen en la conformación de la Gerencia Pública contemporánea.

2.2.2.2. EL GERENCIALISMO NORTEAMERICANO.

Las corrientes de pensamiento gerencial, ha tenido gran peso en los procesos de conformación de la Administración Pública norteamericana, y ahora en la explicación de su evolución. Dicha influencia se debe a las valiosas aportaciones de autores que generaron vastas líneas de pensamiento al interior del pensamiento gerencial, y por tanto, en la concepción de la Administración Pública. Así ellos pudieron definir el camino por donde se desarrollarían a posteriori los más diversos y completos estudios sobre Gerencia y sobre Administración Pública y Privada.

Por lo que toca a las prácticas gerenciales, puede decirse que siempre han estado presentes desde que el hombre constituyó las primeras formas de organización, pero su estudio sistematizado surgió muy tarde. Pioneramente es en el siglo pasado cuando comienza a surgir su estudio, principalmente por las necesidades que el contexto marcaba a las organizaciones industriales que entraron en un proceso de expansión y competencia, aumentando con ello la complejidad en sus relaciones y tratando de mejorar su productividad y eficiencia.

Existen estudios de muy diversas fuentes y naturaleza, así también, existen diferentes análisis acerca de la evolución del pensamiento gerencial en el mundo. Pero tal parece que existen tendencias generalmente aceptadas para la descripción de los procesos evolutivos que siguió el pensamiento gerencial norteamericano.

Tomando en consideración los esquemas interpretativos de la evolución administrativa pública en los Estados Unidos -anotados con anterioridad- podemos ver cuáles son las etapas por las que ha evolucionado el gerencialismo llegando hasta nuestros días.

Por ejemplo, en un artículo clásico, Harold Koonts⁴⁶ define seis principales escuelas al interior de la teoría gerencial: 1) la del proceso de la Gerencia u Operacional, 2) la empírica, 3) la del comportamiento humano, 4) la del sistema social, 5) la teoría de las decisiones, y 6) la escuela matemática.

Posteriormente, el mismo Koonts junto con O'Donnell⁴⁷ identifican siete escuelas en el pensamiento gerencial: 1) el enfoque operacional, 2) el enfoque empírico, 3) el enfoque del comportamiento humano, 4) el enfoque del sistema social, 5) el enfoque de la teoría de la decisión, 6) el enfoque centrado en la comunicación, y 7) el enfoque matemático.

La Gerencia Científica -primer momento importante del gerencialismo- se orientó básicamente a los estudios sobre la productividad de las organizaciones empresariales, las condiciones y la mejora del entorno físico de los trabajadores, y el estudio de los métodos de trabajo.

Parece ser que el contexto de rápido crecimiento industrial en los Estados Unidos (con todo lo que ello implica: nuevos

⁴⁶ Koonts, Harold. The Management Theory Jungle. En: Journal of the Academy of Management. Vol. 4, no. 3. 1961. pp. 174-188.

⁴⁷ Koonts, Harold y O'Donnell, Cyril. Principles of Management. New York, McGraw-Hill Co. 1976. Citado en Donnelly, Jamer, Gibson, James y John Ivancevich. Fundamentals of Management. Functions, Behavior, Models. Texas, Business Publications Inc. 1981. p. 8.

mercados y uso de mejores tecnologías) fue el que agudizó la competencia de las empresas. Así, el aumento de complejidad empujó a que los administradores buscaran nuevas soluciones que no sólo resolvieran los problemas de corto plazo, sino que proyectaran eficientemente a las empresas.

Los medios con los que se habían desarrollado las empresas (principalmente industriales y algunos pequeños talleres) cambiaron, pues toda actividad resultó ser fuente de estudio en un intento de prescripción. De esta manera se iniciaba una nueva era para las administraciones en donde los objetivos científicos se habían mezclado con los objetivos empresariales.

Gran contraste existió entre la investigación de alternativas de los esfuerzos humanos en la búsqueda por determinar científicamente la mejor manera de realizar las tareas (Gerencia Científica), contra un modo empírico que era la manera tradicional de ejecutar las tareas. Este es uno de los valores primordiales de los postulados de la Gerencia Científica que influyeron en las prácticas gerenciales durante algunas décadas y que siguen vigentes hasta nuestros días.

La importancia de analizar el Gerencialismo radica en que gran parte de sus principales preceptos y principios son contemplados como efectivos y necesarios hasta nuestros días. Por ello, tanto la Administración Pública como la Gerencia Pública se han desenvuelto con algunos de sus postulados. Ello con ciertas reservas que han marcado la evolución de dichos preceptos.

Para efecto de nuestro análisis, postulamos como básicos tres

grandes momentos por los que pasa el Gerencialismo (como antecedente de la Gerencia Pública y que, además son básicamente aceptados). Primero, el movimiento de la Gerencia Científica; segundo, la Escuela de la Gerencia Administrativa, incluyendo la escuela de las Relaciones Humanas y, además la del Comportamiento; y un tercer gran momento que parte de finales de la década de los cuarenta hasta nuestros días en el que no se encuentra una definición absoluta, por lo que la dinámica del contexto ha definido la diversidad de elementos que han incidido en las teorías Gerenciales.

Gran parte de los que analizan la evolución de la administración en Estados Unidos explican el nacimiento del estudio de la administración en este país a partir del trabajo que Woodrow Wilson publica en 1887. "The Study of Administration" resulta ser el primer trabajo sobre Ciencia de la Administración en los Estados Unidos⁴⁸ al cual se atribuye el hecho de sentar las bases de lo que posteriormente va a ser el desarrollo de la Administración Pública y Privada en ese país.

El trabajo de Wilson resalta dos de los principales valores que retoma la Administración norteamericana. "El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo

⁴⁸ Guerrero afirma que a Wilson se le acredita, con toda justicia, el "haber elaborado el primer trabajo norteamericano sobre la ciencia de la administración y, por tanto, haber introducido de lleno a los académicos de su país en el cultivo de una ciencia prácticamente ignorada en los Estados Unidos, cuando ya concluía la última década del siglo XIX." Guerrero, Omar. La Teoría de la Administración Pública. Op cit. p 289.

con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o esfuerzo".⁴⁹ Wilson intenta definir que el campo de acción de la Administración es el gobierno y su parámetro de actuación es la eficiencia, elementos que van a estar presentes hasta nuestros días. Como puede apreciarse, el interés central del estudio administrativo es el qué y cómo del quehacer del gobierno, tratando de maximizar su eficiencia, al parecer hacia ese objetivo giran los trabajos de los que se conocerá más adelante como Gerencialismo y, de hecho, toda la Administración Pública en ese país.

Como hemos visto, y para efectos de exposición, se pretenden rastrear los antecedentes de la Gerencia Pública en la Administración Pública Norteamericana, ello a partir de ciertos etapas históricas que muestran los avances que, al interior de las llamadas "corrientes" o "escuelas" de pensamiento administrativo se dieron en la Administración Pública de los Estados Unidos.

A partir del "Estudio de la Administración" de Wilson, se definen los elementos necesarios para la precisión de un campo propio de la Administración Pública, al interior de la que posteriormente se podrá generar la Gerencia Pública contemporánea. Wilson define a la Administración como "la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es por supuesto tan antigua como el mismo."⁵⁰

⁴⁹ Wilson, Woodrow. El Estudio de la Administración. Revista de Administración Pública, núm 44. México, INAP. 1980. p. 275.

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 276.

En una primera fase, se identifica a la Gerencia Científica (Scientific Management) como la puerta principal del pensamiento gerencial en los Estados Unidos, ello sin tomar como punto de partida el "Estudio de la Administración" de Wilson quien, como ya hemos dicho, es considerado como el fundador del estudio de la Administración en ese país. El problema se contempla así porque el movimiento de Administración Pública que Wilson inicia no es considerado -en primera instancia- dentro de las corrientes gerenciales. Ambos siguen caminos separados, pero llegan al mismo punto.

La Gerencia Científica encuentra en Frederick Winslow Taylor a su máximo exponente. "Los Principios de la Gerencia Científica" (1911) es la obra cumbre de Taylor y también de la corriente y, precisamente, al autor se le considera como el "Padre de la Gerencia Científica". Taylor desarrolló toda una filosofía de la Gerencia, a través de diversos estudios, (estudios que se realizaron con trabajadores del hierro) donde resalta el valor del análisis científico sobre los métodos empíricos que se realizaban en las aún pequeñas empresas. Este autor llegó a diversas conclusiones derivadas de la gran cantidad de estudios que realizó desde 1878 y durante la primera década del presente siglo, alrededor de tres décadas.

Taylor concibió a la Gerencia como el descubrimiento de aquellas tareas que deberían ser ejecutadas y analizadas, lo que permitiría ejecutarlas de la manera más económica. Esto podría ser considerado actualmente como sólo el inicio o el principio

fundamental del proceso gerencial o de sus funciones.

Es importante destacar aquí que a través de los estudios realizados por Taylor, éste llegó a la formulación de que cuatro principios básicos son el principal sostén de la nueva ciencia (como Taylor mismo la denominaba), esto es, de la Gerencia Científica:

1. Creación de una verdadera ciencia, para cada elemento de trabajo que sustituya al sistema empírico,

2. Selección científica del trabajador y su posterior adiestramiento y enseñanza, mientras que en el pasado, éste escogía su propio trabajo y se adiestraba lo mejor que podía,

3. Colaboración cordial entre los trabajadores y la Dirección, para asegurarse de que todo el trabajo se hará de acuerdo con los principios de la ciencia que se ha ido creando, y

4. Que exista una división casi por igual del trabajo y de la responsabilidad entre la Dirección y los trabajadores, ya que en el pasado, casi todo el trabajo y la mayor parte de la responsabilidad se cargaban sobre los hombros de los trabajadores.⁵¹

Existe la aceptación generalizada acerca de que muchas de las ideas básicas relativas a la gerencia de las organizaciones derivan precisamente de la Gerencia Científica, la que enfatizó el valor del trabajo operativo, la racionalidad económica, el trabajo individualista y la visión de que cada hombre tiene un rol en la organización y en la sociedad, además del punto base que es el

⁵¹ Taylor, Frederick. Principios de la Administración Científica. México, Herrero Hermanos. 1993. p. 39.

incremento de la eficiencia.

Pero realmente, la gerencia científica tiene alcances más profundos. "Taylor no tuvo concepciones equivocadas en cuanto a su significado. El Management Científico -dijo una vez en una manifestación ferviente"- no es ningún instrumento de eficiencia. No es un nuevo sistema de representación de los costes; no es ningún nuevo esquema de pago de salarios; no es ninguno de los instrumentos que se le ocurren al hombre medio cuando se habla de management científico. En su esencia, comporta una revolución mental completa por parte de los trabajadores e, igualmente, por parte de los que están en el lado del management".⁵¹

Es de suponer que la Gerencia Científica no sólo obedece a los caprichos intelectuales de un solo hombre. Por ello, autores como Frank y Lillian Gilbreth, junto con Taylor, cimentaron el concepto de eficiencia como lo conocemos hasta hoy. Con Taylor se aumentó rápidamente la producción y con los Gilbreth se eliminaron movimientos inútiles en los procesos operacionales.

Otro de los pilares de la Gerencia Científica fue Harrington Emerson quien principalmente se desarrolló en el ámbito de los ferrocarriles y el ámbito de las organizaciones industriales. Emerson publicó varios trabajos, pero los de mayor importancia son: "La eficiencia como base para la operación y los salarios" y "Los doce principios de la eficiencia" de 1924. Por el amplio desarrollo

⁵² Hace referencia al documento: "Taylor's Testimony before the Special House Committee".

⁵¹ Brech, E.F. Management: su naturaleza y significado. Barcelona, Oikos-Tau. 1969. p. 43.

que dio a la temática, se le considera como el "gran sacerdote de la eficiencia".

Al colocar la contribución de Emerson en su perspectiva histórica, puede acreditársele el hecho de haber codificado un grupo de principios que tuvieron por objetivo orientar las labores de gerencia y este intento, junto con la indudable fuerza de sus principios, sirvió para enfatizar la certeza con respecto a la naturaleza distintiva y universal de las funciones gerenciales. El enfoque de Emerson giraba en torno a la "preservación"; es decir, la eliminación del desperdicio en todas sus connotaciones: el desperdicio dentro de las organizaciones, en las actividades personales, y más ampliamente, el desperdicio social, como causa de la pérdida de valiosos recursos humanos, materiales y financieros.⁵⁴

La Gerencia Científica postula como uno de los principios fundamentales (oponiéndose a la tendencia empírica prevaleciente) la investigación de alternativas de los esfuerzos humanos en la ejecución de las diversas tareas, esto con la finalidad de plantear científicamente el mejor modo de realizar dichas tareas.

Propiamente, el desarrollo de la Gerencia Científica se dió al interior de las empresas de muy diverso carácter (industriales principalmente). Esto es importante, ya que el primer centro de atracción de tales estudios fue la organización micro, es decir, el taller. Sus principales preceptos iban dirigidos a las relaciones que se daban al interior de la organización y para con la

⁵⁴ Galván, José. Op cit. p. 141.

producción. Además de que postulaba una estrecha cooperación entre el obrero y la gerencia, esto es, transformar las herméticas relaciones entre uno y otra. Ponia especial énfasis en la planificación, la estandarización y el esfuerzo cooperativo.

Una vez que las organizaciones fueron haciéndose más complejas y creciendo tanto en tamaño como en número, aquellos quienes las gerenciaban se dieron cuenta de que la etapa de preocupación por el trabajo y las relaciones con el trabajador había pasado a segundo término, no olvidándose de ello, se creyó entonces que era momento de gerenciar a las organizaciones esto se puede entender como el paso hacia la Gerencia Administrativa.

No se puede definir un corte temporal específico que marque la transición de la Gerencia Científica a la Gerencia Administrativa, no es tampoco un proceso mecánico o lineal. Sin embargo, la producción literaria sobre los temas demuestra un cambio en las preocupaciones centrales, ya que ahora el centro de preocupación son las grandes y complejas organizaciones. La Gerencia Administrativa se centró, por lo tanto, en la coordinación de los esfuerzos grupales de dirección hacia metas organizacionales. Así, se pasó de gerenciar trabajadores a gerenciar administradores y organizaciones.

Por otra parte, es en esta etapa (si podemos denominarla de algún modo) cuando hay un importante interés por estudiar los principios gerenciales por parte de algunos científicos sociales. Además del desarrollo del gerencialismo, también hubo una preocupación por estudiar a la Administración Pública con otro tipo

de estudios, más sin embargo en algunos casos se conciliaron los dos ámbitos de conocimiento; con lo que se produce uno de los enfoques de estudio de la Administración Pública más interesantes.

La importante interrelación que surge del estudio del Gerencialismo por parte de estudiosos en Ciencias Sociales genera una combinación de categorías y preceptos muy interesantes de estudiar en el ámbito administrativo público norteamericano. Dicha combinación resulta por demás importante para nuestro objeto de estudio -la Gerencia Pública- ya que surge, al parecer, de esa mezcla de preceptos públicos y privados de la administración en los Estados Unidos.

Además de dicha combinación, los estudiosos que analizan a la administración en Estados Unidos observan una diferencia fundamental: el estudio de la Teoría de las Organizaciones por un lado, y el Estudio de la Administración Pública por el otro. Lo paradójico es que ambos "campos" de estudio se desarrollan casi con los mismos procesos evolutivos del pensamiento administrativo en ese país. Al parecer no solamente es una cuestión de nombres, es una selección de categorías diferentes del mismo proceso para dos ámbitos heterogéneos.

Mientras que la Gerencia Científica se preocupó principalmente por la optimización de los esfuerzos en los procesos productivos de los talleres, esto es, estuvo centrada en los niveles operativos. Por otra parte, "un cuerpo complementario de conocimientos, el cual colocó un énfasis primario sobre amplios principios administrativos aplicables a los más altos niveles de la

organización, estaba también desarrollándose. March y Simon se refieren a este cuerpo de conocimiento como "la teoría de la Gerencia Administrativa". Otros escritores la llaman "La Tradicional o Clásica Teoría de la Gerencia". Esta se enfoca sobre la estructura formal de la organización y la delineación de principio universales de la gerencia".³⁴

Así, la Gerencia Administrativa parece haber cambiado los puntos sobre los que se había centrado la Gerencia Científica. La Eficiencia económica y la Racionalidad en los procesos seguían siendo las metas principales, la forma de alcanzarlos había cambiado. Se pasó de los estudios relacionados con los tiempos y movimientos a un enfoque sobre la estructuración de la Organización propiamente dicha, además de poner énfasis sobre la preparación y actuación de los niveles directivos.

Aunque no era norteamericano, Henri Fayol (industrial francés) tiene gran importancia en la transición hacia la Gerencia Administrativa. Él definió a la Administración como: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Esto es importante ya que la mayoría de los preceptos gerenciales giran en torno a cierta serie de principios.

Fayol mencionó que sus principios y el proceso administrativo que había postulado como general, no era excluyente de las organizaciones de Gobierno, las militares y las religiosas, sus principios y deberes administrativos eran factibles de considerarse

³⁴ Kast, Fremont y Rosenzweig, James. Contingency Views of Organization and Management. Chicago, Sciences Research Associates Inc.. 1973. p. 4.

una guía para la gente de cualquier organización. A pesar de que inició los macro enfoques relacionados a la organización, su aportación fue principalmente prescriptiva por la formulación de principios que se recomendaba seguir para el logro de eficiencia, básicamente en los niveles directivos.

Importante en Fayol es el hecho de haber mencionado que la Administración es sólo una de seis funciones esenciales (técnica, comercial, financiera, de seguridad, de contabilidad y administrativa). Pero que "importa no confundirla con la Gerencia... Ejercer la gerencia es conducir a la empresa hacia su objeto, tratando de sacar el mejor partido de todos los recursos de que dispone; es asegurar la marcha de las seis funciones esenciales... La administración no es más que una de las seis funciones cuya marcha debe asegurar la gerencia".⁵⁶

Entre las dos guerras mundiales y mientras la gerencia tanto del sector privado como del público se establecían así mismas como disciplinas identificables, la influencia de la Gerencia Científica era omnipresente. Los métodos de hacer las cosas del "único modo mejor" (one best way) que se generaron en las tareas de trabajo físico se usaban con mayor frecuencia en los problemas de las organizaciones gubernamentales. El desarrollo de grandes teóricos de la Administración Pública y de la Teoría de la Organización marcaban ya una era importante.

Una parte importante en la historia de la Gerencia (y de la

⁵⁶ Fayol, Henri. Administración Industrial y General. México, Herrero Hermanos. 1993. pp. 129-133.

Gerencia Pública de hoy en específico) la cubren estudios que abordan a la Administración Pública y que no son considerados como estudios gerencialistas propiamente. La interrelación entre los tres campos -Administración Pública, Teoría de la Organización y Gerencialismo- es importante para entender la conformación de la Gerencia Pública.

"El campo de la Administración Pública comenzó con un énfasis sobre gerencia. Los primeros textos enfatizaron muchos tópicos que la reciente Gerencia Pública sostiene y que son citados como subdesarrollados en la Teoría y práctica de la Administración Pública. White (1926, 1927) y Willoughby (1927) enfatizaron el rol gerencial del administrador público en los procesos organizacionales internos tales como la configuración estructural y el diseño del trabajo, así como el rol generalista del ejecutivo público. Ellos consideraron a la gerencia de negocios como el modelo guía apropiado para la administración gubernamental (Waldo 1984)".⁵⁷

Uno de los autores más importantes para este período fue Leonard Dupee White que en 1926 publica su obra "Introduction to the Study of Public Administration" la cual es considerada como el primer libro completamente dedicado a la Administración Pública. Aunque el texto reflejaba una tendencia propia de esos tiempos, es decir la dicotomía política-administración, fue importante.

⁵⁷ Rainey, Hal. Public Management. Recent Developments and Current Prospects. En: Naomi Lynn y Aaron Wildavsky. Public Administration. The State of the Discipline. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. p. 171.

Resaltaba que la política y la Administración no debían mezclarse, que la Gerencia se prestaba al estudio científico, y que por lo tanto, la Administración Pública era capaz de convertirse en una ciencia "libre de valores" por sus propios medios y que la misión de la Administración es la economía y la eficiencia.

Con respecto a estas ideas, White menciona que "se asume que la administración es un proceso único, esencialmente uniforme en sus características...Se asume que el estudio de la administración debe empezar por su base gerencial en vez de su base legal...Se asume que es principalmente un arte pero se le da importancia a la tendencia a transformarse en ciencia. Se asume que la administración ha venido y seguirá siendo el corazón de los problemas del gobierno moderno".⁵⁴ Asimismo, White define a la Administración Pública como "el arte y la ciencia de gerencia aplicados a los asuntos del Estado".⁵⁵

Por otro lado, William F. Willoughby para 1927 publica su obra "Principles of Public Administration", la cual se considera como el segundo texto completamente relacionado con el campo (después del de White). Aquí sugiere la existencia de ciertos principios que debían ser estudiados por los administradores para ser mejores en sus tareas. Willoughby plantea que la prestación de servicios es compleja y por tal se debe presionar a los

⁵⁴ White, Leonard. Introduction to the Study of Public Administration. New York, Macmillan. 1926. Citado en: González, Beauregard. La Administración Pública ...Op cit. p. 50.

⁵⁵ White, Leonard. "Administración Pública". Enciclopedia de las Ciencias Sociales. New York, The Macmillan Company. 1977. Citado por Galván, José. Op cit. p. 21.

funcionarios públicos tanto como a los de las empresas privadas, con el fin de idear mejores formas de prestarlos. Con esto, Willoughby podía haber reconocido que hay diferencias entre ambas, sin embargo ciertas ventajas se podían ver en la administración privada.

"La gerencia debe dedicarse al estudio científico, la administración pública es capaz de ser una ciencia libre de valores, la misión de la administración es economía y eficiencia".⁴¹

"Sostiene Willoughby que los negocios propios de la administración pública son distintos a los de la administración privada. Por tanto, aunque ha exigido que los empleados públicos sean vistos tan estrictamente como los de la empresa privada, es consciente de que no es posible asegurar que la eficiencia en el gobierno sea igual a la de las compañías particulares. Hay dos razones que considerar, la primera de las cuales es que la administración pública trabaja bajo el peso de "consideraciones políticas", en tanto que la privada lo hace con referencia a la "competencia técnica". La segunda razón consiste en que en la empresa particular se ofrecen incentivos para incrementar el rendimiento, pero en el gobierno no."⁴²

Para la década de los años treinta, otra escuela de pensamiento gerencial comenzó a tener su impacto sobre la

⁴¹ Willoughby, William. Principles of Public Administration. Baltimore, John Hopkins Press. 1927. Citado por Beauregard. Op cit. p. 52.

⁴² Guerrero, Omar. La teoría de la... Op cit. pp. 302-303.

Administración Pública. Las aportaciones de teóricos como James Mooney, Alan Reiley, Luther Gulick y Lyndall Urwick introdujeron ideas fundamentales que han llegado a ser consideradas como principios universales que los gerentes deben adoptar en cualquier trabajo en las organizaciones (públicas y privadas) para mejorar las operaciones. Además de las ideas relativas a la estructuración de organizaciones adecuadas para los contextos en que se desarrollan.

El planteamiento de principios gerenciales era el distintivo de estos tiempos. Como ya vimos, Fayol postuló cinco elementos y catorce principios básicos. Sin embargo, la más importante contribución al pensamiento administrativo de la época fue la de Luther Gulick y Lyndall Urwick, que en 1937 con su obra "Papers on the Science of Administration" dan entrada para que el mismo Gulick introdujera su mnemotécnico POSDCORB.

"La plenitud de la ortodoxia", como ha sido llamada frecuentemente, de la Administración Pública fue marcada por la publicación en 1937 de Papers on the Science of Administration de Luther Gulick y Lyndall Urwick. Este punto de referencia también marcó la plenitud del prestigio para la Administración Pública. Gulick y Urwick fueron confidentes del presidente Franklin D. Roosevelt y le aconsejaron sobre una variedad de asuntos gerenciales, sus Papers fueron un reporte para el Comité Presidencial sobre Ciencia Administrativa".⁶²

⁶² Henry, Nicholas. Public Administration and...Op cit. p. 32.

Sin duda alguna, para los estudiosos de la evolución de la Administración en Norteamérica y para la Gerencia Pública el principal planteamiento de Gulick, el famoso POSDCORB, representa más que un mero conjunto de principios. Fue una forma de ordenación de la Administración que dominó durante los años posteriores a su postulación, y aún después de la segunda gran guerra. Podemos afirmar que esta etapa es el inicio de una era, de la "era moderna de la Gerencia".

"Lo que la Gerencia Pública es, puede ser visto como una cuestión empírica. Algunos sienten que es aún el mismo viejo POSDCORB de planeación, programación, administración de personal (staffing), dirección, coordinación, información (reporting) y presupuestación enseñados en los años 30's. En el otro extremo están quienes conceptualizan el campo en términos de vocabularios nuevos y diferentes asociados con el análisis de políticas (policy analysis), la elección pública (public choice), la economía política o algún otro armazón conceptual innovador. El resultado es algo menos que una comunidad de estudiosos y practicantes quienes están de acuerdo con los términos básicos de su disciplina".⁶¹

Diversos estudiosos parten del estudio del POSDCORB como la ordenación final de todos los principios administrativos que se generan en los primeros años del desarrollo de la teoría gerencial y organizacional. Por ello, se considera a Gulick y al inglés Urwick como los que están a la cabeza de la Teoría Gerencial

⁶¹ Garson, David y Overman, Sam. Public Management Research in the United States. U.S.A., Praeger. 1983. p. 43.

Administrativa que en resumidas cuentas postula: 1) La organización es una manera de coordinar el trabajo a través de un sistema de autoridad, 2) la organización se conforma primero y entonces la gente adecuada es seleccionada para la organización, 3) la unidad de mando debe ser acatada porque "un hombre no puede servir a dos amos (jefes)", 4) el tramo de control de los gerentes debería ser equitativamente limitado, 5) las organizaciones podrían ser estructuradas por propósitos, procesos, clientelas o localización, 6) la autoridad y la responsabilidad deben estar armonizadas, así la gente tienen autoridad para llevar a cabo los trabajos por los cuales ellos son responsables, 7) la cuestión de qué es lo que hace el jefe ejecutivo es contestada por el POSDCORB, unas siglas que ponen atención a los elementos funcionales del trabajo de un ejecutivo, y 8) el personal debería ser usado para ayudar a los ejecutivos en la consecución de sus funciones.⁴

Por lo anterior, primero entendemos que la Gerencia Administrativa precisamente propone una visión general de la Organización. Dicha corriente es posteriormente retomada por estudiosos del gobierno y de las organizaciones, algunas sienten que no fueron sólo una serie de lineamientos amplios a seguir. No todo es tan mecánico, pero lo cierto es que los principios, básicamente aquellos del POSDCORB predominaron y predominan en muchos de los elementos que conforman a la Gerencia Pública.

Consideramos al inicio que la primera parte de los antecedentes de la Gerencia Pública se conformaba principalmente

⁴ Pursley, Robert. y Snortland, Neil. Op cit. pp. 162, 163.

por dos grandes momentos: la Gerencia Científica y la Gerencia Administrativa, la última podemos considerar que incluye al "movimiento de las relaciones humanas" y al de las "ciencias del comportamiento" (behaviorism). Al parecer, para la Gerencia Administrativa tiene importancia el planteamiento de las relaciones humanas ya que se desarrollaron paralelamente. Sin embargo, para efectos del trabajo mencionaremos que la escuela de las relaciones humanas tiene grandes momentos expresados por obras de diversos autores: 1) los Experimentos Hawthorne (Mayo 1933), 2) Las Funciones del Ejecutivo (Barnard 1938) y, 3) El Comportamiento Administrativo (Simon 1947).

La Escuela de las Relaciones Humanas vino a ser la contraparte de aquellos elementos "fríos" e "inhumanos" de las corrientes gerenciales que sólo veían los fines y no consideraban al factor humano. Vino esta corriente a cambiar drásticamente el pensamiento al interior de las Ciencias Sociales y de los postulados gerenciales, básicamente con algunos elementos psicosociales y aspectos humanos al interior de los preceptos administrativos. Aunque el móvil final fuese siempre la eficiencia, generada a partir del rendimiento en la productividad de los trabajadores.

Chester I. Barnard publica su texto clásico en 1938: "The Functions of the Executive" que es, según diversos autores, el primer intento americano tanto académico como intelectual para entender a las organizaciones de manera estructural a partir del concepto de "sistemas cooperativos". Así, a Barnard también se le

considera como uno de los pioneros en cuanto a "Teoría de Sistemas" se refiere.

El caracteriza a las organizaciones como sistemas cooperativos, las cuales comparten tanto los mismos propósitos como la comunicación entre sus elementos constituyentes. A partir de Barnard una gran parte de estudiosos comenzaron a ver a las organizaciones como un todo y no parte por parte. Así, Barnard da un gran paso adelante en teoría organizacional y gerencial.

Pero lo más importante de Barnard, en cuanto a nuestro trabajo se refiere, radica en algunos postulados de su principal obra. Encontramos que Barnard se refiere básicamente al trabajo que el gerente ejecutivo realiza al interior de las organizaciones. Así, entrelaza a la teoría organizacional y a los postulados gerencialistas dando mayor énfasis al papel de los gerentes de organizaciones.

Dice Barnard que "las artes ejecutivas están altamente desarrolladas en los campos denominados tecnológicos; están bien desarrolladas en los campos tecnológico-comerciales; están menos desarrolladas en las técnicas de la interacción humana y la organización".⁶⁵ Barnard daba un lugar importante a la organización informal, ya que la organización no se puede entender en su funcionamiento a partir de normas y organigramas. También creía que el dinero llega a jugar, en una gran mayoría de los casos, un papel secundario como factor de motivación del hombre en

⁶⁵ Barnard, Chester. The Functions of the Executive. Cambridge Mass., Harvard University Press. 1968. p. 292.

la organización.

El hombre, según Barnard, se interesa en las organizaciones por otras circunstancias: "...él enfatizó la importancia de factores tales como el prestigio y poder, deseables condiciones físicas de trabajo, orgullecerse de sus habilidades, lealtad, sentido de participación, asociación atractiva, amistad y recompensadoras relaciones sociales en el mantenimiento de la organización. Sin embargo, Barnard reconoció que hombres diferentes son movidos por incentivos diferentes o una combinación de incentivos y por diferentes incentivos o una combinación en diferentes momentos".⁶⁶

A Barnard se le considera también como uno de los pioneros en cuanto a la formulación de decisiones con elementos de racionalidad. De hecho, formuló una "teoría de la autoridad" en la que se menciona que "el fino arte de las decisiones del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son ahora pertinentes, en no decidir prematuramente, en no formular decisiones que no pueden hacerse efectivas y en no formular decisiones que otros podrían formular".⁶⁷

Barnard además influyó de manera determinante a la otra parte de las relaciones humanas, la Escuela del Comportamiento. Así, Barnard influye fuertemente a Herbert Simon, ello se expresa en el libro "The Administrative Behavior" -El Comportamiento Administrativo- escrito en 1947. Podemos observar la influencia de

⁶⁶ Pursley, Robert y Snortland, Neil. Op cit. p. 174.

⁶⁷ Barnard, Chester. Op cit. Citado en Ibíd., p. 175.

Barnard en tanto que Simon abarca tópicos como el estudio de la burocracia, la racionalidad, la motivación, la toma de decisiones y la estructura organizacional.

Tan importante es el pensamiento de Barnard en el campo gerencial que aún las modernas tendencias gerenciales (como lo es la Gerencia Pública) no ha podido perder de vista sus aportaciones. Así, Kliksberg menciona que "una dirección central del nuevo pensamiento gerencial es el regreso a una reflexión que Chester Barnard planteaba pioneramente en el decenio de 1930, a saber, el gerente es en primer término, un administrador de valores organizacionales. Decía Barnard que: "el papel del jefe ejecutivo es administrar los valores de la organización" y señalaba que los gerentes son "forjadores de valores, preocupados por los bienes sociales de la organización".⁶⁸

Dos obras marcan el final de la década de los cuarenta: "The Administrative Behavior" de Herbert Simon (1947) y "The Administrative State" de Dwight Waldo (1948). Ambas obras han sido consideradas como factores de cambio trascendental en el estudio de la Administración Pública por las preocupaciones que en ambas se abordan.

Al finalizar la segunda guerra mundial y ya entrados los años cincuenta parece que surge un marcado énfasis en el uso de herramientas cuantitativas, ello debido a los grandes dilemas que presentó la planeación y diseño de las actividades bélicas durante

⁶⁸ Kliksberg, Bernardo. Gerencia Pública en tiempos de Incertidumbre. Madrid, INAP. 1989. pp.45, 46.

la guerra. Hubo también una mezcla de conceptos entre las tendencias gerenciales y los métodos cuantitativos dando por resultado la Escuela de la Ciencia Gerencial. "La Escuela de la Ciencia Gerencial (Management Science School) es en un sentido una visión moderna de los primeros énfasis sobre la gerencia del trabajo. Su rasgo esencial es el uso de las matemáticas y estadísticas para ayudar a resolver los problemas de producción y de las operaciones a través de la planeación y del control. Este cuerpo de literatura, de este modo, se enfoca en resolver problemas técnicos más que de comportamiento. La computadora ha sido de tremendo valor para el crecimiento de la importancia de esta escuela porque ha permitido análisis que previamente no fueron posibles debido a su complejidad".⁴⁹

"La Escuela de las Decisiones (con Ch. Barnard y H. Simon) tomó prestado mucho del enfoque de las Ciencia Administrativa popularizada en este tiempo por escuelas de administración de negocios. Este comprendió que los administradores, primariamente, como formuladores de decisión, buscaran examinar cómo las decisiones son tomadas en el proceso administrativo... la escuela de las decisiones buscó concentrarse en la adopción y mejora de las técnicas de la gerencia, tales como la utilización de teoría de sistemas, investigación de operaciones, teoría de juegos, teoría de la información, modelos, cibernética, análisis costo-beneficio, sistema de presupuesto por programas (PPBS) y Técnicas de Revisión

⁴⁹ Donnelly, Jamer, Gibson, James e Ivancevich, John. Fundamentals of Management. Functions, Behavior, Models. Texas, Business Publications Inc.. 1981, p. 11.

y Evaluación de Programas (PERT)".⁷⁰

También al movimiento de la Ciencia Gerencial se le llama de la "Investigación de Operaciones", debido al amplio uso de los métodos cuantitativos con aplicaciones militares, los cuales se aplicaron a los negocios y, posteriormente, a muchos aspectos de la ciencia social. Este movimiento o escuela creció rápidamente a partir de mediados de los años cincuenta y se enfoca sobre una Toma de Decisiones racional basada en métodos cuantitativos y análisis científico. Se preocupa ampliamente por las técnicas más que los problemas humanos. Dicha toma de decisiones involucraba ámbitos de una función de la empresa y se relacionaba más con problemas de "policy" que con funciones gerenciales específicas.

A partir de los años cincuenta se generaron problemas en la definición de las mismas escuelas o corrientes que abordaron el estudio de la Administración Pública, del Gerencialismo y de las Organizaciones, esto debido al intenso flujo de tales escuelas de pensamiento. "Desde la segunda guerra mundial un creciente número de escritores de diversas disciplinas han fijado su atención al estudio de la gerencia y de las organizaciones en todas sus dimensiones y complejidades, un número de diferentes escuelas y enfoques han evolucionado".⁷¹ Por ello es que en 1960 surge el texto ya citado de Harold Koonts "The Management Theory Jungle" como respuesta a los problemas de complejidad que habían abordado

⁷⁰ Pursley, Robert y Snortland, Neil. Op cit. P. 18.

⁷¹ Richman, Barry y Farmer, R. Management and Organizations. New York, Random House. 1975. p. 30.

a la Gerencia y a las Organizaciones.

Rastrear los antecedentes de la Gerencia Pública a partir de los años cincuenta por lo tanto, no es fácil. Se desarrolla por otro lado la llamada "Crisis de Identidad" en la Administración Pública que para gran parte de autores se extiende de los años cincuenta a los sesentas y se identifica por la carencia de tendencias claramente definidas.

Ciertamente es difícil desenmarañar el enredo de corrientes y escuelas que durante dos o tres décadas posteriores a la segunda guerra surgen. Sin embargo, se establecen dos tendencias marcadamente predominantes: el estudio de los planteamientos gerenciales y el reciente estudio de la Política Pública. "Los nuevos enfoques de la Administración Pública a partir de la década de los cincuenta son expresiones superficialmente elaboradas del período ortodoxo, en las cuales predomina el aspecto técnico en la investigación y en la enseñanza de la administración Pública... Pudimos destacar dos enfoques predominantes: el enfoque de Política Pública y el Enfoque Gerencial. En ambos enfoques encontramos concepciones teóricas de dirección y administración basadas en los principios de eficiencia y economía de la ortodoxia..."⁷² A pesar de ver a las tendencias como "superficiales", Beauregard expresa cuáles serán los dos ámbitos por los que va a girar la Administración Pública en gran parte de los países desarrollados: la Política Pública y la Gerencia Pública.

⁷² González, Beauregard. Op cit. pp. 71-72.

Durante el período de la segunda guerra y sus repercusiones, sin embargo, se llegó a reconocer que los factores políticos fueron fuerzas necesarias, manipulables y apropiadas para el rol efectivo del gerente público en una democracia. El reconocimiento de la dimensión política en la gerencia pública había estado oculta hasta antes de la guerra. "...por ejemplo, Pendleton Herring, un científico político, publicó un texto influyente para la Administración Pública llamando a una reconceptualización del campo para dar un énfasis propio a las relaciones entre los grupos de interés y las burocracias (Herring, 1936). Además, muchos científicos políticos sumaron su apoyo a los aspectos administrativos que después generaron ímpetu para análisis políticamente centrados en la gerencia pública".⁷¹ Conforme iban surgiendo, podemos ver, que hubo una mezcla de preceptos de todas las corrientes. En la conformación de la teoría gerencial pública en norteamérica parecen haber influido las corrientes que se generaron o reforzaron posteriores a la segunda guerra mundial tales como: el gerencialismo (en general), la ciencia gerencial, la teoría de las organizaciones, la administración pública, la escuela de las decisiones y los estudios políticos de diversa naturaleza con autores como Pendleton, Appleby, Dahl, Dimock y Easton.

"Sin embargo, al interior de la escuela de pensamiento sobre las decisiones surgieron divisiones. Aunque algunos grupos se adhirieron a las fuerzas racionales para ayudar a la toma de decisiones a través de la adopción de técnicas, otros se burlaron

⁷¹ Garson, D. y Overman, S. Op cit. p. 48.

de tales ideas calificándolas como imprácticas e idealistas. El último grupo sentía que el medio ambiente de la formulación de decisiones administrativas en el sector público podría no utilizar tales técnicas. Los modelos de formulación de decisiones racionales, por lo tanto, se habían limitado en su aplicabilidad y utilidad. Tales conclusiones reestablecieron los esfuerzos de académicos en el campo de la Administración Pública como válidos y divulgaron una nueva vida dentro de la tradición pluralista de la disciplina madre de la Administración Pública, la ciencia política, como una contribución significativa al estudio de la gerencia pública".⁷⁴

Podemos ver que todo un conjunto de escuelas de pensamiento administrativo y preceptos tuvieron que surgir y entremezclarse para que la Gerencia Pública pudiera considerarse actualmente como un campo de estudio. Parte de la gran dificultad para encontrar el origen y evolución de los conceptos y categorías de la Gerencia Pública derivan del hecho de que la misma Gerencia Pública es un arte aplicado y, por tanto, en ocasiones sus raíces teóricas fundamentales no son factibles de hallarse en una sola disciplina, sino que se han tomado (sus conceptos fundamentales) de otras disciplinas. Por lo que gran parte de las disciplinas que tuvieron influencia en la conformación de la Gerencia Pública moderna parece que se desarrollaron a lo largo del siglo XX en los Estados Unidos.

La Gerencia Pública también retoma como antecedentes las fórmulas más pragmáticas del estudio del Gobierno. En los cincuenta

⁷⁴ Pursley, R. y Snortland, N. Op cit. p. 48.

y los sesenta, un grupo importante de administradores públicos (teóricos y practicantes) desarrollaron relevantes técnicas para los estudios de caso, técnica que actualmente retoma la Gerencia Pública. Con ello se demuestra que la Gerencia Pública contemporánea se identifica en su relación con problemas reales.

"Uno podría hasta decir que la organización de las estructuras para la Gerencia Pública después de la segunda guerra era aún básicamente el POSDCORB con la "CO" ampliamente expandida por las relaciones humanas y con una completamente nueva sección de Política adicional: POSDCORB-P. Realmente, sin embargo, el cambio fue más profundo que eso. Éste se volvió claro en los cincuenta con las contribuciones interdisciplinarias a la Gerencia Pública que se volvieron más significativas".⁷⁵

En 1959, Charles Lindblom⁷⁶ se interesa en cómo los gerentes y administradores formulan decisiones más que en las categorías de las decisiones, esto es, el "salir del paso" (muddling through) o método incrementalista. "El policy analysis obtuvo credibilidad a través de su asociación con aplicaciones gubernamentales. La falla de los enfoques sistémicos para encontrar las necesidades de los formuladores de decisiones gubernamentales había sido prevista por Lindblom (1959) y otros quienes habían enfatizado la inevitabilidad y deseabilidad de la negociación y del ajuste partidista mutuo en

⁷⁵ Garson, D. y Overman, S. Op cit. p. 51.

⁷⁶ Lindblom, Charles. The Science of "Muddling Through". P.A.R. Vol 19, núm 2. Spring. 1959.

los procesos de implementación".⁷⁷

Intentando responder a la pregunta ¿qué es actualmente la Gerencia Pública?, Overman y Garson mencionan que "sí el Policy Analysis es el principal llamado a ser el primer marco para organizar a la gerencia pública como un campo de estudio, esa pretensión descansa sobre las impresiones subjetivas de estudiantes contemporáneos de los negocios públicos".⁷⁸

Por lo tanto, podemos ver que el ámbito académico pudo ser el que desarrolló a la Gerencia Pública como campo de estudio, ya que la propuesta acerca del Policy Analysis (entendido como el examen de las opciones para la elaboración de policy, considerando las ventajas y desventajas de la misma policy) y del Public Policy (entendida como los cursos de acción gubernamentales que tienden a la resolución de expectativas y/o demandas sociales -con o sin carácter conflictivo-) surgen de situaciones similares a las de la Gerencia Pública. Esta última con un gran desorden conceptual por el amplio número de disciplinas y de procesos que intervienen en su conformación.

"La Nueva Gerencia Pública tiene sus raíces intelectuales en el Policy Analysis, aunque en el lado político y organizacional del campo. Este hecho tiene implicaciones potencialmente poderosas para el contenido y la pedagogía de la educación graduada (universitaria) para el servicio público. Esas implicaciones derivan, en parte, del "contrato" original entre la teoría

⁷⁷ Garson, D. y Overman, S. Op. cit. p. 58.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 60.

económica y los programas de política pública. Situado detrás del contrato había algo más que una tecnocrática actualización del tradicional POSDCORB: una incorporación de la investigación de operaciones posteriores a la segunda guerra mundial. El contrato marcó el desplazamiento final de la ciencia política como la disciplina (¿madre?) maestra de los negocios públicos".⁷⁹

Para los años sesenta, había sido tanta la explosión de disciplinas que se querían retomar en el estudio del quehacer gubernamental que las ramas principales (la Administración Pública y la Ciencia Política) querían elevar su status. Por lo cual se creó un vacío en los programas de educación para el servicio público. Ante este vacío llegaron los recién estructurados programas en Política Pública. Estos con tres principales ventajas: "un bien específico cuerpo de teoría (principalmente teoría de precios y economía de bienestar), un sencillo modelo de elección (problemas, criterios, alternativas, resultados, decisiones), y un claro juego de técnicas analíticas por las cuales lo primero podría ser conectado a lo segundo (estadística, costo-beneficio, métodos de optimización)".⁸⁰

"Durante los años sesentas y setentas aquellos quienes se acercaron a la pregunta de ¿qué es la Gerencia Pública? buscaron proveer alternativas para el POSDCORB. Y las alternativas fueron

⁷⁹ Elmore, Richard. Graduate Education in Public Management: Working the seams of Government. Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 6, núm. 1. 1986. p. 70.

⁸⁰ Nelson, Richard. The Moon and the Ghetto. New York, Norton, 1977. Citado en *Ibid.*, pp. 71, 72.

muchas. Relaciones humanas, análisis de sistemas, administración genérica, elección pública, la nueva administración pública y el análisis de policy fueron las principales contendientes... cada una enfocó aspectos de la gerencia pública que habían sido descuidados antes de la guerra. Cada una aportó nuevas terminologías y categorías para organizar el crecimiento de la literatura sobre gerencia pública, pero ningún esquema conceptual se convirtió en universalmente aceptado."¹¹ Podemos añadir a esta lista de materias interesadas en la Gerencia Pública a la siempre presente Teoría de la Organización; ya que Henderson llegó a considerar en estos años que dicha teoría debería ser la piedra de fundamentación de la Administración Pública, y por tanto de la Gerencia Pública.¹²

Para 1968 se convocó a la reunión MINNOWBROOK para evaluar los avances de la teoría y práctica de la Administración Pública en los Estados Unidos. A ella asisten los "jóvenes radicales" de esa época, con el fin de discutir sobre el "estado del arte" y plantearse la función de los administradores públicos en los procesos sociales. Se generó un movimiento conocido como la "Nueva Administración Pública" que, al parecer, nunca llegó a consolidarse como tal. Sin embargo es importante decir que Minnowbrook cambió

¹¹ Garson, D. y Overman, S. Op. cit. p. 55.

¹² Henderson, Keith. Emerging Synthesis in American Public Administration. New York, Asia Publishing House. 1966. También habría que analizar la amplia literatura que se generó, en este tiempo, alrededor de esta relación, por ejemplo: March y Simon (1958) Organizations, Cyert y March (1963) A Behavioral Theory of the Firm; March (1965) Handbook of Organizations; Thompson (1967) Organization in Action; Bennis (1967) Organizations of the Future. etc..

muchas de las perspectivas que se tenían sobre los tópicos más importantes de la Administración Pública. La redefinición se nota en los "diversos intentos de rediseñar y adaptar las organizaciones publicas a la "turbulencia" del ambiente social, económico y político de la sociedad norteamericana de esa época y, el foco de estudio de la disciplina se reorientó desde las perspectivas predominantemente gerenciales y decisionales, hacia los análisis de política pública y la teoría de la organización".³

Es para el periodo entre los años sesenta y principalmente los setenta en que las teorías sobre la Contingencia toman fuerza enfocándose sobre las organizaciones y los gerentes y cómo éstos deben actuar bajo condiciones de incertidumbre y riesgo respondiendo a una serie de necesidades y condicionantes que implican la flexibilidad organizacional y la apertura a los cambios rápidos para responder al contexto. "La certidumbre burocrática de Weber, la única mejor forma de la gerencia científica, los principios de la Administración y los énfasis sobre las relaciones humanas todos fueron rebasados por la complejidad y la singularidad del mundo real de las organizaciones".⁴

Christopher Pollit denomina a uno de los últimos periodos en la evolución del pensamiento gerencial (que emerge en los años 70's) como el de la "cultura gerencial", ello porque toma el

³ Santana, Leonardo. La Situación de Actual del Estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos: Síntesis y perspectivas. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Núm 4, 1991. p. 182.

⁴ Pursley, R. y Snortland, N. Op cit. p. 180.

concepto "cultura" de la antropología y la sociología. Dice también que habrá que tratar de hacerlo un tópico central al estudio de las organizaciones, dicho concepto fue altamente retomado durante la década de los ochenta.

"Subsecuentemente esta expresión fue tomada en el contexto del sector público y los autores en el campo de la gerencia pública comenzaron a pensar que una de las tareas de los funcionarios públicos de alto nivel era cambiar la vieja cultura del asesoramiento y de la reglamentación en favor de un mucho más sensible y proactivo estilo. Así, Metcalf y Richards (1987) afirmaron que los valores centrales giran en torno a lo que la cultura de la gerencia pública podría desarrollar incluyendo el conocimiento, la experimentación, la adaptabilidad y flexibilidad. La necesidad de esos valores surge de la proporción de cambio con la cual los gobiernos se las tendrán que arreglar en el futuro".⁴⁵

Hoy no podríamos entender a la Gerencia Pública como un cuerpo de conocimientos universalmente válidos. La Gerencia Pública es un campo de estudio heteromórfico y no podemos entenderlo sin todo el conjunto de "corrientes" o "escuelas" que se desarrollaron a lo largo del siglo XX en los Estados Unidos. Ya hemos visto la influencia que ejerce la Administración Pública del Estado Absolutista Alemán de los siglos XVI a XVIII sobre la Gerencia Pública Moderna. Así, lo que entendemos por Gerencia Pública tenemos que analizarlo a partir de la suma de las escuelas de

⁴⁵ Pollit, Christopher. Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience. Great Britain, Basil Blackwell. 1990. p. 24.

pensamiento de diversas disciplinas que se han aplicado a la gerencia gubernamental.

Actualmente, en la década de los ochenta y de los noventa, parece que la Gerencia Pública ha tomado otros canales de desarrollo, que posteriormente retomaremos. Por otra parte, y de manera breve, Richard Stillman^{MM} resalta que en los Estados Unidos en los años ochenta (y noventa) no se puede distinguir una tendencia única sobre Administración Pública. Por el contrario, el autor identifica que hay cinco categorías en las que se pueden clasificar los programas de estudio en Administración Pública: 1) Enseñanza de la Administración Pública como subcampo de las Ciencias Políticas; 2) Una orientación en adiestramiento en tecnologías y destrezas administrativas; 3) programas con un título en Política Pública que ofrecen el dominio de herramientas analíticas para tomar decisiones de política en altos niveles de la gerencia pública; 4) Un enfoque de Administración Pública general que combina tecnologías y enfoques de política, gerencia pública y política pública; y 5) Areas concentradas de estudio (municipal, salud, etc.).

"El más reciente movimiento de la Gerencia Pública está basado sobre el rol de los líderes administrativos de alto nivel, típicamente en las designaciones políticas tales como secretarios de gabinete y administradores de agencias, y las estrategias que ellos implementan. De hecho, el movimiento tiene su fundación en

^{MM} Stillman, Richard. Preface to Public Administration: A Search for Trends and Directions. New York, St. Martin's Press. 1991.

las obras que sobre dichos funcionarios de alto nivel elaboraron los formadores de funcionarios y los que están en formación".¹⁷

Es de tal importancia la preparación de funcionarios de alto nivel que un gran número de autores expresa interés en los centros de formación y en la currículas de los mismos. Además, muchos otros le denominan como una "nueva" rama de estudio llamada Gerencia Pública (Public Management), impartida en algunas de las más importantes instituciones de educación profesional en norteamérica, unas ya establecidas, otras de reciente creación, las que tienen como deber educar funcionarios públicos de alto nivel para solventar las pesadas responsabilidades del aparato gubernamental nacional. Entonces, esa "nueva" rama de estudio, como hemos podido observar, de "nuevo" no tiene más que su reciente reconocimiento que -debido a su importancia- se ha dado en países como el nuestro.

¹⁷ Kettl, Donald. The Perils and Prospects of Public Administration. En Public Administration in Action. Readings, Profiles & Cases. Robert B. Denhart y Barry Hammond. California, Pacific Grove, Brooks/Cole. 1992. p. 15.

CAPITULO TRES. EL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO.

3.1. LOS PROCESOS DE CAMBIO HACIA EL ESTADO CONTEMPORÁNEO.

En las últimas dos décadas se ha hecho un marcado énfasis en los problemas que enfrenta el Estado a nivel mundial. El contexto contemporáneo se puede identificar principalmente por dos directrices: la complejidad extrema y la velocidad de los cambios. Es un contexto de vertiginosidad en los cambios y donde una readecuación mundial ha marcado las pautas hacia donde se dirigen los procesos de transición en los Estados.

El contexto contemporáneo, tipificado por algunos como "moderno", está ciertamente marcado por grandes dosis de complejidad, incertidumbre y profundos cambios -algunos de forma y otros de fondo. Este ambiente mundial ha influido de manera determinante en los Estados y en sus relaciones externas e internas.

Sin duda alguna, la abrupta manera en que se han dado estas metamorfosis ha sido inesperada, y en algunos casos espectacular. Hoy parece que lo inesperado es lo único que puede pasar. Grandes cambios en los diversos campos de conocimiento han impactado en la humanidad. Pero aún más, el conjunto de cambios e incertidumbre, avances y retrocesos han dejado grandes vacíos en los Estados contemporáneos. La Administración Pública no podía ser ajena a este contexto.

Los procesos de cambio y el contexto se reflejan en los

Estados, pero principalmente los ha obligado a adecuarse al contexto mismo, cuando anteriormente los cambios obedecían a las "grandes" acciones que los diversos Estados emprendían, hoy el Estado está siendo sometido a grandes cuestionamientos acerca de su papel como rector de las grandes transiciones.

Parece ser que durante la década de los setenta se comienza a generar la discusión acerca de un decaimiento en el modo en que intervenía el Estado principalmente en dos grandes proyectos: con la economía y con la sociedad. Se comienza por criticar esa figura omnipresente y omnipotente del Estado, esto porque todo giraba en torno a lo que el Estado hacía o dejaba de hacer.

Con mayor fuerza en la actualidad, uno de los objetivos hacia donde se centran los esfuerzos que realizan las Ciencias Sociales es el Estado. Ha retomado un valor importante como centro de debates, también ha sido objeto de acérrimas críticas en torno a su actuación y desempeño, así como de su legitimidad.

Guerrero afirma que "el Estado moderno, por consiguiente, consiste en un proyecto político caracterizado por la brevedad de su organismo, la agilidad de su movimiento y su extrañación de la economía".¹

Haciendo un poco de historia, cabe resaltar que en el presente siglo una evolución peculiar del Estado se ha entablado principalmente en dos denominaciones distintas: un Estado liberal y un Estado propietario.

¹ Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización. México, Plaza y Valdés. 1992. pp. 77,78.

A grandes rasgos, desde principios de siglo y hasta fines de los años veinte predominó la idea de un Estado liberal, llamado "Estado Gendarme". Posterior a la crisis de 1929 (que se considera como la coyuntura entre un tipo de Estado y otro), se comienza a gestar la idea del llamado "Estado de Bienestar" que ya no permitiría tan libres fluctuaciones como las que provocaron problemas económicos en 1929 y los consiguientes problemas sociales. Con el Estado de Bienestar -al que algunos consideran dividido en dos partes: "Estado Providencia" (de principios de los años treinta a fines de la segunda guerra mundial) y el "Estado Omnipresente" (desde finales de la segunda guerra mundial hasta los años setenta) se pretende establecer al Estado como el rector principal de las actividades económicas y de los procesos sociales; de un Estado por sobre todas las cosas. Ello se asienta aún más en la posguerra con la reconstrucción de los países afectados por el conflicto y los problemas que ello generaría directa o indirectamente, principalmente en los países subdesarrollados. Es en los años setenta cuando nuevos cuestionamientos surgen acerca de la validez de un Estado omnipresente y omnipotente. Esta última fase en la evolución del Estado en el presente siglo se le conoce como la "crisis del Estado de Bienestar" y se desarrollará en el presente apartado. A este proceso de reacomodo en el tipo de Estado, algunos autores le denominan como la "evolución en los sistemas de legitimidad"², entre otras maneras de denominación.

² Laufer, Romain y Burlaud, Alain. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Madrid, INAP. 1989.

"Durante los años de la entreguerra se difundió ampliamente la creencia de que la teoría económica no estaba destinada a acometer los nuevos problemas planteados por la guerra. La primera guerra mundial misma dio un fuerte impulso a la intervención del estado para reglamentar la vida económica. Esto produjo toda una cosecha de nuevos problemas específicos en el campo de la política económica, y al mismo tiempo debilitó la influencia extraacadémica de la teoría económica, porque ésta era todavía preponderantemente antiintervencionista. El problema de conseguir el aumento del bienestar social con medidas económicas apropiadas mereció igualmente mucha atención. Esto fue en parte resultado directo de las obligaciones que se habían visto forzados a contraer los gobiernos en tiempo de guerra, y en parte, consecuencia de los trastornos sociales y políticos producidos por la guerra y la revolución".¹

A partir de la posguerra se comienza a afianzar el tipo de Estado llamado de "Bienestar" (Welfare State) y que puede caracterizarse ya como omnipresente, ello motivado principalmente por las consecuencias que ambos períodos bélicos dejaron, los graves desajustes de la economía mundial y de los países, y también de las grandes desigualdades sociales que había ya generado el Estado liberal aumentando la concentración de la riqueza en un sólo estrato social (capitalista) en detrimento de la población en general, agudizando con ello los conflictos sociales. Así, la

¹ Roll, Eric. Historia de las doctrinas económicas. México, FCE.. 1987. p. 447.

intervención del Estado, en forma del Estado benefactor, estaba proyectado para encontrar soluciones a tales problemas apaciguando los conflictos y la desigualdad social.

El Welfare State proyectaría acciones en dos grandes apartados: la resolución de las grandes demandas sociales y el desarrollo de algunos principios básicos de mercado por parte del Estado, lo que podría llamarse la "socialización del capital". Pero desde un principio no escapó a las duras críticas de los diversos sectores sociales y académicos.

"La farsa de un "Estado de bienestar general", la teoría de la "transformación del capitalismo" sirve para enmascarar la esencia antipopular del capitalismo monopolista de Estado. Los pregoneros del "capitalismo popular" siembran la ilusión de que el Estado capitalista se enfrenta a los monopolios y es capaz de lograr la armonía social y el bienestar general... En realidad, el mecanismo estatal es un comité encargado de manejar los negocios de la burguesía monopolística, en cuyo interés opera".⁴

Aquí el Estado, por tanto se convierte en el principal actor y regulador de los procesos económicos y sociales, por ello se le considera como la solución a los problemas que le aquejaban tanto en su interior como en su exterior.

Según Claus Offe⁵ en el Estado de bienestar se da una "pacificación de las democracias capitalistas" fundamentada en dos

⁴ Karataev, Ryndina y Stepanov. Historia de las doctrinas económicas. México, Grijalbo. 1989. p.1125.

⁵ Offe, Claus. Contradicciones en el Estado del Bienestar. México. CNCA-Alianza. 1990. p.135.

procesos: 1) En la obligación estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en servicios) a los ciudadanos por parte del Estado y 2) En el reconocimiento del papel de los sindicatos en la negociación colectiva y en la elaboración de políticas.

Agrega Offe que "se considera que ambos componentes estructurales del Estado de bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación del poder entre trabajo y capital, y de este modo ayudan a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones que constituían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado".⁶

Este tipo de Estado se identificaba con la conducción de los procesos económicos. El concepto de Estado de Bienestar (Welfare State) representó un concepto con un contenido político-social y moral, que al parecer fue concebido como un ideal central de la guerra en contraste con el Estado de guerra (warfare) de Hitler y su nazismo y se identifica entonces por la amplia intervención del Estado.

El marco fue una economía mixta y la intervención estatal a nivel microeconómico y macroeconómico. Fue concebido como una protección a los individuos de las crudas condiciones de la competencia en un sistema de mercado.

"La esencia del Welfare State es la intervención

⁶ Ibidem.

gubernamental: pautas mínimas en materias de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizados a cada ciudadano como un derecho político y no como caridad... Asimismo, si bien la realización de estos programas ambiciosos depende de los condicionantes económicos y políticos, lo cierto es que el surgimiento y desarrollo del concepto de Welfare State ha generado deducciones masivas (cerca al 50% del PNB en numerosos países desarrollados), ha ocasionado el formidable crecimiento de las burocracias públicas, ha provocado la creación de múltiples estructuras y ha incitado a nuevas formas de intervención y de gestión..."⁷

Así, encontramos que el Estado de bienestar no era después de todo la gran solución a los profundos problemas que en un principio se había propuesto resolver. "La búsqueda del Estado de bienestar más allá de incrementar el alcance de las acciones estatales, conduce a un fenomenal crecimiento en los gastos públicos, en el tamaño de los servicios civiles y consecuentemente un incremento en los impuestos individuales y corporativos".⁸

El rol del Estado se incrementó considerablemente... el tamaño del gobierno y la burocracia partidista se incrementaron cayendo en la regulación burocrática y el control de todos los aspectos de la vida social. El aislamiento, la falta de competencia y la

⁷ Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Barcelona, Ariel Ciencia Política. 1992. p.20.

⁸ Moharir, Vasant. Drawing new borders and forms of association between public sector and society. En Second International Conference of Administrative Sciences. International Institute of Administrative Sciences. México, Toluca. 1993. p.164.

uniformidad forzada en los productos y servicios prestados por las empresas del Estado ignoraron las necesidades del consumidor.⁴

Se generó por tanto un Estado omnipresente, omnipotente, pero con problemas de eficiencia, aislante de los procesos sociales, lo que generó una gran crítica para con este mismo. Cumplió este tipo de Estado con sus funciones en su momento histórico. Parece que tuvo un efecto positivo cuando logró establecer algunas bases del crecimiento cuando el sector privado no se encontraba habilitado para intervenir (o no deseaba), y sin duda ayudó a la sociedad en su proceso de maduración.

Pero el mismo Estado interventor generó las condiciones para las que actualmente sea factor de crítica. "dicha intervención (del sector público en la economía) adoleció con frecuencia de diversos defectos, tanto en el área de producción de bienes y servicios - proyectos mal evaluados, bajos retornos de inversión, imposición de objetivos no económicos a las empresas públicas sin evaluación posterior-; en la de incentivos y regulaciones -exceso de protección, orientación de las empresas transnacionales la mercado local-; en el desarrollo social, el que favoreció de modo preferente a sectores con algún grado de inserción económica y llegó escasamente a los pobres; y en la propia administración pública, frecuentemente caracterizada por su ineficiencia, burocratismo y sobreempleo. La experiencia de los últimos años sugiere dos tipos de fallas a la acción estatal: las que derivan de la intervención generalizada y de un olvido virtual del mercado, y

⁴ Ibidem.

las que derivan de una liberalización exageradamente rápida y una excesiva dependencia del mercado".¹⁰

Tal parece que el Estado de bienestar propició hacia su interior las condiciones que posibilitaron sus futuras disfunciones. "El Welfare State no es capaz de asegurar las políticas y de extraer los recursos necesarios para afrontar las exigencias que él mismo ha contribuido a crear o desarrollar. Las políticas del Estado capitalista fundamental le son necesarias para su mantenimiento y reproducción y, al mismo tiempo, le resultan fatales debido a su extensión y a las demandas crecientes que generan. El Estado capitalista tiene necesidad de aplicar políticas de Welfare State para sobrevivir, a pesar de que estas contribuyan, al mismo tiempo a la crisis de la economía".¹¹

Es a finales de los años setenta cuando la caída del Estado de bienestar es evidente a causa de sus mismas contradicciones, de la evolución de la sociedad y de las condiciones que las nuevas tendencias liberales (generadas a partir de la recesión de los 60's y 70's del capitalismo mundial) le presentan al Estado.

La "crisis" para usar un término que se ha usado y del que se ha abusado abundantemente durante los últimos quince años, parecía poner en peligro los fundamentos de un sistema de

¹⁰ Rosenthal, Gert. La magnitud estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias. En Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". México, INAP. 1989. p.23.

¹¹ Ramírez, Miguel. La Administración Pública y la Gerencia Pública en el nuevo contexto del Estado Promotor. Mimeo. UNAM. 1994.

protección social que la opinión ligaba indisolublemente a la prosperidad, por más que, como se ha visto, su desarrollo resulte de la depresión económica y de una situación desastrosa de los países beligerantes de la segunda guerra mundial. Más aún: el Welfare State mismo se convertía en el responsable de la crisis, merced a una política de transferencias e incitaciones al consumo muy generosa, por la reducción de los beneficios y por la disminución de las inversiones.¹²

3.2. LA CRISIS DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.

Anteriormente, el Estado de bienestar se conceptualizó para "resolver" los problemas que se habían generado a partir de las de las desigualdades sociales generadas por el Estado liberal, de las fluctuaciones del sistema de mercado y de las consecuencias de las actividades belicas. Al paso del tiempo, a finales de los setenta, se considera que son las costumbres, la organización y las prácticas hacia el interior del Estado y su aparato gubernamental las que obstaculizan las principales acciones del Estado mismo. Anteriormente el Estado era la solución, ahora es gran parte del problema (principalmente desde la visión de sus detractores).

Por tanto, ahora se califica al Welfare State como el generador de una crisis que se refleja en los Estados contemporáneos. Las relaciones Estado-economía están en crisis, al igual que las relaciones Estado-sociedad. Se llegó a considerar al Welfare State como la solución de los problemas que se le

¹² Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. Op cit. p.33.

presentaban al Estado, ahora es la fuente de tales y más graves problemas. Sin embargo, todo indica que el Estado de bienestar cumplió con su cometido en su momento histórico, ahora la absoluta intervención estatal es cosa del pasado, es objeto de crítica.

Existen diversas formas de interpretación de la crisis del Estado contemporáneo, dependiendo del punto de partida.

Claus Offe¹¹ menciona que el fracaso del Estado de bienestar y la fuente de la crisis del Estado en la actualidad está basada en dos elementos: 1) La sobrecarga de expectativas por parte de los partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, etc., a las que se ve sujeto el Estado. 2) Como consecuencia del punto anterior, el Estado se encuentra imposibilitado de satisfacer dichas demandas porque los recursos así como la capacidad de gobierno son demasiado escasos para poder encauzar efectivamente dicha carga de demandas.

Heclo descubre la fuente del pesimismo contemporáneo frente al Welfare State en el choque de dos fenómenos en parte concomitantes. Por una parte, el descubrimiento, por numerosos sectores de la población (jóvenes, mujeres, minorías), de que el Welfare State no ha eliminado (o, incluso, ha contribuido a crear) las desigualdades que justificaban su creación y su desarrollo. Por otra parte, la confrontación con una crisis económica desatendida que va a frenar, repentinamente, treinta años de crecimiento económico y social interrumpidos. El Welfare State encuentra sus límites a la vez en los fines que había perseguido y en los medios

¹¹ Offe, Claus. Op cit. p.41.

disponibles para alcanzarlos.¹⁴

Lo que actualmente se critica ya no es al Estado de bienestar, aún cuando generó una crisis que al aumentar considerablemente los bienes y servicios que prestaba y después limitarlos. La esencia de la crisis de dicho Estado (y que la hereda al Estado de hoy) radica en el uso irracional de los recursos -de cualquier tipo- "ilimitados" en la provisión de bienes y servicios, así también de un desgaste de las instituciones estatales al recorte de esos recursos una vez que el Estado de bienestar encontró su fin. Lo que hoy se critica es al Estado per se.

Así, dice Aguilar Villanueva que "lo que está en cuestión es el fracaso del Estado, la bancarrota de la política. Y bajo estas metáforas lo que se inscribe y se apunta es la crisis del Welfare State, la crisis fiscal del estado, la crisis asistencial-benefactor del Estado keynesiano, del Estado plan e interventor, del Estado de la administración social, hasta llegar a los actuales temas de la 'crisis de gobernabilidad' o del hecho de la 'ingobernabilidad' sin más".¹⁵

Parece que actualmente el Estado de bienestar dejó un huella difícil de borrar, es fuente de la críticas al Estado contemporáneo. Es en extremo caracterizado como la fuente de los problemas del mundo contemporáneo. Confluyen en estas críticas las

¹⁴ Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. Op cit. pp.32, 33.

¹⁵ Aguilar, Luis. Política y Racionalidad Administrativa. México, INAP. 1982. p.81.

situaciones que el mismo Estado de bienestar generó tanto como las tendencias liberales (neoliberales) que abordan al Estado atribuyéndole tales situaciones conflictivas generando la disyuntiva: Estado o mercado.

"El Estado contemporáneo, como ya lo planteaba Wolfe (1980), se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social. Los empresarios y grupos conservadores, solicitan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme, y la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos".¹⁶

Dos son las líneas por las que se crítica al Estado contemporáneo: 1) Los efectos de un mal concebido Estado de bienestar que trasciende hasta nuestros días, y 2) La oleada neoliberal que exalta las "virtudes" del mercado contra los "males" del Estado.

Las críticas más frecuentes acerca de las consecuencias que dejó el Estado de bienestar se centran en los efectos de haber aumentado de forma tan grotesca los recursos, (que hasta entonces se consideraban ilimitados) principalmente los económicos en los gastos del gobierno. Dicho aumento en los gastos gubernamentales

¹⁶ Cabrero, Enrique. Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público. México, INAP. 1992. p.11.

generó: un aumento en la burocracia estatal, amplios programas de gobierno con finalidad "social", una ampliación en las unidades gubernamentales. Esa misma ampliación del Estado, generó que ahora se le critique de "obeso", "grande"¹⁷ e ineficiente, que no puede satisfacer demandas de la sociedad, que derrochó tal cantidad de recursos que ahora son escasos, que tiene un aparato burocrático excesivo, que el Estado ha quedado atrás en el avance de la sociedad y, por lo tanto ahora el mercado y el Estado minimizado son ante estas críticas, la mejor opción.

El Estado contemporáneo se encuentra en una grave crisis y ha arrastrado con ello a la Administración Pública y a sus acciones de gobierno. Cuando se ha juzgado ya la ineficiencia del Estado y su aparato gubernamental, se ha levantado contra éste los que pugnan por un neoliberalismo "triumfante" además de las teorías neoconservadoras, con ello reclamando el desmantelamiento del Estado, condenando cualquier expresión de su intervención.

"Una versión de la modernización se ha dejado de sentir preferentemente en el Estado, que ha sido centro de controversia y crítica muy severa, principalmente centrada en la necesidad de la liberación de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales, la contracción de la economía pública y la abolición del proyecto de Estado corporativo. En especial, la modernización se ha asociado a

¹⁷ "La formación de la economía de Estado tuvo como efecto correlativo la existencia de un gobierno grande". Uvalle, Ricardo. La Gerencia Social: una opción de gobierno abierto. En Estudios Políticos. núm. 4, cuarta época. UNAM, FCPYS. jul-sept. 1994. p.112.

la pugna contra el "tamaño" del Estado, al que se juzga tener dimensiones colosales. Se da por hecho que el Estado no sólo es organizativamente titánico, sino congénitamente ineficiente, es decir, que sus incapacidades obedecen a enfermedades que le son inherentes y que estas incapacidades se han reproducido e incrementado en la medida en que el Estado ha crecido".¹⁸

Esta expreso que los problemas que enfrenta el Estado actualmente no son problemas de coyuntura. El Estado parece haber agotado su capacidad de respuesta ante una sociedad cada vez más desarrollada. La complejidad creciente es el marco donde el Estado se desarrolla. Una debilidad del Estado ante la sociedad, ante la complejidad del contexto y ante el desarrollo de la economía es notoria.

Ante todo, el primer argumento que se maneja es que el Estado sufre de una "crisis fiscal", es decir, no posee los recursos suficientes para hacer frente a sus actividades básicas y principalmente resolver las crecientes demandas que le plantea la sociedad. Esta crisis fiscal no sólo es producto del Estado providencia, sino que se produce por otros factores tales como: la recesión de las economías centrales arrastrando a las periféricas, el manejo de las deudas externas, la carencia de inversiones y créditos externos por falta de "condiciones propicias", etc.. Pero dicha crisis fiscal nos ha enseñado que siempre existe un límite para los recursos y su ineficiente utilización puede provocar profundos problemas que se reflejan principalmente en las capas más

¹⁸ Guerrero, Omar. Op cit. p.77.

amplias de la sociedad, principalmente en el largo plazo.

De este tipo de crisis se derivan, entre otros, los siguientes problemas: "i) se elevaron las tasas de desempleo, ii) se amplió la economía informal, iii) los precios de los alimentos básicos subieron más que la inflación media, iv) son muy elevados los porcentajes de población desnutrida, v) hay una "crisis urbana", vi) se ha reducido el gasto público en casi tres cuartas partes, vii) con todo esto, la principal causa de muerte es la pobreza, viii) se ha generado una "deuda social" que se traduce en pobreza extrema o indigencia, y ix) una gran parte de la población vive en tugurios".¹⁹ Problemas que se presentan cada vez con mayor intensidad y principalmente en los Estados menos desarrollados.

Otro planteamiento importante que se le presenta al Estado contemporáneo es el relativo a su tamaño, calificado como "obeso" o "grande" y, ante ello, ineficiente. Al respecto, Kliksberg pregunta y pregunta bien: "¿Qué quiere decir Estado grande, mediano y chico?".²⁰

Si bien es cierto que el aumento de gasto y de quehaceres gubernamentales (ya que al adquirir mayores compromisos y ampliar sus metas ha tenido que aumentar sus instrumentos) durante el Welfare State haya dejado aparatos burocráticos con alto número de burócratas, ello parece ser el centro de atención de los

¹⁹ Mosquera, Ricardo. El papel del Estado en el avance tecnológico. En Revista de la CEPAL. Núm. 45. Santiago de Chile. Dic. 1991. p.73.

²⁰ Kliksberg, Bernardo. Hacia un nuevo paradigma en gestión pública. En Memoria del Seminario. Op cit. p.178.

detractores del Estado contemporáneo. Quienes critican "-que el Estado (latinoamericano) ha crecido de modo "patológico", respondiendo a procesos irracionales y meras apetencias burocráticas; -que ha alcanzado tamaños "enfermizos" totalmente desproporcionados; -que el Estado asfixia a la sociedad civil. Se trata de un Estado "todopoderoso", que oprime a una sociedad civil indefensa; -que la cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etcétera; -que el Estado mínimo sería el Estado eficiente, el "gigantismo" sería en definitiva un rasgo del subdesarrollo".²¹

Alejándonos de la noción puramente de Estado "obeso", tenemos que ver el rol histórico que ha jugado el aparato gubernamental en uno u otro Estado, los que se diferencian precisamente por los compromisos históricos que han asumido en sus relaciones internas y externas.

Desde el punto de vista de este trabajo, el problema no es el "tamaño" del Estado (sí se puede definir parámetros en torno a cuál debe ser el tamaño del Estado). Lo que tiene importancia es ¿cómo van el Estado y su aparato gubernamental a enfrentar el conjunto de amplias demandas y problemas que el contexto contemporáneo le plantea así mismo?. Más que un problema de orden cuantitativo, la situación del aparato estatal debe verse como un problema de orden cualitativo.

²¹ Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas. México, F.C.E.. 1989. p. 37.

De esta suerte, el Estado y sus componentes sufren de un considerable atraso en sus medios y modos de gestión pública. Crozier menciona que "en un mundo tan complejo, las técnicas y los métodos administrativos clásicos son cada vez más inoperantes. La demanda social es cada vez más grande y los medios para resolver cada vez menos eficaces, ya que de ahora en adelante están inadaptados a las complejidades de un mundo que, de hecho, ha cambiado de naturaleza".²²

Las insatisfechas necesidades de la población en general junto con tal incapacidad del Estado y su aparato gubernamental en la procuración de respuestas a esas crecientes demandas sociales ha generado lo que se ha denominado como la "sobrecarga de demandas". Así, "la falta de eficacia o la parálisis de las acciones públicas había que buscarla en lo que han calificado de sobrecarga gubernamental (overload; Rose, 1984). Esta sobrecarga de la máquina estatal está apuntalada por numerosos índices: crecimiento de los gastos, incremento de los efectivos, multiplicidad de las políticas, mantenimiento de políticas cuyos objetivos no son revisados, aplicación de políticas demasiado ambiciosas e incapacidad para conciliar demandas contradictorias".²³

En los años setenta se comenzó a tomar conciencia de la sobrecarga -overload- de demandas sociales para con el Estado que

²² Crozier, Michel. El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto. Memoria del Seminario... Op cit. p.27.

²³ Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. Op cit. p.36.

se conformaba por la acumulación de demandas sociales y la intensa problemática a resolver. Esta sobrecarga golpeó con mayor fuerza a los gobiernos más débiles y vulnerables, sin dar respuesta a esa problemática los aparatos gubernamentales parecen incapaces de dar soluciones con sus métodos cada vez más obsoletos, ante un conjunto de procesos sociales que actualmente requieren métodos cada vez más novedosos.

Y al parecer, los mismos problemas que han aquejado al Estado desde entonces son los mismos por los que ahora se buscan soluciones.

Resulta catastrófico que los Estados contemporáneos hayan arrastrado hasta hoy los problemas que se comenzaron a generar desde hace más de dos décadas. Ello es muestra de la gravedad de la crisis y de su carácter estructural más que cíclico. Además, el Estado y su Gobierno no sólo tienen que resolver los problemas relativos a sus capacidades (involucrados en el discurso acerca del "tamaño") sino que también deben dar solución a las amplias exigencias sociales. "Hay dos razones por las cuales el Estado deberá tratar de satisfacer, al menos parcialmente, las exigencias de la ciudadanía; en primer lugar porque sus demandas son justas, y, segundo, porque debe resolver un problema crucial de toda transición: la construcción de una nueva legitimidad democrática algo impensable al margen de eso que se denomina governmental performance y que para sociedades tan carenciadas como las nuestras

equivale al mantenimiento de un abultado gasto social".²⁴

Por tanto, los problemas sociales que se le presentan al Estado contemporáneo van acompañados de otro aspecto fundamental: la democracia. En una gran mayoría de los Estados contemporáneos o bien aspiran a la democracia, o "juegan" a la democracia. Se ha generado una tendencia general hacia la democracia como una forma óptima de vida estatal. El concepto democrático parece haber cambiado de un mero sistema de elección de representantes ante el aparato gubernamental a una exigencia de participación social en el quehacer gubernamental. Se exige ahora un "Gobierno abierto" para una sociedad pro activa; por tanto, aquel Estado que ahoga la participación social es ahora un Estado inservible.

Es el Estado contemporáneo el que problemáticamente inhibe el libre juego de las fuerzas y expresiones sociales, además de carecer de instrumentos con los cuales hacer frente a las demandas sociales, es un Estado con problemas de ingobernabilidad. En suma, el hermetismo para con la sociedad y su incapacidad político-administrativa para resolver su gestión genera situaciones de ingobernabilidad.

La ingobernabilidad puede ser producto de la diversidad, la incapacidad y la complejidad imperante en los Estados contemporáneos, estos se encuentran estancados en un dilema: ¿cómo satisfacer demandas cada vez más intensas con un conjunto de posibilidades cada vez más reducidas?. Así, la gobernabilidad es

²⁴ Borón, Atilio. Estado Asistencialista, Neoliberalismo y Democracia en América Latina. En Memoria del Seminario. Op cit. p.34.

una cuestión de gobierno y la ingobernabilidad es un problema de gobierno.

El planteamiento de la ingobernabilidad hace referencia a "la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas en un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de partidos, grupos de presión y medios de comunicación que disfrutan de una amplia libertad de expresión. Entonces ocurre una sobrecarga de exigencias, ante las cuales el Estado no tiene capacidad de responder positivamente".²¹

Por ende, la gobernabilidad, esta ligada al hecho de la legitimidad de las acciones gubernamentales del Estado. Laufer menciona a este respecto que "el concepto de legitimidad implica que los medios utilizados para lograr los objetivos de la organización, así como también los propios objetivos, estén en armonía con ciertos objetivos y necesidades aceptados por la sociedad. Ello supone un discurso coherente que expresa esta armonía para todos los agentes sociales".²²

Por ello, cuando se presenta un Estado asfixiante del devenir social, o de sus aspiraciones, éste mismo entra en crisis de legitimidad en sus acciones y en crisis de ingobernabilidad en las relaciones Estado-sociedad. El sistema de legitimidad al igual que el Estado, es perfectible.

Cuando el problema se trata de gobernabilidad y se piensa en

²¹ Guerrero, Omar. Op cit. p.78.

²² Laufer, Romain y Burlaud, Alain. Op cit. p. 28.

ésta como una mera cuestión técnica, devienen problemas de aislamiento con la sociedad.²⁷ Los problemas de gobernabilidad, si bien son problemas de capacidad de gobierno, también son problemas de participación social, que es una exigencia totalmente contemporánea.

Los Estados y sus aparatos gubernamentales, por tanto, enfrentan situaciones de extrema complejidad donde suponen una disposición a enfrentar problemas nuevos de gobierno y enfrentar también lo que se ha denominado una "fuga de gobernabilidad" en la que encontramos a la sociedad y al gobierno como dos entes totalmente separados y ajenos, siendo que el gobierno debería conducir las acciones del Estado a través de la sociedad.

Así, lo que se trata de evitar es la ingobernabilidad, que se genera a partir de una indiferencia -o incapacidad- estatal acerca de los problemas sociales y políticos que se generan. También puede ser factor de su desarrollo la incapacidad del sistema político-administrativo para enfrentar las contingencias de su actuación.

"La más grande atadura para los movimientos del Estado consiste en la libertad individual, que él mismo ha de garantizar. De su inacción, por fin, brota la inconformidad y la frustración de

²⁷ Puesto que los problemas se reducen a cuestiones de racionalidad técnica, la participación de las masas no solamente no es necesaria sino incluso contraproducente. De ello resulta un estrechamiento del "espacio público", es decir, una esterilización del debate y de la comunicación. Los ciudadanos ya no tienen la función de participar en las "opciones de sociedad", sino que se limitan a elegir entre grupos de gestores alternativos cuya misión consiste en asegurar la mayor eficacia del sistema. A causa de esta desviación creciente entre el sistema político y los ciudadanos, se instaura una crisis de legitimidad. En Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. Op cit. p.61.

los sectores sociales insatisfechos, cuyas demandas el Estado no puede ya satisfacer y se incrementa el nivel de ingobernabilidad".²⁸

El fin último de las acciones gubernamentales del Estado debe ser configurado a través de un sistema de legitimidad aunado a la necesaria gobernabilidad. "En suma, el reto perenne de los Estados modernos consiste en su capacidad para crecer políticamente de manera autosustentada, es decir, que sean aptos para sufragar su desarrollo con sus propios recursos y fuerzas interiores...Estas capacidades, como es de observarse, básicamente se refieren al desenvolvimiento de habilidades de gobernabilidad ante condiciones cada vez más marcadas por la complejidad. La gestión administrativa, inevitablemente, exige el conocimiento y profesionalización como un incentivo para enfrentar dicha complejidad".²⁹

Así las cosas, los Estados y sus aparatos de Gobierno enfrentan las más complejas problemáticas que les plantea el contexto contemporáneo. Por ello buscan resolver las diversas problemáticas a través de lo que se ha dado en llamar la "Reforma del Estado" que, en términos generales, es una adecuación del Estado y sus estructuras al contexto contemporáneo y a las grandes tareas que tendrán que enfrentarse en el Estado mismo.

²⁸ Guerrero, Omar. Op cit. p.79.

²⁹ Guerrero, Omar. Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno. En la "Reforma del Estado". Colección de Política y Administración. CNCPyAP A.C.. Tomo II. 1992. p.45.

3.3. LA REFORMA DEL ESTADO, CONTRAPARTE A LA CRISIS ESTATAL.

Diferentes y en algunos casos encontrados son los enfoques que han abordado el tema de la "Reforma del Estado" en el mundo. La discusión acerca de la reforma del Estado ha cobrado importancia y dimensiones excepcionales, debido a que resulta oportuno ante las condiciones actuales que viven los Estados contemporáneos en el mundo. Como hemos visto, los problemas que enfrentan los Estados contemporáneos son casi uniformes en la mayoría de los casos, no importando filiación ideológica, régimen de Gobierno, etc. por lo que sus problemas no han mostrado signos positivos de resolución. Ante esta panorámica, se ha optado por "reformular" al Estado. Si se desea reformar al Estado es porque, de entrada, algo anda mal.

Ante las tareas titánicas que los Estados contemporáneos tienen, se juzga necesaria una serie de cambios que posibiliten hacer frente a tales problemáticas. Es importante revisar el rol que ha desarrollado el Estado y contraponerlo a los problemas que éste enfrenta. Hay que animar su adecuación al contexto contemporáneo ya que es ahí donde los procesos sociales toman forma y que, mediante el aparato gubernamental, son resueltas las crecientes demandas (o se intenta resolverlas). Además es donde se perfilan los equilibrios entre los valores democráticos y el mercado (en el que el Estado no puede dejarse de lado, sino por el contrario, reubicarse y fortalecerse).

Hasta hoy, la disyuntiva: Estado o mercado no ha podido dar solución a los dilemas que le plantean los grupos sociales y de

interés. Tal parece que hay un fracaso del Estado y un fracaso del mercado. La "falla del mercado" corresponde a "la falta de competencia, a la existencia de mercados incompletos o de falta de información, entre otros factores...y es más generalizada en los países en vías de desarrollo que en los países desarrollados, y los desequilibrios son más extendidos y profundos, con frecuentes casos de inflación y desempleo".³⁰

Por otro lado, la "falla del Estado" se debe a que "éste presenta diversas deficiencias, algunas compartidas con el sector privado: también enfrenta problemas de información, el sector público está lejos de ser agente sin problemas de eficiencia y eficacia, en ocasiones la intervención del Estado puede efectivamente bloquear el desarrollo o la profundización de diversos mercados. También puede incurrir en errores importantes de conducción estratégica en el manejo de las principales variables macroeconómicas o, como sucedió en esta década, en el manejo de la deuda externa..."³¹

Ante ello es que hay un reconocimiento patente acerca de que ni uno ni otro pueden comandar individualmente a la sociedad. En la reforma del Estado se tiende a reconocer los límites y las ventajas de la intervención estatal, pero también del sistema de mercado. Por ello habrá de configurarse un mejor tipo de Estado adaptado a las circunstancias, considerando todo los elementos de importancia. La reforma del Estado se identifica principalmente porque tiende a

³⁰ Rosenthal, Gert. Op cit. p.23.

³¹ Ibidem.

la adecuación de las estructuras estatales a nuevos contextos. Se pueden identificar diversas explicaciones acerca del origen del debate, quizá una de las más aceptadas sea la que se refiere a la búsqueda de una nueva forma estatal que "alivie" los malestares dejados por el Estado de bienestar. Por otro lado, existe también una explicación poco explorada, la que hace mención a que existe (en el fondo de la reforma del Estado) en realidad una recomposición del sistema capitalista internacional, el cual se encuentra en crisis y para lo cual, los Estados deben readecuar sus estructuras.

Así, "el Estado tiene que tratar de atraer y, una vez atraído, de inmovilizar al capital dentro de su territorio. La lucha competitiva entre los Estados nacionales no es una lucha entre capitales nacionales, sino una lucha entre los Estados para atraer y/o retener una parte del capital mundial y por lo tanto una parte de la plusvalía global. Para conseguir eso, el Estado nacional tiene que tratar de asegurar condiciones favorables para la reproducción del capital dentro de sus fronteras, proveyendo la infraestructura, el orden público, la educación y la regulación de la fuerza de trabajo, etcétera".¹²

El tema de la reforma del Estado nos posibilita plantearnos tres preguntas básicas: 1. ¿Por qué la Reforma al Estado?, 2. ¿Para qué la Reforma del Estado?, y 3. ¿Qué resulta de una Reforma al Estado?.

¹² Holloway, John. La reforma del Estado: Capital global y Estado nacional. Perfiles Latinoamericanos, Año 1, núm. 1. Dic. 1992. p. 19.

Primero. Por lo general, puede observarse que el discurso que justifica la reforma estatal proviene básicamente de:

1) Una crítica hacia el Estado -que después de ser un "interventor" o un "benefactor"- sus resultados fueron más problemáticos que benéficos (una amplia burocracia estatal, elevado gasto público³¹, crisis fiscal en los aparatos de gobierno, etc.);

2) Los detractores del Estado, pensando en un abordaje del Estado mediante la fuerza del mercado y sus "ventajas". Así, el neoliberalismo trata de reducir al Estado a su mínima expresión asignando a éste un mero papel de observador ante los procesos económico-sociales "auto-regulables", y;

3) Por parte de los que defienden al Estado existe un patente reconocimiento acerca de que el Estado no puede abandonar su papel protagónico (ni omnipresente, ni omitido) en los procesos que a éste conciernen, tomando en cuenta que son necesarias ciertas reformas para adecuarse al contexto, caracterizado como complejo, de incertidumbre total, etc..

Segundo, En cuanto a plantearse la pregunta: Reforma del Estado ¿para qué? supone partir de las visiones críticas que se han dirigido al Estado principalmente en los últimos años, donde dos principios son fundamentales:

1) Hay que hacer ajustes al Estado ante un contexto complejo

³¹ Hemos visto que la expansión del aparato gubernamental y de su gasto público responden al aumento de obligaciones y responsabilidades del Estado, es decir, de un aumento de su actividad.

en el que desarrolla sus acciones, tanto al interior como al exterior, ya que al parecer ha sido rebasado por ciertos "actores" tales como la sociedad y las organizaciones. Además existe un concepto de supraestatalidad (la llamada "aldea única") en el que no se piensa en Estados unitarios, únicos e individuales, sino sometidos a una lógica de carácter internacional, la que habrán de asimilar y hacer frente; lo que hace suponer otra idea de Estado.

2) Se estima una recomposición, un arreglo para que pueda seguir cumpliendo con sus fines -históricamente determinados- y no padecer esa "sobrecarga" o enfrentar el riesgo (latente) de perder su papel como conductor de los procesos sociales. Para ello, hay un reconocimiento en torno a que las anteriores formas de generar gobernabilidad y legitimidad ya no funcionan. Por lo tanto renovarse o morir parece ser el dilema de los Estados contemporáneos.

Ante este esquema de absoluta complejidad y problemáticas situaciones, se hace necesario revisar los términos que se adoptan en la reforma estatal.

En las estructuras del Estado se han dado diversas figuras acerca de cómo llevar a cabo una reforma estatal y de sus estructuras gubernamentales. Básicamente se pueden identificar tres: El redimensionamiento; El tema del "tamaño" del Estado, ligado al término Adelgazamiento y; la Modernización.

REDIMENSIONAMIENTO. "El Redimensionamiento significa encontrar las dimensiones justas con referencia a algún criterio dado. Y las dimensiones justas no son necesariamente las más

reducidas... "redimensionar" es encontrar las funciones, las políticas, las operaciones justas, idóneas, para realizar ciertas preferencias colectivas de acuerdo con un criterio dado... Redimensionar aquí debe significar reequilibrar, reparar, compensar, reforzar, redistribuir empresas, programas, recursos".¹⁴

Así, redimensionar al Estado se entiende como una readecuación de las estructuras estatales con la finalidad de hacerlas funcionales -con referencia a un nuevo contexto-. No presupone una reducción necesaria de su tamaño. Es una situación de calidad en la gestión de lo público más que un problema cuantitativo. Por tanto, el redimensionamiento del Estado conjetura que puede crecer en tamaño o disminuir destacando que lo importante es mejorar su calidad, pero no renunciar a sus deberes de rectoría económica.

"Por consiguiente, no debemos preocuparnos por "redimensionar" al Estado, sino en re-definir su función o, quizá mejor, re-interpretar su papel a la luz de nuestro tiempo".¹⁵

EL TEMA DEL "TAMAÑO". Una constante que hemos de encontrar en la discusión acerca de la reforma del Estado es la que se refiere a la consideración del "tamaño" o "magnitud" del Estado. Se piensa, por lo general, que reformar al Estado es cuestión de reducirlo

¹⁴ Aguilar, Luis. El modelo redimensionador: supuestos y límites. Memoria del Seminario.. Op cit. p.200.

¹⁵ Guerrero, Omar. El Estado majestuoso ante la privatización. Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?. Año II, Núm. 3. Jul. 1990. p. 155.

debido a su "obesidad" y "gigantismo" que representan su ineficiencia; aunque se ha podido calificar esta situación como los "debates-trampa" o "falsos dilemas acerca del tamaño del Estado".¹⁶

El problema del adelgazamiento del Estado se ha centrado básicamente en lo que se considera un "derroche" de recursos y esfuerzos, es decir, en el sector paraestatal o empresario del Estado. Dice Guerrero que "el "adelgazamiento" del Estado y en particular del sector "paraestatal" se ha conceptualizado como un caso de ingobernabilidad, es decir, de incapacidad de gobierno. En todo caso, esta incapacidad no es producto de la sobrecarga de demandas, sino de deficiencias políticas por el extravío del destino y la misión del Estado".¹⁷

Quienes relacionan reforma estatal con una reducción del "tamaño" del Estado ven las posibilidades centradas en un supuesto adelgazamiento (achicamiento) del Estado ligado a categorías conexas como: Liberalización, Desregulación, Contratación, Desreglamentación, además de dos figuras sobresalientes: Desincorporación y la Privatización.

Así, la Desincorporación se entiende como el traspaso (venta del capital social y/o activos de la entidad o su liquidación) de una empresa pública al dominio privado, con lo que terminan las operaciones de ésta como empresa gubernamental.

¹⁶ Ver entre otros a Kliksberg, B. ¿Cómo transformar al Estado?. Op cit. y también Guerrero, O. El Estado en la era de la modernización. Op cit.

¹⁷ Guerrero, Omar. El Estado majestuoso.. Op cit. p.152.

Más sin embargo, el modo más conocido e importante en el "adelgazamiento" del Estado es la famosa privatización.

"La privatización parece ser la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción de la actividad del Estado".⁹ El concepto mismo puede compartir características con otras de las figuras ya mencionadas, pues en el fondo indican el traspaso de entidades públicas al sector privado.

"En prácticamente todo el mundo la privatización ha constituido un reto a las burocracias para eliminar concepciones, modelos y métodos anticuados. Ha inducido un nuevo estilo de administración y estructuras más ligeras y más orientadas a la satisfacción de las demandas de los usuarios...ha reforzado la utilización más generalizada por las administraciones públicas de estudios microeconómicos, de métodos de evaluación del desempeño y la productividad, de contratación externa de ciertas actividades y de aplicación de precios y tarifas realistas".¹⁰

Sin embargo, ante todas estas "ventajas" de la privatización y la elevación de la competitividad en el Estado no son ni sinónimos ni se asegura la una por la otra. Más, por el contrario, en algunos casos la privatización genera otras situaciones que, lejos de solucionar problemas, puede engendrar otros. "La

⁹ Guerrero, Omar. Privatización de la Administración Pública. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Núm. 1, 1990. p.226.

¹⁰ Almada, Carlos. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina. Memoria del Seminario.. Op cit. p.19.

privatización puede significar no sólo una pérdida de comunidad política, sino fungir como incentivo a una escisión mayor de los intereses de clase en la sociedad. Como ya ha sido advertido por algunos autores, la privatización de servicios públicos también ha mermado las garantías constitucionales que protegían al ciudadano de los actos de la administración pública, no de la administración privada, ante la cual no se presentan como ciudadanos, sino como consumidores".⁴⁰

Esta problemática se acentúa más en Estados donde el libre mercado y sus "beneficios" no han estado siempre presentes. De hecho, en los Estados con bajo nivel de desarrollo socio-económico, la privatización no es factible de considerarse opción racional de largo plazo frente a los problemas de magnitud y deficiencia estatal, como se han querido postular.

Así, mientras que países como Inglaterra o Francia privatizan (o privatizaron según el caso), porque los gobiernos en turno creían en un cambio estructural de la economía y por ende de la sociedad civil, los países en desarrollo (México, Argentina, Bangladesh, etc.) privatizan por "necesidad económica", o dicho de otra manera, ante la presencia de una situación coyuntural que impone el saneamiento de las finanzas públicas.⁴¹

LA MODERNIZACIÓN. Por último y como interpretación de la reforma del Estado, la Modernización del Estado y sus estructuras

⁴⁰ Guerrero, Omar. El Estado majestuoso..Op cit. pp.162-163.

⁴¹ Laynez, Javier. Los programas de redimensionamiento del Estado: ¿Un retorno al Estado mínimo?. Memoria del Seminario.. Op cit. p. 127.

político-administrativas son parte esencial de un movimiento en favor del Estado y su aparato gubernamental, no en el sentido de "achicarlo" o "reacomodarlo".

Podemos decir que el concepto de "moderno" (igual que el de modernización y el de modernidad) es muy amplio y hasta cierto punto es complejo, por lo que no es adecuado aquí su tratamiento. No obstante, una interpretación concreta nos dice que "el Estado moderno se distingue tanto por el crecimiento económico inducido, como por el grado de desarrollo político alcanzado".⁴¹ Entendiéndose por desarrollo político "la capacidad constante (del Estado) para absorber tipos variados y cambiantes, no solamente de exigencias, sino también de nuevas organizaciones políticas".⁴²

Por tanto, los Estados modernos se pueden distinguir de los pre-modernos con base a las características arriba señaladas. La Modernización, por tanto, es el camino por el cual se intenta pasar de pre-moderno a moderno. La modernización del Estado y de su aparato gubernamental ha tenido variadas formas de expresión, como: la descentralización (administrativa, político-territorial, etc.), la profesionalización de la burocracia, mejorar los niveles de gasto público, la simplificación en las transacciones con la sociedad, la eficientización de las actividades gubernamentales, la constante búsqueda de nuevas y mejores formas de gestión gubernamental, la exploración del mejoramiento y perfeccionamiento de los medios por los que se ejecute la acción gubernamental, mayor

⁴¹ Guerrero, Omar. El Estado en la era.. Op cit. p.83.

⁴² Ibid., p.80.

racionalidad en los planes y programas de gobierno, etc..

Con esto, podemos entender a la modernización como "...una doctrina interdisciplinaria que fue (y es) muy socorrida hace más de quince años y cuya problematización epistemológica se centró en los siguientes temas: capacidades de los Estados para adaptarse a cambios continuos con relación al medio social y a su anterior, y promoción de cambios que aseguren su propia continuidad; garantía de un crecimiento político auto-sustentado y ampliación de la participación política, con base en instituciones sólidas, flexibles, adaptables y complejas".⁴⁴

Podemos entender a la modernización del aparato administrativo como "la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias".⁴⁵ La modernización más que al debate sobre el "tamaño", se refiere a los cambios, que en su interior, necesita el Estado y su aparato gubernamental para hacer frente a todo el conjunto de problemas que el contexto le plantea y por lo cual sea compatible con la fuerza del mercado y no ser desplazado por éste último. La modernización del Estado y su aparato gubernamental es cuestión de cómo mejorar su calidad.

Se hace necesario plantearnos entonces ¿qué perfil de Estado se busca?, ello suponiendo que el debate sobre la reforma estatal parta desde el Estado, no desde la lógica del mercado o las

⁴⁴ Guerrero, Omar. El Estado majestuoso ante la privatización. Op cit. p. 150.

⁴⁵ Pardo, M^a del Carmen. La Modernización administrativa en México. México, INAP. 1992. p. 11.

visiones detractoras del Estado. Así, podemos ver que el Estado y su aparato de Gobierno no reclaman para sí un mayor "tamaño", ni menor, porque no existe un tamaño "óptimo" de Estado; por el contrario el problema del Estado es un problema de calidad. Habrá que buscar, por consiguiente, una reforma estatal que propicie calidad al desempeño gubernamental del Estado, no que lo reduzca o le amplíe. Se trata de configurar un Estado moderno fuerte, no un Estado "minimizado" o "liviano".

Kliksberg denomina como un "Estado necesario"⁴⁶ aquél que parte de un reconocimiento de la necesaria participación social en la consecución de los procesos democráticos. Un "Estado necesario" que tienda al progreso y desarrollo integral más que dejar todo a las libres fuerzas del mercado. Será un Estado que se sume a la sociedad civil, que tienda a eliminar la corrupción y controle racionalmente sus procesos económicos.

Es así que el "rediseño del Estado" se posibilita mediante la consideración de llevar a cabo las siguientes acciones: a) el gobierno central deberá concentrarse en la implementación de eficientes procesos de política pública cubriendo la formulación, el monitoreo, los gravámenes y la retroalimentación; b) una descentralización de la acción estatal; c) conformación de un Estado "red" en lugar de un Estado "pirámide"; d) desarrollo de capacidades para una administración intergubernamental; e) modelos

⁴⁶ Kliksberg, Bernardo. Redesigning the State for socioeconomic development and change: a strategic agenda for discussion. En Redesigning the state profile for social and economic development change. IIAS. Second International Conference of Administrative Sciences. Toluca 1993. pp. 43-53.

organizacionales flexibles; f) un nuevo estilo Gerencial Público; g) una revaloración del personal; h) enfocarse sobre el ciudadano; i) una cultura corporativa pública, y j) credibilidad.⁴⁷

Por lo tanto, el "Estado Moderno"⁴⁸, el "Estado necesario" o "Estado Socialmente Necesario"⁴⁹ se piensa como un Estado reformado que desarrolla actividades relacionadas con la coordinación, el apoyo, la cooperación y el estímulo en favor del mercado, la sociedad y las organizaciones públicas; que intenta armonizar las iniciativas de los agentes del mercado con la útil y conveniente acción gubernamental.

Se considera al mercado como un actor fundamental ya que se encuentra en uno de sus momentos más importantes, así ante un desgastado Estado interventor y un sistema de mercado con potencial, podríamos pensar en la conjunción de ambos como el patrón de un nuevo perfil de Estado, un Estado Promotor.

"El Estado promotor no incurre en excesos ni en sobrerregulaciones que inhiben la iniciativa de los particulares en el mercado. Es un Estado que regula la economía para que los bienes y servicios públicos sean accesibles a los ciudadanos en términos de igualdad y equidad. Es un Estado donde la búsqueda del bienestar social tiene como eje a individuos particulares, no a conglomerados

⁴⁷ *Ibíd.*, pp.53-59.

⁴⁸ Crozier, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno. México, FCE. 1991.

⁴⁹ Uvalle, Ricardo. La Gerencia Social: una opción de gobierno abierto. Estudios Políticos. UNAM, FCPyS. Cuarta época, núm. 4. jul-sep 1994. p.114.

anónimos. Es un Estado que interviene vía regulación cuando surgen en el mercado los aspectos relacionados con las externalidades en la economía del libre mercado. Las externalidades no ingresan al rubro de las transacciones estrictamente comerciales, industriales o de servicios, pero tienen incidencia en los beneficios privados y los costos sociales".⁵⁰

En este sentido, podemos entender que, bajo el signo de un Estado "reformado", un "Estado Moderno", un "Estado necesario", un "Estado Promotor", se habrá de cambiar la visión del Estado, contemplando "menos del Estado en los negocios y más de los negocios en el Estado".⁵¹

De esta manera, podemos entender que un Estado contemporáneo deberá realizar nuevas y titánicas tareas en pro de la consecución de un mejor tipo de Estado, de un Estado moderno, un Estado promotor. Uno de los elementos fundamentales en esa transición de los Estados va a ser la Administración Pública como la parte ostensible de los Estados. A ella corresponde un papel fundamental.

Kliksberg destaca como pautas de acción de las que debe partir la Administración Pública necesaria para contrarrestar la crisis, en este caso, se trata de transformaciones imprescindibles que deben completarse en la reforma para llegar al Estado deseable:

⁵⁰ Uvalle, Ricardo. La Administración Pública como ciencia social tecnológica. Gestión y Política Pública. México, CIDE. Vol. III, núm. 2. Segundo semestre 1994. p.300.

⁵¹ Moharir, Vasant. Drawing new borders and.. Op cit. p. 171.

a) productivizar el gasto público; b) variar profundamente la autoimagen y la imagen pública del funcionario; c) articulación sustantiva del aparato estatal; d) estímulo decidido a la creatividad organizacional; e) desarrollo pleno de los recursos humanos del sector público; f) desenvolvimiento de las capacidades para gerenciar "complejidad"; g) reconstrucción de los sistemas de información; h) transformaciones estructurales en la gestión de las empresas públicas; i) desarrollo de la capacidad de manejo de programas sociales masivos; j) desenvolvimiento de las capacidades de implementación de programas multiinstitucionales; k) establecimiento de mecanismos efectivos de evaluación; l) promoción orgánica de las posibilidades productivas de la sociedad civil; m) fortalecimiento de las capacidades de gestión para la integración regional; n) aprovechamiento pleno de las potencialidades del poder de negociación regional; o) búsqueda permanente de formas de cooperación regional no tradicionales, y ñ) contribución al desarrollo y articulación de los organismos de integración regional.⁵²

⁵² Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?. Op cit.

CAPÍTULO CUATRO. LA GERENCIA PÚBLICA EN EL CONTEXTO GUBERNAMENTAL.

4.1. LA REFORMA O REINVENTO DEL GOBIERNO.

Se ha planteado que los problemas del Estado contemporáneo lo han llevado a considerar una "Reforma del Estado" que conciba una transición necesariamente a un tipo de Estado que sea capaz de dar solución a los malestares que le aquejan. Como tal, se concibe que el Estado también deberá resolver la problemática de su sobrecarga -overload- de demandas sociales, sus relaciones con el "mercado", sus profundos problemas económicos, sus problemas de ingobernabilidad y legitimidad y guiar sus objetivos fundamentales hacia la consolidación de la democracia.

Considerando lo anterior, una reforma estatal integral buscaría efectuar o incentivar los "cambios" necesarios en todos sus niveles conceptuales y tangibles del Estado mismo. Una parte integrante del Estado y fundamental en los procesos de reforma es el Gobierno. El Gobierno entendido en dos sentidos: 1) como el conjunto de órganos a través de los cuales el Estado ejecuta sus acciones, y 2) como el conjunto de acciones que el Estado realiza a través de sus organismos con dirección hacia la sociedad.

Cabe aquí una reinterpretación de lo que significa el "Gobierno" como conjunto de organismos que posibilitan las acciones del Estado en la sociedad y del "gobierno" como aquel conjunto de actividades estatales que, a través del Gobierno, llegan a la sociedad. Otros elementos intervienen en el intento por redefinir

al Gobierno. Así, "la Administración Pública ha sido definida como la actividad misma del gobierno y el gobierno ha sido definido como una totalidad que engloba el órgano actuante del Estado; pero éste ha quedado al margen de la definición, y el gobierno, que expresa su realidad como organización de dominación, queda definido como una maquinaria formal dotada de poder propio".¹

Es así que "...el Estado se organiza en gobierno y éste, al actuar asume por éste hecho, el carácter de administración pública que va a relacionar al Estado y la sociedad".²

No se trata de realizar una tajante separación entre los elementos Estado, Administración Pública y Gobierno, que de hecho no existe en el mundo real, sino que tal separación se realiza con fines analíticos. Sin embargo, es importante resaltar la perceptibilidad que de cada elemento tiene la sociedad y aún más, nos es útil para posteriormente definir el campo de estudio de la Gerencia Pública.

Es de suponerse que ante toda reforma del Estado, por consecuencia, se reforma cada uno de sus elementos constituyentes y de entre ellos el más importante -por las razones a las que obedece la misma reforma del Estado- es el Gobierno. Por lo que habremos de referirnos a una "reforma de Gobierno", puesto que en este caso cambia la forma de actuación del Gobierno, no las bases institucionales del Estado. Considerando que en la mayor parte de

¹ Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado capitalista. México, Fontamara. 1986. p. 37.

² *Ibíd.*, p. 66.

lo que se denomina como reforma de Estado se habla de cambios, reformas, modernización, reestructuración, y otras figuras al interior del aparato estatal, ello sucede en respuesta a lo que se ha denominado como la "crisis" del Estado contemporáneo.

Como vimos en el apartado anterior, se plantea una respuesta de los Estados a los cambios que surgen en la sociedad. Por lo que se trata de cambiar las formas de actuación del Estado en la sociedad y ello se consigue a través de una reforma de Gobierno.

Con referencia a la reforma estatal contemporánea y su relación con la sociedad, Aguilar Villanueva menciona que "...se trata básicamente de un reforma administrativa, del estilo de gestión pública, aunque ahora en serio y en grande, a diferencia de los intentos del pasado. Cambia el gobierno, no el estado.³

De hecho, existe una fuerte tendencia social en identificar y confundir Estado y Gobierno, así también lo hace notar Luis Aguilar⁴. En general, la sociedad no logra distinguir claramente la diferencia entre lo que es el Estado y lo que es el Gobierno. Enfatizar una reforma de Gobierno es plantear cambios al interior del aparato estatal que se reflejen hacia la sociedad. La sociedad ha cambiado y sigue cambiando a pasos agigantados, lo que ha obligado al Estado y a su aparato gubernamental a cambiar. Por ello

³ Aguilar, Luis. Por un estado con los pies en la tierra. Revista Examen, año 2, núm. 13. C.E.N., PRI. Junio 1990.

⁴ Dice Luis Aguilar que particularmente en los proyectos de reforma del Estado mexicano hay quienes visualizan una reforma macro y, otros la contemplan en una menor dimensión. Ello se determina a partir de identificar estado y gobierno de manera conjunta. Ibidem.

los cambios necesarios se plantean a partir de lo que es más común a la sociedad: el Gobierno.

Kliksberg, haciendo referencia al Estado latinoamericano (donde algunas de sus características no son exclusivas sólo de este tipo de Estado) menciona que "...normalmente no hay un tal "Estado" visualizable como conjunto homogéneo e integrado. La realidad usual es la de un aparato público conformado por diversos "Estados". Uno es el Estado de la Presidencia de la República y la burocracia central...otro es el Estado constituido por los institutos descentralizados...otro es el Estado constituido por las empresas públicas...un cuarto Estado es el constituido por las regiones y los municipios...y se suma un Estado mixto constituido por desarrollo conjuntos de la sociedad civil y el Estado".⁵

Tendremos que referirnos, por tanto, a que la percepción y el interés recae en lo que realiza el Gobierno, no lo que hace el Estado. El "Estado" se visualiza como algo abstracto y el Gobierno como algo tangible, más cercano al conglomerado social. Se hace referencia a una reforma de Estado cuando se habla de manera integral, es decir, reforma de todos sus elementos institucionales y se refiere a reforma de Gobierno cuando de lo que se trata de mejorar las acciones gubernamentales (del Estado) para con la sociedad.

Así las cosas, se habla entonces de reformar al Gobierno

⁵ Kliksberg, Bernardo. Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa. En Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública II". México, INAP. 1991. pp. 14-15.

porque es éste (tanto aparato de Estado como un conjunto de acciones estatales) el que toma la responsabilidad de aliviar esa sobrecarga de demandas que ha generado la llamada crisis de gestión gubernamental. De hecho, en el capítulo anterior se hace referencia a la llamada "crisis de gobernabilidad", donde se afirma que los problemas de ingobernabilidad que afectan a los Estados son problema de Gobierno.

Se ha dejado al Estado en segundo término, ahora habría que tomar al Gobierno como punto referencial de las reformas, lo que no implica que la reforma estatal ya se haya dado por concluida. Lo que se trata aquí es de distinguir entre un tipo de reforma y otro. Ello debido a la existencia de tendencias centradas en resaltar los problemas y el papel del Gobierno más que el del Estado mismo. Se considera que el elemento "Estado" es en lo general abstracto, siendo que la prestación de servicios y el enfrentamiento cara a cara con la sociedad es actividad cotidiana del Gobierno.

Una de las tendencias más fuertes en este sentido, se origina en los Estados Unidos -donde la Gerencia Pública se constituye con mayor fuerza-. Es en éste país donde la naturaleza del estudio de la Administración Pública tiene un carácter histórico y conceptualmente centrado en el accionar del Gobierno, no del Estado. Es allí donde en los últimos años los estudios se han ocupado sobre una preocupación: el desempeño del Gobierno. "De acuerdo con esta tendencia, la Administración Pública es parte integrante del complejo institucional por medio del cual se organiza el poder político en la sociedad. Sin embargo, las

mediaciones entre el poder político y la sociedad (que incluye intereses públicos y privados) no se han traducido en elaboraciones teóricas significativas porque el análisis de la Administración Pública norteamericana se ha alejado del estudio del Estado... En el nuevo libro de Richard Stillman II, Preface to Public Administration: A Search for Themes and Directions (1991) se discuten ampliamente las razones histórico-sociales que explican la naturaleza "a-estatal" (stateless) del estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos".⁶

La fuerza de esta tendencia en el análisis de lo que sucede en el Gobierno y de cómo mejorarlo tiene orígenes muy palpables, sobre todo en los estudios norteamericanos en teoría de la organización -gran parte de éstos centrados en la burocracia gubernamental- y en los estudios gerenciales basados en el estudio de la gestión interna de las organizaciones. A partir de los años cincuenta una de las escuelas con mayor potencial como lo es la de Política Pública comenzó a analizar los problemas del Gobierno. "La orientación de Policy fue fundada por un grupo de científicos sociales con el propósito de introducir mayor dosis de calidad al desempeño gubernamental".⁷ Llevando a que.. "lo propio y esencial del análisis de políticas públicas es la exigencia de racionalidad

⁶ Santana, Leonardo. La situación actual del estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos: Síntesis y Perspectivas. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, núm. 4. 1991. p. 190.

⁷ Guerrero, Omar. Políticas públicas para la reforma del Estado moderno. Revista del Colegio. "La Reforma del Estado". CNLCPyAP, AC. tomo II. Marzo 1992. p. 50.

y publicidad en la acción de los gobiernos".⁷

Santana resalta que desde las propuestas sistémicas formuladas por David Easton, el concepto de Estado fue perdiendo importancia como categoría analítica y acabó subsumido en la noción más general de sistema político.⁸

Es así que para entender cómo mejorar la relación entre el Estado y la sociedad habrá que pensar primero en cómo reformar al Gobierno. Lo que sucede en el Gobierno es reflejo fiel y concreto de lo que sucede en los Estados: se acusa al Gobierno de ineficiente, ineficaz, altamente burocratizado, con nulas respuestas ante la compleja problemática, corrupto, con una mala asignación de recursos, etc.. Con ello se ha llegado a hablar de un "fracaso del Gobierno", de que el "Gobierno está muerto" o que "el Gobierno está roto", esto teniendo como parangón el acrecentamiento de una forma de gobierno creado por la sociedad expresado en los diferentes tipos de organizaciones no gubernamentales, que intentan cubrir parte de los vacíos que deja la inacción gubernamental, o para complementar las acciones del Gobierno mismo.

Yehezkel Dror delimita el problema de la obsolescencia gubernamental en tres puntos principales: 1. Casi todos los gobiernos contemporáneos sufren de un decremento en su capacidad de mando, donde las situaciones contemporáneas son menos manejables y las dificultades funcionales van en aumento, 2. La reducida

⁷ Aguilar, Luis. Política Pública y Gobierno del Estado. Revista del Colegio. CNLCPyAP. AC. Año II, núm. 4. Octubre 1990. p. 248.

⁸ Santana, Leonardo. Op cit. p. 191.

capacidad gubernamental puede explicarse y se relaciona a una serie de variables cambiantes e interrelacionadas, que incluyen: crecientes demandas públicas de mejor desempeño gubernamental, creciente complejidad en actividades gubernamentales, tendencias hacia la no legitimación de los gobiernos, cambios en la naturaleza de los problemas tratados con los gobiernos y los entornos en los que funcionan, nuevos desarrollos ideológicos, etc.. 3. Los gobiernos contemporáneos padecen de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa, y al mismo tiempo se rezagan en lo referente a conocimientos que se encuentran a su disposición y en la manera en que pueden manejar dicha sobrecarga. Todos los gobiernos contemporáneos padecen diferentes grados de obsolescencia gubernamental.¹⁰

Ante esta problemática se plantea una redefinición -una reforma- del Gobierno donde la complejidad, la extrema incertidumbre, un mercado fuerte y una sociedad dinámica sean los marcos de referencia base. Para ello, actualmente y de manera novedosa se plantean básicamente tres líneas propositivas sobre las que se analiza y discute el problema de la reforma de Gobierno: a) el "Paradigma Post-burocrático", b) el "Rompimiento con la Burocracia", y c) el "Reinvento del Gobierno".

Tales tendencias son de gran importancia debido a que son estas las que están actualmente marcando los rumbos por donde se postulan las reformas de los sectores públicos en el mundo. Esto,

¹⁰ Dror, Yehezkel. La Obsolescencia Gubernamental. Revista de Administración Pública, Núm. 36. México, INAP. 1978. pp. 21-23.

basado en una serie de principios esquematizados a partir de la situación actual de los gobiernos y de lo que debieran ser. No son las únicas opciones en el abanico de posibilidades de reforma gubernamental, sin embargo si representan tres fuertes concepciones que actualmente ostentan importante fuerza.

4.1.1 EL PARADIGMA POST-BUROCÁTICO.

Dentro de los actuales esquemas de reforma de Gobierno tradicionales, en gran mayoría de países se tiene la idea base de reformar las estructuras organizacionales de los sectores gubernamentales mediante la renuncia al esquema de organización y funcionamiento del aparato gubernamental basado en la burocracia de tipo formal.

Según estas tendencias, en la diferenciación del contexto deberá existir un aparato de Gobierno específico para el contexto y como la lógica lo indica, la alta complejidad y las profundas problemáticas están determinando que el modelo tradicional de funcionamiento gubernamental ya no sea el más adecuado para responder a las necesidades de las organizaciones gubernamentales.

Gran parte de los factores y elementos que determinan el contexto gubernamental contemporáneo han alcanzado un grado superior de evolución, observable en el alto nivel de complejidad en sus relaciones. Ello contrasta con un "inamovible" y gastado aparato gubernamental o sector público, lo que se refleja en tanto se le califica como un aparato gubernamental que por sus características no puede responder a la complejidad contextual.

Esta situación ha planteado que en los últimos años se hayan concebido novedosos planteamientos acerca de cómo reformar esos sectores públicos -lejanos de ostentar una positiva realidad-. De entre estas concepciones de reforma, el "Paradigma Post-burocrático" es quizá una de las que tiene mayor atracción entre los autores que plantean cambios en los aparatos de Gobierno. Aunque habría que aceptar que la mayoría de este tipo de propuestas de reforma tienen un fundamento localista, sin embargo son los últimos y más elaborados modelos sobre los cuales se debaten -en los ámbitos académicos y gubernamentales del mundo- las pautas de mejora y reforma gubernamental.

El Paradigma Post-burocrático parte de dos principios fundamentales: 1. que existe una tradición dentro de la gerencia (genérica) y de la teoría de la organización interesada por los cambios en las formas tradicionales de organización burocrática del Gobierno y, 2. que los modelos burocráticos basados en el modelo racional-legal Weberiano ya no son útiles al complejo esquema de organización del capitalismo mundial caracterizado ahora como "Post-industrial".

Miguel Ramírez, al analizar los fundamentos del Paradigma Post-burocrático menciona que, a pesar de no ser un cuerpo homogéneo de conocimientos, este movimiento es descrito por algunos exponentes centrales uno de los cuales es W. Heydebrand. Menciona Ramírez Zozaya que "ligando el surgimiento de nuevas formas organizacionales al desarrollo de la política económica mundial, Heydebrand se pregunta ¿cómo estas nuevas formas organizacionales

pueden ser identificadas y explicadas?. Para ello, sugiere que las nuevas formas organizacionales están, efectivamente, surgiendo de manera identificable y que ellas son, en gran parte, el resultado de la transición del capitalismo industrial al post-industrial. Esta transición -agrega Heydebrand- está marcada por la turbulencia ambiental, el cambio rápido, el crecimiento de la complejidad y la incertidumbre y las contantes condiciones de crisis".¹¹

Se puede observar que la noción del "Paradigma"¹² Post-burocrático se enfoca sobre el nuevo papel que jugarán las entidades gubernamentales inmersas en un contexto caracterizado principalmente por la complejidad y vertiginosidad en los cambios al interior del ámbito gubernamental de los Estados.

Se reconoce al conglomerado social como un elemento importante de este contexto, lo que posibilita hacer identificable a esa sociedad Post-industrial con ciertas peculiaridades. "...No es solamente la naturaleza de las actividades asalariadas es también la naturaleza de las relaciones humanas, la naturaleza del juego social y la textura misma de la sociedad. Tres grandes rasgos, entre otros, parecen decisivos: primero, el crecimiento extraordinario de la complejidad de las interacciones entre los hombres, los grupos y las sociedades; en segundo término el

¹¹ Ramírez, Miguel. La Gerencia Pública en Sociedades en Transición. Acatlán, UNAM. 1995. Mimeo. p. 41.

¹² Por Paradigma se puede entender "la completa constelación de creencias, valores, técnicas, etc.. compartidas por los miembros de una determinada comunidad". Kuhn, Thomas. The Structure of Scientific Revolutions. Chicago, University of Chicago Press. 1970. p. 175.

crecimiento paralelo de la libertad de elección de los individuos en estos conjuntos mucho más complejos, y finalmente la verdadera explosión de los sistemas de información y de comunicación".¹³

Entre los muchos teóricos de la reforma gubernamental se menciona que la forma de responder de las burocracias gubernamentales es cada vez menos operativa, ante lo cual algunos han volteado su mirada hacia las "virtudes" del mercado restringiendo al gobierno estatal. Ahora, se cambia la visión puesto que se urge el fomento de reformas a la burocracia gubernamental y no dar campo libre al *laissez-faire*.

"Dichas condiciones requieren de nuevos métodos para fomentar la cohesión social, tales como las relaciones interpersonales informales, normas y prácticas como las de un clan, y la creación de una cultura corporativa. En resumen, las nuevas formas organizacionales son post-burocráticas en tanto que se alejan de la racionalidad formal, una jerarquía fija y una división del trabajo, procedimientos formales específicos de relaciones laborales aparte del software computacional, y normas rígidas de interacción formal y respeto".¹⁴

Otro elemento importante ligado a la noción de estructura post-burocrática, aparte del de sociedad post-industrial, es el de

¹³ Crozier, Michel. El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto. En Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". México, INAP. 1989. p. 28.

¹⁴ Heydebrand, Wolf. New Organizational Forms. Work and Occupations, Vol. 16, no. 3. August 1989. p. 337.

"Postmodernidad". En este sentido, la modernidad aquí no ha sido entendida como ese gran proceso histórico de civilización al que aludimos con el concepto adyacente de modernización¹⁵, sino que se ha conceptualizado en términos del avance tecnológico. Es así que "desde el punto de vista de las organizaciones, la postmodernidad ha sido interpretada como un cambio estructural cualitativo, caracterizado por una importancia creciente de los servicios y la

¹⁵ Recordemos que desde un punto de vista histórico civilizatorio, la modernización puede entenderse como "el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales económicos y políticos que se establecieron en la Europa Occidental y en la América del Norte, desde el siglo XVIII hasta el siglo XIX, se extendieron después a otros países de Europa, y en los siglos XIX y XX a la América del sur, y a los Continentes asiático y africano". Einsenstand, Samuel. Modernización, Movimientos de Protesta y Cambio Social. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1972. p. 11. Por Tanto, la modernización encontrará su principal expresión en el modo capitalista, dejando atrás las formas absolutistas y feudalistas de producción y planteando con ello un gran avance en los más diversos campos de conocimiento. Por su parte, el Post-modernismo "ha sido generalmente entendido como una nueva propuesta teórica que pone en tela de juicio las bases epistemológicas y metodológicas del discurso científico convencional, enfatizando los aspectos "no racionales" de la acción colectiva organizada". Montaña, Luis. Modernidad, Postmodernismo y Organización. Una reflexión acerca de la Noción de Estructura Postburocrática. En Montaña, Luis. Argumentos para un debate sobre la modernidad. Aspectos organizacionales y económicos. U.A.M. Iztapalapa. 1994. p. 68. Por otra parte, podemos augurar que el debate acerca de la transición de la modernidad a la postmodernidad "no es más que otra de esas múltiples etapas históricas en las que la humanidad se siente en un álgido proceso de cambio que cimbra sus propias fuentes de credibilidad y estabilidad...Lo que lo puede hacer característico es que en el proyecto modernidad, uno pensaba de manera discursiva y racionalmente consciente la posibilidad de entender, completamente además, a un mundo complejo, de dirigirlo y crearlo técnicamente, tenga que ser cuestionado para abrir la puerta además a lógicas no instrumentales. ..el discurso de la posmodernidad es angustiante pues derrumba la certeza del proyecto legitimante de la modernidad para dejar sólo el espacio de la incertidumbre, el caos y la violencia". Arrellano, David. Teoría de la Organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas. (Agency y Cultura Organizacional. Una revisión crítica). CIDE. Mimeo. 1992. p. 18.

producción automatizada, fuertemente influenciados por el desarrollo de nuevas tecnologías computacionales, lo que ha propiciado la aparición de formas estructurales flexibles, poniendo con ello en tela de juicio, desde un punto de vista estrictamente formal, tanto la idea de misión como de frontera".¹⁶

En consecuencia, elementos como la sociedad post-industrial y el esquema contextual postmoderno son las que predominan en la noción de estructura post-burocrática. Por otro lado, un elemento como la "responsabilidad" -"accountability", que en una traducción más reveladora se refiere a "rendir cuentas"- también toma importancia en la perspectiva post-burocrática.¹⁷ Pero la transición hacia la conformación de una estructura post-burocrática en el contexto gubernamental o, dicho de otra manera, el paradigma post-burocrático, implica una serie de requisitos en la búsqueda de una estructura post-burocrática que se plantee como una

¹⁶ Montaña, Luis. Op cit. pp. 67-68.

¹⁷ Según Barzelay "se necesitaría emplear el concepto de responsabilidad en particular de manera que oriente el trabajo de los gestores (gerentes) y los empleados, de modo que mediante sus prácticas de trabajo cotidiano consigan en la mayoría de las ocasiones la congruencia entre lo que los organismos administrativos producen realmente y lo que se espera de estas organizaciones por parte de las personas que las supervisan en nombre del público en su conjunto". Barzelay, Michael. La responsabilidad en una perspectiva posburocrática de la Administración Pública. Documentación Administrativa, Núm. 224-225. (oct. 1990, mar. 1991). Madrid. p. 278. Por otra parte, "la responsabilidad para con los clientes puede ser de interés para empleados, quienes podrían de otra manera ser responsables sólo para sus superiores, proporcionándoles un sistema conceptual aparte del de "cadena de comando" para percibir las acciones que son valiosas o virtuosas." Barzelay, Michael y Armajani, Babak. Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies. Journal of Policy Analysis & Management, Vol. 9, No. 3. 1990. p. 335.

organización con carácter post-industrial.

Es oportuno resaltar que el mote de "paradigma" en el "Paradigma Post-burocrático" responde a la urgencia misma del enfoque. Más sin embargo, la noción de post-burocracia no podemos aún considerarla como un conjunto generalizado de creencias, valores o técnicas (según la definición de paradigma de Kuhn) aceptados y practicados por la generalidad. No por ese hecho deja de ser importante en nuestra visión de reforma gubernamental.

Cabe resaltar que desde el punto de vista post-burocrático se plantea una revitalización del esencial factor humano en las estructuras gubernamentales, así lo resalta Barzelay y Armajani cuando mencionan que la visión post-burocrática "incita a los empleados de las agencias de personal a considerar su participación en varias clases de procesos de ajuste mutuo tan críticamente importantes para mejorar el desempeño gubernamental."¹⁴

Es importante remarcar aquí que la noción de estructura post-burocrática se plantea desde el punto de vista global-organizacional. Esto es, más que considerar funciones, herramientas y recursos, este punto de vista se centra en las estructuras burocráticas gubernamentales. Con ello, guía a las estructuras de Gobierno a replantear su función como un todo ante un contexto tan específico como el llamado postmoderno y/o post-industrial. Ante esta situación se plantean los cambios urgentes y necesarios que deberán darse en las estructuras burocráticas gubernamentales.

Es así que se configura el paradigma post-burocrático

¹⁴ Barzelay, Michael y Armajani, Babak. Op cit. p. 313.

mediante las transformaciones que a partir de esta visión sufren las estructuras gubernamentales:

1. Las agencias burocráticas se enfocan a sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia posburocrática se enfoca a las necesidades y perspectivas del "cliente".

2. Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una agencia posburocrática u "orientada al cliente" se define a sí misma por los resultados que alcanza para sus clientes.

3. Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia "orientada al cliente" crea valor neto sobre los costos.

4. Una agencia burocrática depende de la rutina. Una agencia posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.

5. Una agencia burocrática lucha por su feudo. Una agencia posburocrática compite por negocios.

6. Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia "orientada al cliente" construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.

7. Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.

8. Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes

9. Una agencia burocrática está enfocada sobre las funciones y responsabilidades de sus partes. Una agencia post-burocrática orientada al cliente está enfocada en la capacidad del conjunto de la organización a funcionar como un equipo.¹⁹

Refiriéndonos acerca del modelo de estructura post-burocrática observada como el perfil simplificado de la organización post-industrial, esta puede estar caracterizada por:

- "1. Esta tendería a ser pequeña o a ser localizada en pequeñas unidades de organizaciones grandes;
2. su objeto es normalmente la información o los servicios;
3. su tecnología es computarizada;
4. su división del trabajo es informal y flexible;
5. su estructura gerencial es funcionalmente descentralizada, ecléctica y participativa, traslapándose de muchos modos con las funciones no gerenciales".²⁰

Ante el contexto se puede observar que se tiende a generar también un novedoso lenguaje al interior del sector público tales como: cliente, competencia, calidad, servicio, flexibilidad organizacional, innovación, informalidad, etc.. Diversos autores reconocen como importante este nuevo modo de ver algunos elementos del sector gubernamental.

La teoría postburocrática mantiene metas semejantes de

¹⁹ Barzelay, Michael. (1992). Breaking Through Bureaucracy. pp. 8-9. Resumido por Arellano, David. Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte. Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver. 1995. Mimeo. p. 10.

²⁰ Heydebrand, W. Op cit. p. 327. Citado por Ramírez, Miguel. Op cit. p. 41

orientación al mercado, orientación al cliente y reformas empresariales. Esta es adaptada hacia el liderazgo ejecutivo y político proporcionando resultados con valor a un habilitado cliente de servicios públicos.²¹

Es de gran importancia hacer notar que las estructuras burocráticas no dependen del hecho de ser estructuras públicas o privadas, aunque la realidad demuestra que en la mayoría de las ocasiones los problemas de la burocracia -en sus sentido peyorativo- están presentes en las estructuras de Gobierno.²²

4.1.2. EL ROMPIMIENTO CON LA BUROCRACIA.

Una visión adyacente a lo que representa el "Paradigma Post-burocrático" o la transformación burocrática ante un contexto post-industrial, lo es precisamente la que surge de otra visión sobre cómo enfrentar los problemas que generan los malestares burocráticos -anteriormente citados-. La tendencia denominada como "Rompiendo con la Burocracia" forma parte de las nociones dirigidas hacia la constitución de estructuras post-burocráticas.

²¹ Overman, Sam y Boyd, Kathy. Best Practice Research and Post-Bureaucratic Reform. Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver. 1993. Mimeo. p. 19.

²² Menciona Miguel Ramírez que "el tránsito de las formas organizacionales "viejas" a las "nuevas", no se da necesariamente de manera evolucionaria. Es decir, las formas organizacionales viejas persisten y coexisten con las formas organizacionales nuevas... la persistencia de formas burocráticas viejas se presenta en organizaciones que operan en mercados donde la turbulencia está ausente por lo que existe estabilidad para predecir cierto tipo de situaciones. En consecuencia, las formas burocráticas viejas no dependen, en absoluto, de que una organización sea pública o privada como algunos intentan ver". Ramírez, Miguel. Op cit. p. 42.

Este "Rompimiento con la burocracia" toma forma a raíz del libro publicado en 1992 de Michael Barzelay titulado: "Breaking Through Bureaucracy. A new visión for managing in government". En esta obra se analizan una vez más los malestares que envuelven a las burocracias públicas enfrascadas en el modelo tradicional.

"El paradigma burocrático ha enseñado, según Barzelay, que la eficiencia en la acción se debe a la delegación específica de autoridad, basando su actuando en la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme. La ejecución del presupuesto está basada en la idea del gasto y el ahorro, no así en términos del objetivo y de la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Barzelay diagnóstica un agotamiento de este paradigma ante la complejización sufrida en los contextos de acción de cualquier gobierno moderno".²¹

Es esa visión la que prevalece en el intento por "romper con la burocracia" en la búsqueda de una noción post-burocrática que establezca un mejor modo de organización esencialmente necesaria para el contexto en que viven los sectores públicos contemporáneos. No existen distinciones extremas entre el Paradigma Post-burocrático y el Rompimiento con la burocracia puesto que ambas forman parte de un repensar las funciones, objetivos, herramientas, concepciones y estructuras de los sectores públicos en un movimiento de reforma de los mismos.

Para esta perspectiva es necesario hacer una reinterpretación del modelo burocrático prevaleciente hasta hoy. Para ello, más que

²¹ Arellano, David. Op cit. p. 9.

examinar el modelo clásico de la burocracia y sus principales elementos conceptuales sometiéndolo bajo las características que son requeridas por el contexto tales como las de calidad, flexibilidad, informalidad, orientación al cliente, competitividad, innovación, etc..

Replantear a la burocracia supone, en estos términos, definir nuevas metas y métodos de como orientarse hacia el "cliente"²⁴ haciendo eficientes las estructuras burocráticas. Por ello, Barzelay propone algunas diferencias entre lo que es el modelo burocrático y el post-burocrático generado a partir del rompimiento con el primero (ver nota de pie número 19).

Este planteamiento de lo que debería ser la burocracia vista como una estructura post-burocrática plantea ciertamente orientarse al cliente, pero aún más, romper con la burocracia implica que el sector público en su conjunto perciba esta transición como necesaria y urgente. El factor de mayor importancia en esta

²⁴ Con relación al tópico del cliente, podemos afirmar que también es una preocupación de orden mundial. Así, "...la introducción del concepto cliente es extraño en nuestra cultura administrativa; sin embargo, refleja adecuadamente la idea de que el Estado no tiene sólo la función de garantizar unos derechos o salvaguardar un orden, sino la de prestar un conjunto de bienes y servicios públicos que son financiados por los contribuyentes, precisamente en el concepto de cliente (no en el de administrado) se encuentra la conexión entre lo que pagamos y lo que recibimos". En La formación de directivos para la modernización de la Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1991. Ver también: Haywood, S. y Rodrigues, J. A new paradigm for Public Management?. Documento de trabajo. Second International Conference of Administrative Sciences. Toluca. 1993; Lerner, A. y Wanat, J. Public Administration. A Realistic reinterpretation of contemporary Public Management. New Jersey, Prentice Hall. 1992; Motta, Paulo. Innovación y Democratización de la Gestión Pública. Documentos Clave CIAD. 1992; y Osborne, D. y Gaebler, T. Reinventing Government. Op cit.

transición es el personal de las estructuras gubernamentales y la orientación que éste pueda aportar en la búsqueda de una estructura post-burocrática. Este enfoque plantea el cambio de variados y complejos valores en la búsqueda de mejor desempeño gubernamental:

- del interés público al del valor de resultado de los clientes

- de una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor del resultado como criterio

- de la administración de las cosas a la producción de servicios

- del control de los recursos y los gastos, a la de impulsar el ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso

- de la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados

- de justificar costos a entregar valor

- de obligar por responsabilidad a construir responsabilidad

- de seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas; identificar y resolver problemas; continuamente mejorar procedimientos

- de operar sistemas administrativos a separar servicios del control; construir apoyo a las normas; a expandir las elecciones de los clientes impulsar la acción colectiva; proveer incentivos; medir y analizar resultados; enriquecer la retroalimentación.²⁵

²⁵ Barzelay, Michael. Breaking Through Bureaucracy. Op cit. p. 118. Citado por Arellano, David. Op cit. p. 11.

Ese romper con la burocracia, por tanto, es un estadio en la consolidación del conjunto de elementos de lo que debe ser la estructura post-burocrática orientada al cliente para un contexto postmoderno, es ahí donde se plantean parte de las reformas de los sectores públicos en el mundo. Como podemos observar se conforma de una serie de principios diversos que no plantean su seguimiento como "recetarios", tampoco son un cuerpo homogéneo de conocimientos. Sin embargo, se presentan como las directrices fundamentales por donde habrán de posibilitarse las diversas reformas de Gobierno.

4.1.3. EL REINVENTO DEL GOBIERNO.

La reforma de los sectores públicos en el mundo es una de las preocupaciones fundamentales de los Estados contemporáneos, aún más, cómo llevar a cabo los cambios necesarios ante el contexto y en qué sentido realizarlos son dos de las principales cuestiones frente a todo intento de reforma gubernamental.

Hemos revisado dos de los principales enfoques alrededor de los cuales giran los intentos de reforma de los sectores públicos en el mundo, como son el "Rompiendo con la burocracia" y el "Paradigma Post-burocrático". Sin embargo la propuesta que más ha llamado la atención y que ha vuelto la mirada a su contenido y principios es la que se denomina como el "Reinvento del Gobierno".

Dicha propuesta de reforma gubernamental se inicia a raíz de la publicación en 1992 del sumamente aclamado libro "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the

Public Sector" de los autores David Osborne y Ted Gaebler. Con la característica de ser también una proposición particularizada ha tenido elevada aceptación en los ámbitos gubernamental y académico de los Estados Unidos. Ahora bien, esa característica localista no implica exclusividad, ya que en otras partes del mundo -donde la propuesta y su impacto²⁶ son conocidos- se ha considerado como punto nodal de referencia en la estructuración de los programas de reforma gubernamental.

Al igual que los analistas y autores del Paradigma Post-burocrático y del Rompimiento con la burocracia, Osborne y Gaebler parten de que el sector público se encuentra en mal estado como lo han descrito la mayoría de quienes ven en el sector gubernamental amplias posibilidades de reforma.

Mencionan estos autores que su tesis es simple: "el tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial con su perezosa y centralizada burocracia, su preocupación con el dominio y regulación y sus jerárquicas cadenas de mando, ya no trabaja bien. Llevaron (los gobiernos) a cabo grandes cosas en su tiempo, pero alguna vez se alejarían de nosotros. Se volvieron hinchados, derrochadores e inefectivos. Y cuando el mundo comenzó a cambiar,

²⁶ A raíz de la publicación del libro, un gran número de importantes académicos y funcionarios de alto nivel relacionados al campo gubernamental norteamericano y de otras latitudes han turnado su mirada hacia la propuesta del "reinventing government". De hecho, en septiembre de 1993 se crea en E.U. la "National Performance Review" (que guía y fortalece los programas de reforma de Gobierno) como producto del trabajo del Vicepresidente norteamericano Al Gore generando acciones y documentos como "From red tape to results: creating a government that works better and cost less" ("de los trámites burocráticos a los resultados: creando un gobierno que trabaje mejor y cueste menos").

ellos fallaron en cambiar con éste. Las burocracias jerárquicas y centralizadas diseñadas en los años 30's y los 40's simplemente no funcionan bien en los rápidamente cambiantes, ricos en información y de intensivos conocimientos sociedad y economía de los años 90's".²⁷

Ante un contexto gubernamental marcado por la complejidad, donde una "reinención" del Gobierno es inevitable, Osborne y Gaebler afrontan la situación preguntándose: "Si las empresas se esfuerzan por elevar la productividad cada año. ¿por qué no habría de hacer lo mismo el Gobierno?". Con esta pregunta se aventuran a introducir toda una serie de principios e ideas que, a la vez que critican algunas malas actuaciones del Gobierno, postulan ideas prácticas basadas en estudios de caso -ejemplos- con mayor éxito en algunas de las empresas más importantes del mundo establecidas en los E.U. y algunos del sector público. Tales ideas pueden ayudar al Gobierno a pensar en reinventarse a sí mismo.

El reinvento del aparato gubernamental esta pensado con el fin de generar un Gobierno de tipo empresarial (entrepreneurial government²⁸). Hay que hacer referencia a que el Gobierno no puede

²⁷ Osborne, David y Gaebler, Ted. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, Addison-Wesley Publishing Co. 1992. pp. 11-12.

²⁸ "Empresarial (entrepreneurial) no significa 'con fines de lucro'. La palabra está bastante más lejos que eso. Un empresario cambia recursos fuera de un área de baja productividad y rendimiento mínimo hacia un área de más elevada productividad y mejor rendimiento. ¿Eso es algo que lo gerentes públicos pueden hacer? Si en absoluto. Esto se aplica al sector público, se aplica al sector no lucrativo y se aplica al sector privado." Osborne, David. Reinventing Government. Public Productivity & Management Review, Vol. XVI, No. 4. Summer 1993. p. 351.

ser operado como un negocio. "El gobierno y los negocios son instituciones fundamentalmente diferentes. Los dirigentes de negocios se orientan por el motivo de la ganancia; los líderes gubernamentales se orientan por el deseo de ser reelegidos. Los negocios obtienen la mayoría de sus recursos de sus clientes; los gobiernos obtienen la mayoría de sus recursos de los contribuyentes. Los negocios son usualmente impulsados por la competencia; los gobiernos usualmente usan monopolios".²⁹

Estas diferencias aunadas a otras como el factor democrático de los gobiernos, de tratar a todos por igual, de prestar bienes y servicios hacen que el Gobierno no pueda funcionar como un negocio, sin embargo ello no implica que el Gobierno no se convierta en un Gobierno más empresarial que permita "hacer más con menos".³⁰

El reinvento del Gobierno está basado principalmente en la profunda problemática que representan las negativas actitudes de gran mayoría de los funcionarios del sector público.³¹ Hace

²⁹ *Ibíd.*, p. 20.

³⁰ "Un gobierno de tipo empresarial cambiaría los incentivos; reduciría al mínimo las reglas y el número de partidas de gastos; definiría las misiones y las metas de las agencias; mediría el grado de avance hacia el logro de esas metas; y crearía sistemas de pagos y presupuestos para premiar a los organismos que tuvieran éxito. Cuando una institución recibe sus fondos en función de sus insumos, tiene pocos motivos para esforzarse por mejorar su desempeño. En cambio, si es financiada de acuerdo con sus resultados, el buen desempeño se vuelve para ella una obsesión". Osborne, David. La Reinvencción del Gobierno. Facetas, No. 102. Washington. 1993. p. 20.

³¹ Problemática porque es toda una barrera para los cambios necesarios. Por ello, cuando "...las viejas formas de pensar se desvanezcan y sean reemplazadas por una nueva cultura que promueva la innovación y la calidad, una nueva cara del gobierno podrá aparecer: la de los líderes con visión, de empleados recién

referencia a un aparato gubernamental complejo y que enfrenta incrementalmente situaciones cada vez mas difíciles de afrontar y resolver.¹²

Este tipo de "Gobierno empresarial" resultante del "reinvento del Gobierno" deberá estar orientado al cliente. Hemos podido ver que en el Paradigma Post-burocrático y en el Rompimiento con la Burocracia diversos elementos son ahora tomados con la finalidad de generar el Gobierno que el contexto solicita. Elementos tales como un Gobierno orientado al cliente -premisa fundamental-, un Gobierno orientado al mercado" y una serie de principios que presenta la idea del reinvento del Gobierno son los principales focos de atención para una reforma gubernamental. Aunque es de

habilitados y motivados, y de consumidores recientemente satisfechos". Gore, Al. The New Job of the Federal Executive. Public Administration Review, Vol. 54, No. 4. Jul-Aug 1994. p. 321.

¹² Acorde con nuestra postura, no es necesario mayor o menor Gobierno, lo que se requiere es un mejor gobierno. En este sentido, Osborne y Gaebler mencionan que lo que se necesita es un mejor "governance" -proceso mediante el cual podemos colectivamente resolver nuestros problemas y conocer las necesidades de nuestra sociedad-. Osborne, D. y Gaebler, T.. Op cit. pp. 23-24.

¹³ La orientación del Gobierno hacia el mercado es algo que toma importancia fundamental en las transiciones sufridas por los sectores gubernamentales. Como veremos posteriormente, parece que el contexto donde podemos ubicar a la Gerencia Pública es donde las reformas gubernamentales se están dando. Miguel Ramírez hace referencia a dicha transición mencionando que "vistas desde una visión global estas reformas harían suponer que la administración pública entra en crisis, y por lo tanto, la salida a la crisis habría que buscarla en un polo diferente al que se ha referido el gobierno. Si la misión del gobierno tradicionalmente se había movido en una lógica de "interés público", ahora la misión del gobierno se plantearía bajo una lógica de "mercado". Esta sería realmente la actual transición de la administración pública: la revalorización del ciudadano como cliente en un contexto de mercado". Ramírez, Miguel. Op cit. p. 45.

suponer que no todos los principios a los que se hace referencia en el "reinventing government" se cumplen y que es precisamente por la naturaleza propia del Gobierno por la que muchos no se han de cumplir. El reinvento del Gobierno no es una receta ni un modelo absoluto a seguir.

El hecho de que el Gobierno oriente sus objetivos y funciones hacia el cliente-usuario cumple con dos fines principalmente: 1) Genera la innovación y motivación constantemente requeridas. "...la innovación ocurre porque los servidores públicos están altamente motivados a responder a las necesidades de sus clientes. Ellos están motivados por el deseo de ayudar a otros, resolver problemas retadores y mejorar el bienestar público".⁴ 2) Genera que una nueva visión al interior del Gobierno pueda prevalecer: la de ver al ciudadano no sólo como un administrado o un votante potencial, sino como un cliente donde se ubique la idea de que las contribuciones se pagan en espera de buenos servicios, así se puede generar la idea de calidad en los servicios⁵, competitividad por

⁴ Callahan, Kathe y Holzer, Marc. Rethinking Governmental Change: New Ideas, new partnerships. Public Productivity and Management Review, Vol. XVII, No. 3. Spring 1994. p. 206.

⁵ El tópico de la calidad en el sector gubernamental ha tenido amplia aceptación debido a su urgencia, así lo demuestra la extensa literatura que recientemente versa sobre el tema, entre otros: Denhardt, R., Pyle, J., y Blueborn, A. Implementing Quality Circles in State Government. Public Administration Review, Vol. 47, No. 4. jul-aug 1987. pp. 304-309. Asis, Luis. Calidad Total: Opción para el desarrollo. Trabajo presentado por el Congreso cincuentenario de la seguridad social en Costa Rica. Agosto 1991. Cohen, S. y Brand, R. Total Quality Management in Government: A Practical guide for the real world. San Francisco, Jossey-Bass. 1993. Mizaur, Don G. Quality Government is Government of the people, by the people, for the people. Public Productivity and Management Review, Vol. XVI, No. 4. Summer 1993. pp. 371-377. Rago, W. Adapting Total Quality

brindar mejores servicios y satisfacción del cliente.

La orientación al cliente, aunque es primordial, no es todo a lo que aspira el Gobierno de tipo empresarial, hay que lograr un cambio desde los gerentes y/o administradores públicos. Este cambio de gran importancia está dado por los incentivos, "lo que se debe hacer es reestructurar los incentivos que inducen a actuar a los administradores y empleados públicos, y también a los funcionarios electos. Si las burocracias federales llegan a ser tan grandes y lentas no es porque los que trabajan en ellas así lo quieran, sino porque los incentivos básicos con los cuales operan les exigen, de hecho, que actúen en esa forma".³⁶

Con respecto a la búsqueda de mejores incentivos, hay que preguntarse cómo lograr ese cambio en la forma de conducirse de los administradores públicos. Por ejemplo, menciona Osborne que "muchos administradores saben cómo se podría reducir en 10% su presupuesto, pero no tienen ningún incentivo para hacerlo. ¿Para qué tomarse esa molestia, si los obligarían a devolver esos ahorros y les darían menos dinero en el futuro?. Eso explica por qué crecen sin cesar las burocracias federales: en realidad, el sistema de presupuesto alienta a los administradores a gastar el dinero".³⁷

Una de las principales atracciones del Reinventing Government de Osborne y Gaebler radica en la exposición de diez puntos por los

management to Government: another point of view. Public Administration Review, Vol. 54, No. 1. jan-feb 1994. pp. 61-64.

³⁶ Osborne, David. La Reinención del Gobierno. Op cit. p. 20.

³⁷ Ibid., p. 21.

cuales se logra el Gobierno óptimo que se busca. En resumen¹¹ las diez medidas referentes al Reinvento del Gobierno son:

1. Transformar al Gobierno en un catalizador. Donde el Gobierno "más que remar, debería de dirigir". El Gobierno podría seleccionar alternativas y medidas para la prestación de servicios, por ejemplo: contratación, conciliando asociaciones público-privadas, utilizando voluntarios, etc. y no necesariamente para proporcionar servicios se requiera elevar los impuestos, aumentar la burocracia, etc..

2. El Gobierno es propiedad de la comunidad. Los administradores profesionales no deberían dirigir todos los aspectos de los programas, sino habilitar a los clientes para participar en la gerencia de esos programas. Las organizaciones comunitarias tienen una serie de ventajas sobre las agencias burocráticas puesto que conocen sus propias necesidades, tienen mayor flexibilidad y son más pequeñas.

3. Crear un Gobierno competitivo en la prestación de servicios. La competencia deberá ser el principal lineamiento sobre la que deberán regirse la prestación de servicios públicos. Es la competencia la que obliga al gobierno a orientarse al cliente y elevar su productividad, premiando la innovación y no los procedimientos rígidos y rutinarios. La competencia puede darse

¹¹ Elaborados a partir de: Osborne, D. y Gaebler, T. (1992) Reinventing Government: How. Op cit.; Osborne, David. (1993) Reinventing Government. Op cit.; Arellano, David. (1995) Gestión Pública: Crisis. Op cit.; Goodsell, Charles. Reinventing Government or Rediscover it?. Public Administration Review, Vol.53, No.1. jan-feb 1993.

entre agencias públicas versus públicas, públicas versus privadas o privadas entre sí.

4. Las agencias gubernamentales deberán minimizar las reglas mediante las cuales operan. Por el contrario, las agencias públicas deberán guiarse por la realización de las misiones que deberán cumplir. Las organizaciones de tipo empresarial permitirán a los gerentes determinar la mejor manera de cumplir las misiones de la agencia. La evaluación y monitoreo de los resultados buscados y alcanzados deberán ser los parámetros por los que se califique a una organización gubernamental.

5. La evaluación del desempeño de las agencias y el reparto de los recursos deberá estar basado no en los ingresos y egresos del programa, sino en los resultados de las políticas. El alcance de un objetivo no deberá verse como una rutina, sino como un reto a la inteligencia y habilidad. Necesitamos un Gobierno que mida los resultados de los que hacen las agencias y vincule incentivos con la mejora de los resultados.

6. Los ciudadanos al entablar relaciones con las agencias deberán ser vistos como clientes y no sólo como administrados. Deberá verse al ciudadano como un cliente-usuario. Una dinámica de cambio en el Gobierno busca poner en primer plano a los clientes con lo que se generaría un nuevo sistema de control y de responsabilidad ante los clientes y no sólo ante la burocracia, ya que los clientes se encuentran al interior y al exterior de las agencias gubernamentales. Habrá que tender a la despolitización de la prestación de servicios.

7. El Gobierno empresarial. El gobierno no sólo no deberá gastar dinero sino también saber cómo ganarlo. Dice Osborne que cerca del 99.99% de la energía en la mayoría de los gobiernos está enfocada sobre decisiones de cómo gastar dinero y que sólo el resto se avoca en decisiones sobre cómo ganar dinero. El gobierno también puede generarse beneficios económicos a través de un cambio de incentivos. Otorgar mejores servicios obteniendo los recursos necesarios es un gran motivante para los gerentes públicos.

8. El Gobierno no sólo deberá prestar servicios en la solución de necesidades sino que éstas pueden preverse. La previsión y la prevención son dos elementos importantes del reinventing government. Por tradición, el gobierno se ha dedicado a solucionar problemas cuando se han presentado. Un gobierno moderno deberá prever los problemas y así poder resolverlos desde raíz contemplando con ello la interconexión que hay entre diversos problemas.

9. El Gobierno deberá descentralizarse. Habrá que pasar del control jerárquico a los equipos de trabajo, gerencia participativa, círculos de calidad y cooperación entre la alta gerencia. Es importante el diseño de agencias descentralizadas que ostenten misiones y recursos específicos. Con esto se posibilitará la generación de un acercamiento gobierno-clientes donde predomine la mística de un nuevo servidor público.

10. El Gobierno debe orientarse por el mercado como un generador de eficiencia. La orientación que pueda dar la dinámica del mercado a los tradicionales programas gubernamentales es

importante, tales como: la satisfacción del cliente, la competencia, la calidad, la información al cliente, etc.. Por tanto, el gobierno deberá intentar mejorar sus fines no sólo por el comando o el control, sino también por el cambiante mercado.

Estos son los diez principios que Osborne y Gaebler postulan como necesarios para reinventar al Gobierno. Es claro suponer que, aparte de su elevada aceptación, también hay críticas contra estos planteamientos, ya sea desechándolos o perfeccionándolos.³⁹ Aunque fundamentalmente el Reinventing Government es un conjunto de ideas en torno a lo que debiera ser un gobierno más empresarial, imprescindible en nuestros tiempos.

Aparte de la crítica, existe una serie de autores que van mucho más allá⁴⁰ y otros que tiene una interpretación de lo que

³⁹ Como fuente de críticas al Reinventing Government se encuentran entre otros: Goodsell, Charles. Reinventing Government or Rediscover it? Op cit.; Moe, Roland. The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the problem, misjudging the consequences. P.A.R. Vol. 54, No. 2. mar-apr 1994. pp. 111-122. y Arellano, David. Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte. Op cit.

⁴⁰ Los movimientos de reforma gubernamental han creado nuevas expresiones en el lenguaje para el sector público (marketing, cliente, orientación al mercado, calidad, innovación, etc..) y otras novedades más en el modo de expresión de los cambios que se piensan necesarios, por lo general hablando con el prefijo "re" casi siempre -reestructurar, redimensionar, reformar, reinventar, redescubrir, etc.-. También se ha generado una reconcepción de los elementos fundamentales de las reformas, por ejemplo: el "burocrata empresario" que surge cuando los ciudadanos locales requieren de cambios y cuando los políticos locales no proveen de políticas innovadoras para enfrentar esas demandas. Teske, P., Schneider, M. The Bureaucratic Entrepreneur: The case of city managers. P.A.R. Vol. 54, No. 4. jul-aug 1994. pp. 331-340. Otro ejemplo es el de los "Execucrats" que es una palabra que se forma de EXECUTIVES/bureauCRATS y que se propone en vez de bureaucrat -burocrata-. Esto escudado por siete factores que influcionan la efectividad del execucrat: 1) habilidades políticas, 2)

deberá ser el reinvento del Gobierno. "Ciertamente se requiere "reinventar al gobierno", haciendo referencia a una reciente discusión que se da en Estados Unidos, esto en el sentido de reinventar las soluciones técnicas a los problemas, incorporar tecnología administrativa de punta, métodos de productividad, calidad, gerencia estratégica, coproducción pública-privada de servicios, etc...Pero desde mi punto de vista el gran problema es "renovar la institucionalidad" del gobierno, renovar sus principios de acción, su mística, su esencia, su valor simbólico ante una sociedad escéptica de las reformas".⁴¹

4.2. LA GERENCIA PÚBLICA COMO REFORMA DE GOBIERNO.

Hemos analizado las dificultades que enfrenta el Gobierno contemporáneo y tres visiones prescriptivas que presentan los diversos caminos por donde giran algunas de las propuestas de reforma de los gobiernos en el mundo. El paradigma post-burocrático, el Rompimiento con la burocracia y el reinvento del Gobierno se convierten en propuestas base para la reforma, generando un replanteamiento de lo que es y lo que debiera ser el Gobierno ante un contexto como el ya descrito.

Las propuestas descritas invitan a reexaminar las funciones,

habilidades gerenciales y de liderazgo, 3) factores situacionales, 4) experiencia, 5) pericia técnica, 6) estrategia, y 7) personalidad. Riccucci, Norma. "Execucrats". Politics and Public Policy: What are the ingredients for successful performance in the federal government?. P.A.R., Vol. 55, No. 3. may-jun 1995. p. 220.

⁴¹ Cabrero, Enrique. La Reforma de Gobierno un Problema de Principios. CIDE. Mimeo. 1994.

objetivos y elementos conceptuales del sector gubernamental. Por otro lado, al interior de esas propuestas de reforma de Gobierno, se están planteando los elementos de la Gerencia Pública como el sentido en el que se orienten tales reformas gubernamentales. La Gerencia Pública detenta los elementos "novedosos" a los que se ha hecho alusión en las propuestas descritas de reforma gubernamental y, aún más, esto se apoya de un amplio arsenal teórico-práctico aplicable al campo del quehacer gubernamental.

Para las últimas dos décadas, en los países desarrollados -principalmente en Estados Unidos-, el tópico de la Gerencia Pública ha sido foco de atención como un recurso con posibilidades de mejorar a la administración gubernamental puesto que se centra en el Gobierno y su objeto de estudio son las organizaciones públicas. Existe una larga tradición en lo que se refiere a la aplicación o al intento de aplicar los elementos gerenciales al sector gubernamental tal y como lo hemos visto en la parte histórica de este trabajo. Sin embargo, el planteamiento y la ubicación específica de la Gerencia Pública en el contexto gubernamental contemporáneo toman fuerza a raíz de su profunda necesidad, la que ha determinado el propio contexto.

Por tanto, la Gerencia Pública ha dejado de ser un conjunto de innovadoras concepciones administrativas teóricas y se ha convertido en una propuesta concreta de reforma integral enfocada hacia los aparatos gubernamentales del mundo, en esencia contemporáneos. Donde elementos tales como la post-modernidad, la sociedad post-industrial y la extrema complejidad gubernamental son

sus principales marcos de referencia contextual.

En países subdesarrollados cuando se habla de reformas aplicables al aparato gubernamental se piensa en aumentar la legislación que sobre éste tiene efecto, en "simplificar" algunos trámites, en contratar más personal para un programa específico, en hacer cambios a los organigramas o, en últimos tiempos, se trata de reducirlo mediante privatizaciones. En contraste con esta situación, en países desarrollados cuando se ha pensado en reformar el aparato de Gobierno se han profundizado los cambios, tomando en la mayoría de los casos como directrices algunos elementos del ámbito administrativo privado. Siendo la transición mundial hacia el "management" un ejemplo de esta tendencia.

Es importante subrayar que en los países desarrollados donde ya se han dado intentos por consolidar reformas de Gobierno, se han relacionado con aspectos gerenciales. Un ejemplo clásico es que en 1906 se consolidó la "Agencia de Investigación Municipal de la Ciudad de New York" a través de la que se imprimieron grandes avances en materia de gerencia a la administración gubernamental de esa ciudad. La interesante mezcla que se dio entre los elementos y herramientas gerenciales aplicadas a las acciones de gobierno generó que muchas otras ciudades se interesaran en tal proyecto.⁴⁷

⁴⁷ Se dice que tal Agencia sobrevivió a maliciosos ataques de intereses políticos personales contrarios a las reformas, aún ésta agencia fue habilitada para efectuar diversas mejoras en el presupuesto municipal, la contabilidad, las obras públicas, la salubridad pública, adquisiciones y otras áreas de interés gerencial... Los estudios que se realizaron fueron guiados hacia mejorar el gobierno municipal, lo cual sirvió como un nuevo tipo de literatura sobre administración pública... lo que dio como resultado nuevos métodos de liderazgo administrativo, responsabilidades y

Esto puede ilustrar que los países que carecen de la efectividad - de carácter gerencial- requerida en cuestiones administrativas públicas, de lo que más carecen es de ambición en la búsqueda de mejoras en sus gobiernos.

Por lo que hemos desarrollado, se puede afirmar y así lo demuestran realidades concretas, que la Gerencia Pública se presenta como una propuesta de reforma gubernamental y más precisamente en la rama ejecutiva del Gobierno. La Gerencia Pública obtiene su valor a partir de la multidisciplinariedad que en ella se centra, así también de una larga evolución y del uso extensivo y progresivo de diferentes conceptos relacionados al avance requerido en la Administración Pública.

Ya hemos hecho referencia a que la Gerencia Pública y la Administración Pública son disciplinas diferentes en procesos similares, siendo que la Gerencia Pública no puede suplantar a la Administración Pública y que no se trata de un sólo y simple cambio de nombre. La transición -entendida como un avance por medio de mejoras- de la Administración Pública a la Gerencia Pública obedece al contexto que se ha descrito, a la necesidad académica por explorar y desarrollar nuevos campos de conocimiento y, por la necesidad de los gobiernos por hacerse de un abanico instrumental

desarrollo de las técnicas tales como el liderazgo ejecutivo, con vigilancia legislativa, el presupuesto ejecutivo, la administración de personal, fusión de agencias con funciones traslapadas y duplicadas, eliminación de consejos administrativos y sobre todo, el enfoque analítico en la resolución de problemas administrativos. Pursley, Robert y Snortland, Neil. Managing Government Organizations. North Scituate, Massachusetts, Duxbury Press. 1980. pp. 16, 161.

amplio y novedoso que esté acorde con el contexto, además de que las Ciencias Sociales -específicamente las Administración Pública, la Ciencia Política, la Sociología y la Economía- ha sufrido una considerable evolución en los últimos veinte años.

Plantear a la Gerencia Pública como un referencial de reforma de Gobierno y como avance en la Administración Pública, supone que al interior de la Gerencia Pública se están desarrollando los elementos que posibiliten hacer tal afirmación. Dos de tales elementos se derivan del hecho de que la Gerencia Pública ostenta métodos específicos de estudio y de explicación fundamentales como: 1) La "Investigación de las Mejores Prácticas" (Best Practice Research), y 2) La Política Pública (Public Policy).

4.2.1. LOS MÉTODOS DE LA GERENCIA PÚBLICA.

4.2.1.1. LA INVESTIGACIÓN DE LAS MEJORES PRÁCTICAS.

Intentando hacer una separación entre los métodos de la Gerencia Pública, primero analizaremos el método orientado hacia la corriente pragmática de la Gerencia Pública, esto es, el denominado como: La "Investigación de las Mejores Prácticas" (Best Practice Research). Las "Mejores Prácticas" ("Best Practices") se refieren a una parte del sentido común y práctico de la Gerencia Pública y está conformado por el análisis del conjunto de estudios de caso con alto grado de éxito en el sector público y privado.

Las "mejores prácticas" toman su mayor auge a partir de los problemas que acosan al Gobierno y del hecho inminente de que se considera a las técnicas de gestión privada como mejores que las

públicas en la solución de problemas concretos y en la generación de las tan requeridas efectividad, eficiencia y calidad. Por tanto, como las demás tendencias que ahora abordan el estudio del Gobierno, las mejores prácticas se constituyen como una propuesta pragmática de estudio de gran valor al interior de la Gerencia Pública.

Esta propuesta parte de la negación a seguir analizando las situaciones de fracaso en la Administración Pública y, en vez de ello, habría que estudiar los casos con éxito al interior del sector público y del privado considerando como importantes los factores que llevaron a obtener ese grado de éxito. Por ello, es que David Arellano denomine a la Mejor Práctica de Investigación como la búsqueda de la "eficiencia pública por prescripción privada".⁴³

El best practice no es una tendencia nueva en los estudios sobre Administración, es una corriente que ha destacado a lo largo de la evolución misma de la gerencia genérica. Una característica básica de esta corriente es que su interés se centra en el estudio de los gerentes más que en el estudio de la gerencia. Entre los autores más renombrados que se han destacado por estudiar cómo se comportan los gerentes y lo que ellos hacen se encuentran Henry Mintzberg, John Kotter, Rosabeth Moss Kanter, Peter Drucker y recientemente Peters.⁴⁴

⁴³ Arellano, David. Op cit. p. 8.

⁴⁴ Ramírez, Miguel. La Gerencia Pública en sociedades en... Op cit. p. 39.

En cierto sentido, la investigación de las Mejores Prácticas representa el elemento del "arte" (teoría y práctica) en la Gerencia Pública. Al existir una larga tradición en cuanto a la permanencia de principios establecidos para las prácticas gerenciales (el mnemotécnico POSDCORB es el ejemplo más importante) aún hoy diversos y variados principios influyen a la Gerencia Pública. Por ello, el análisis de casos específicos que involucran la actuación de gerentes que actúan bajo principios de liderazgo, calidad y eficiencia es importante, ya que se pueden extraer principios haciendo profundos exámenes de por qué funcionaron y si existe una aplicabilidad uniforme de tales principios. De hecho, algunos autores postulan al Reinvento del Gobierno y al Paradigma Post-burocrático como producto del análisis de prácticas exitosas.

Dos de los principales autores del "Best Practice", Overman y Boyd mencionan que "a diferencia de sus orígenes en las ciencias sociales o en el de su hermana el análisis de policy, el vínculo entre investigación y reforma en Gerencia Pública es buena -quizás alarmantemente buena- particularmente la nueva relación entre la investigación de las mejores prácticas y la reforma post-burocrática".⁴⁵ Ellos mismos han definido a la investigación de las Mejores Prácticas como "la observación selectiva de un juego de ejemplos a través de diferentes contextos en orden para derivar principios más generalizables y teorías de gerencia."⁴⁶

Con esto, la investigación de las Mejores Prácticas pueden

⁴⁵ Overman, Samuel y Boyd, Kathy. Op cit. p. 2.

⁴⁶ Ibid., p. 5.

tener como características: el ser pragmáticas, estar orientada a la práctica, ser positiva y prescriptiva, ser comercial y amistosa.⁴⁷ Y precisamente estas son características que se adecuan a dos justificaciones 1) se relacionan con la siempre presente teoría gerencial norteamericana, y 2) por sus características, el BPR se adecua al contexto que se esquematiza a partir de la Post-burocracia y del Reinvento del Gobierno, es decir, de la reforma de Gobierno, además de apoyar a la Gerencia Pública en sus niveles más prácticos.

Papel importante en el desarrollo de la Gerencia Pública -como reforma gubernamental- le ha tocado a los estudiosos especialistas (también denominados como los estudiantes en G.P.) en Gerencia Pública en el desarrollo de habilidades y generación de principios en torno a las Mejores Prácticas. Así, "la mejor forma en que los estudiosos pueden ayudar a mejorar a la Gerencia Pública es descubriendo, analizando y pensando profundamente sobre las 'mejores prácticas'".⁴⁸ Por tanto para los estudiosos la principal tarea es analizar las mejores prácticas -mediante los importantes estudios de caso- extrayendo principios generales examinando su utilidad presente y futura.

Una vez que los estudiosos especialistas han generado conocimiento a partir de la evaluación y análisis de los casos con éxito, estos análisis de las Mejores Prácticas toman valor

⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 5-16.

⁴⁸ Altshuler, Alan. Foreword to Breaking Through Bureaucracy. En Barzelay, Michael. Breaking Through Bureaucracy...Op cit. p. xi.

convirtiéndose en un apoyo para los formuladores de decisiones (Decision-makers). Esta es la justificación de la investigación de las Mejores Prácticas, la que da un sentido diferente a la Gerencia Pública. "Para retener y aumentar el valor escolar de la investigación en gerencia pública, los estudiosos pueden beneficiarse de la ocasional atención explícita (aunque en exceso sea fatal) a las fuerzas y debilidades de nuestro campo de estudio. Como un campo podemos reforzar el uno al otro en el ejercicio de lo que Weick llama 'la imaginación disciplinada'".⁴⁹

La cuestión del "arte" al interior de la Gerencia Pública está dada por esa investigación de las Mejores Prácticas y de la "Investigación en Gerencia Pública". Aunque su importancia ha sido reconocida, su desarrollo se ha dificultado, según Overman y Garson, en un estudio realizado arrojando las siguientes conclusiones: 1) Existe relativamente poca y consolidada investigación en gerencia pública genérica, 2) La investigación que existe está fragmentada mediante la fuente de consolidación: situación y disciplina del programa en realización, el contexto político, focus jurisdiccional y muchos otros factores; 3) aunque limitada en sus resultados, la gerencia pública genérica es un campo de estudio claramente identificable; 4) la investigación en gerencia pública no tiene el tradicional tipo del POSDCORB enfatizado en funciones administrativas, sino que, aún más, incorpora un énfasis contemporáneo sobre el policy analysis,

⁴⁹ Weiss, Janet. Comment: Public Management Research. The interdependence of Problems and Theory. Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 13, No. 2. Spring 1994. p. 284.

evaluación e implementación, productividad y coordinación intergubernamental y política, 5) La investigación en Gerencia Pública se dirige directamente a presionar las prioridades gubernamentales en un amplio surtido de tópicos de investigación aplicadas a necesidades nacionales.⁵⁰

Por tanto, el lado "pragmático" o del "arte" de la Gerencia Pública está dado por esta serie de investigaciones de las prácticas exitosas de gerentes. Este enfoque pragmático analítico ha posibilitado mejoras en la práctica de la Gerencia Pública y sus principales elementos. Rainey, por ejemplo, afirma que "el reto de la excelencia en Gerencia Pública es usar la Teoría y la Investigación para mejorar la Práctica".⁵¹ De hecho, el estudio de la Gerencia Pública como disciplina está basada en dos partes: la teórica y la práctica, siendo ésta última resultado de la práctica efectiva en el sector público y también del análisis de los estudios de casos exitosos.

"Habilitada por la investigación basada en casos, la pedagogía de la Gerencia Pública ha evolucionado más rápidamente de los transicionales casos de "análisis político y organizacional" hacia un enfoque sobre la práctica de las funciones gerenciales

⁵⁰ El trabajo al que nos referimos es la Encuesta Nacional de Investigación en Gerencia Pública realizada en los Estados Unidos. En Garson, David y Overman, Samuel. Public Management Research in the United States. New York, Praeger. 1983. pp.17-18.

⁵¹ Rainey, Hal. Understanding and Managing Public Organizations. San Francisco, Jossey Bass Publishers. 1991. pp. 1-12.

generados en el gobierno".⁵²

Del lado pragmático de la Gerencia Pública, se puede mencionar que "la Gerencia Pública como un campo aplicado y orientado a problemas, podrá siempre luchar con la exquisita tensión entre la teoría y la práctica. Los investigadores en Gerencia Pública deberían mejorar sus habilidades para acercarse selectivamente y juiciosamente, desde una variedad de disciplinas - aquellos marcos analíticos con poder explicativo- a la evidencia empírica digna de confianza y valores prácticos para los gerentes".⁵³

En resumen, la Gerencia Pública propuesta aquí como parte fundamental de la reforma Gubernamental, considera para sí dos métodos básicos: 1) la investigación de las "mejores prácticas" que es el método que representa la formación pragmática de la Gerencia Pública puesto que analiza casos de éxito considerando el por qué y el cómo para generalizar en la formulación de principios aplicables al ámbito gubernamental. Pero el enfoque de la investigación de las Mejores Prácticas no sólo es la posibilidad de documentarse sobre los casos exitosos y su estudio, sino que viene a representar el ámbito pragmático de la formación hacia la Gerencia Pública combinándose con la teoría. Por otro lado, la Política Pública viene a ser el segundo método cuyo carácter es

⁵² Lynn, Laurence. Public Management Research: The Triumph of Art over Science. Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 13, No. 2. Spring 1994. p. 233.

⁵³ Fountain, Jane. Comment: Disciplining Public Management Research. Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 13, No. 2. Spring 1994. p. 269.

predominante dentro de la Gerencia Pública.

4.2.1.2. LA POLÍTICA PÚBLICA, MÉTODO PREDOMINANTE DE LA GERENCIA PÚBLICA.

El contrapeso al pragmatismo de la Gerencia Pública -al analizar casos de éxito gerencial público con el "Best Practice Research"- es el que se refiere a la Política Pública como método predominante de la Gerencia Pública.

La Política Pública ocupa un lugar preponderante en el planteamiento de la Gerencia Pública por su estrecha relación entre ambas en una doble situación: 1) como método, la Política Pública permitió la conformación de la Gerencia Pública como disciplina específica, y 2) la Gerencia Pública se hace llegar de herramientas como la Política Pública para la solución de problemas complejos.

En primer lugar, podemos decir que la Política Pública como método fue la que dio una conformación específica a la Gerencia Pública pues le procuró cierto orden en los círculos académicos. Aunque existe una muy estrecha relación entre ambas, ya que la Política Pública nació en los Estados Unidos en la posguerra centrándose en algunas disciplinas de alto contenido gerencial. De hecho, un papel fundamental en la evolución y concepción actual, tanto de la Gerencia Pública como de la Política Pública lo han jugado los grandes centros académicos, ya que ha sido dentro de los grandes centros académicos (universidades) donde se han desarrollado ambas disciplinas.

En la actualidad, "al interior de las escuelas de política

pública (public policy schools), la gerencia pública es reconocida como la que balancea las relaciones entre el policy analysis y las decisiones de autoridad, por un lado, y los resultados de las políticas públicas, por el otro. Entender este proceso de intermediación es esencial si esas escuelas están para cumplir su misión profesional de mejorar al gobierno a través de la enseñanza, investigación y servicio público".⁵⁴

Al interior de la academia y del contexto gubernamental existen diversos momentos a través de los que la Política Pública se conforma como el marco de organización de la Gerencia Pública y en otros aparece lo contrario. Es a partir de los años cincuenta en Estados Unidos cuando se incrementan los esfuerzos académicos en la búsqueda de mejoras para el Gobierno, surgiendo la Política Pública como orientación principal de las Ciencias Sociales; posteriormente, gran parte de la profunda y amplia tradición gerencialista se transforma, surgiendo con ello la Gerencia Pública como disciplina específica, entre los años sesenta y setenta, que viene a ocupar un lugar preponderante en la Administración Pública.

Cabe hacer mención que tanto la Gerencia Pública como la Política Pública pertenecen a un campo científico social conocido como Administración Pública, y aunque en algunos elementos propios difieran de ella, son parte de ella misma. Ambas disciplinas se complementan, aunque en la actualidad la Gerencia Pública es mucho más amplia, compleja y completa que la Política Pública, aunque no

⁵⁴ Lynn, Laurence. Public Management Research:... Op cit. p. 231.

siempre fue así.

Es más probable que la Gerencia Pública se haya convertido en popular como un complemento para el exitosamente académico y práctico paradigma de la política pública. La positiva, multidisciplinaria y aplicada naturaleza de la política pública ha sido extendida hacia el interior de los intereses y cuestiones de la gerencia. La Política Pública y la Gerencia Pública son dos campos traslapados y ambos son parte de la Administración Pública.⁵⁵

La interrelación a través del tiempo entre la Gerencia Pública y la Política Pública, y la creciente importancia que ha retomado al Gerencia Pública en los últimos 30 años, se puede observar a través de la producción bibliográfica y hemerográfica.⁵⁶ Es interesante analizar lo que se ha escrito y lo que se escribe,

⁵⁵ Overman, Sam. Public Management: What's New and Different?. Public Administration Review, Vol. 44, No. 3. May-Jun. 1984. p. 278.

⁵⁶ Dice Rainey que "el torrente de literatura que ahora se da en torno al tema de la Gerencia Pública ha reflejado una incremental demanda por discutir cómo el tópico de la gerencia se aplica a la administración pública. Esta demanda se ha basado en una crítica a los campos de la administración pública, política pública y gerencia en general que típicamente incluye las siguientes afirmaciones: La literatura en administración pública ha sido rica en información y pobre en herramientas, demasiado discursiva en lo general y filosófica, y demasiado preocupada en lo general con temas éticos y normativos para proveer directrices para los gerentes de organizaciones públicas; y la literatura en política pública ha estado demasiado preocupada con decisiones de policy y el amplio proceso de formulación de policy e implementación, con muy poca atención para los roles y prácticas de los gerentes de entidades organizacionales al interior de esos procesos". Rainey, Hal. Public Management: Recent Developments and Current Prospects. En Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron. Public Administration. The State of the Discipline. Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers Inc.. 1990. p. 159.

ya que ello permite conjurar la importancia o interés sobre un tópico dado. Y para un tema como la Gerencia Pública resulta imprescindible la revisión de la hemerografía, ya que es ahí donde se ha desarrollado, y aún más, frente a una real carencia de bibliografía -esto en el caso de los países con habla hispana-.

A partir de cuatro interesantes artículos⁵⁷ aparecidos en la Public Administration Review -publicada por la American Society for Public Administration- que ha dado cuenta de la evolución de la disciplina, convirtiéndose por ello en la publicación más importante de Administración Pública en los Estados Unidos y quizá en el mundo. A partir de los mencionados artículos podemos obtener que:

-La Administración Pública a partir de los años cuarenta y hasta mediados de los ochenta se define principalmente por dos campos: el "Policy" -tratando aspectos relacionados con la participación ciudadana, la responsabilidad (accountability) y las

⁵⁷ Nos referimos a: McCurdy, H. y Cleary, R. Why can't we resolve the research issue in Public Administration?. P.A.R., Vol. 44, No. 1. jan-feb 1984; Perry, J. y Kraemer, K. Research methodology in the Public Administration Review, 1975-1984. P.A.R., Vol. 46, No. 3. may-jun 1986; Stallings, R. y Ferris, J. Public Administration research: work in PAR, 1940-1984. P.A.R., Vol. 48, No. 1. jan-feb 1988; y Bingham, R. y Bowen, W. "Mainstream" Public Administration over time: A topical content analysis of Public Administration Review. P.A.R., Vol. 54, No. 2. mar-apr 1994. En ellos se analiza la investigación que en Administración Pública se ha presentado en las publicaciones de la P.A.R. desde los años cuarenta hasta los noventa. No pensamos por este solo hecho que sea ésta la única fuente de referencia en cuanto a la evolución sufrida por los tópicos en Administración Pública, sin embargo parece ser que es una de las más influyentes en este campo académico y profesional a nivel mundial.

Políticas Públicas- y el "Manage" -tratando tópicos relacionados con la teoría administrativa, planeación y lo relacionados con los recursos humanos-.⁵⁸

-Analizando las estadísticas, podemos notar un incremento muy superior en lo que se refiere al interés por los tópicos relacionados con "Manage" más que sobre "Policy", aunque en porcentaje general, sean muy estrechas sus relaciones, ambos tópicos siempre han mantenido elevaciones constantes en comparación con otros.⁵⁹

En un estudio similar⁶⁰ se analiza la distribución de artículos presentados en PAR por materias en el período de 1975 a 1984 y se puede encontrar que:

-La Gerencia Pública, La Política Pública y la Planificación ocupan el 42.85% del total de la investigación realizada en este período, situando a estos tres tópicos como los principales ante un total de trece temas.

-El interés por la Gerencia Pública, aún bajo el auspicio de la Política Pública, tiende a aumentar, dejando con ello sólo dos tópicos de interés: la Gerencia Pública y la Política Pública. Ello es muestra de otros dos posibles factores: la investigación

⁵⁸ Stallings, Robert y Ferris, James. Op cit.

⁵⁹ Ibid., p. 583.

⁶⁰ Perry, James y Kraemer, Kenneth. Op cit.

administrativa se inclina cada vez más hacia lo pragmático⁶¹ más que al gran campo teórico. Así, la complejidad contextual confirma que la Gerencia Pública y la Política Pública son las principales partes constituyentes de la Administración Pública contemporánea.

En un estudio reciente⁶² podemos encontrar que el tema de la Gerencia Pública desde la década de los cincuenta y hasta los noventa ha sido el centro de atención -entendiendo por Gerencia Pública el conjunto de prácticas gerenciales aplicadas al ámbito gubernamental-. Por ejemplo, en la última década (1980-1991) ocupó el 19.84% del total de investigación, muy por encima del (1.59%) de investigación en Public Policy Analysis. Ello nos hace pensar que la Gerencia Pública realmente importa.

Estas tendencias en las investigaciones demuestran el interés que sobre un tópico u otro puede existir. Además nos ha permitido rastrear los orígenes de nuestro objeto de estudio y su relación con la Política Pública como método. Es importante hacer notar que se ha formado una relación ambivalente entre la Gerencia Pública y la Política Pública: Por un lado, como método la Política Pública dio origen académico a la Gerencia Pública y le ha dado forma permitiendo su desarrollo como disciplina independiente; por otro lado, la Gerencia Pública retoma a la Política Pública como parte

⁶¹ Con respecto a lo pragmático de los estudios sobre Gerencia Pública y Política Pública, como ya vimos el Best Practice Research y los Estudios de Caso son muestra de ello. Más sin embargo, habría que hacer un equilibrio entre práctica y teoría. "Landau argumenta que aún cuando la administración pública es un campo aplicado, esta debe tener un núcleo empírico, riguroso y sistemático". McCurdy, Howard y Cleary, Robert. Op cit. p. 53.

⁶² Bingham, Richard y Bowen, William. Op cit.

de su amplio instrumental de apoyo.

La Gerencia Pública, como disciplina diferente de la Administración Pública, debe parte de su deuda intelectual al policy analysis. Los programas de Política Pública, en sus orígenes, a finales de los sesenta, comprendieron que habría que enseñar a sus estudiantes como tomar decisiones públicas rigurosa y analíticamente sobre las bases de datos sistemáticamente cuantitativos. Este punto de vista fue entendido por sus postulantes como el "rumbo principal" de las escuelas de Administración Pública y otros programas que intentaron preparar profesionales para el servicio público.⁶¹

Es en el marco de la academia donde la Política Pública da forma a la Gerencia Pública como disciplina. "La nueva Gerencia Pública tiene sus raíces intelectuales en el policy analysis, aunque inclinadas al lado político y organizacional del campo. Este hecho tiene implicaciones potencialmente poderosas para el contenido y pedagogía de la educación graduada para el servicio público. Esas implicaciones derivan, en parte, del "contrato" original entre la teoría económica y los programas de política pública".⁶²

Esa ambivalente y poderosa relación entre la Gerencia Pública y la Política Pública tuvo marcada influencia multidisciplinaria y

⁶¹ Elmore, Richard. Graduate Education in Public Management: Working the seams of Government. Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, No. 1. 1986. pp. 69-70.

⁶² *Ibíd.*, p. 71.

contextual basada en los elementos que interesaban a la Política Pública y los que ya poseía la tradición gerencialista norteamericana. Ya que a partir de los cincuenta se comenzó a notar un debilitamiento en la Ciencia Política como fuente de explicación a los fenómenos que ocurrían en el mundo, y la Administración Pública comenzó a desarrollar campos multidisciplinarios de conocimiento generando con ello el fenómeno de la Política Pública. El estudio de la Política Pública se centró en las operaciones del Gobierno, ya que se trataba de generar "productos eficientes del gobierno". Por lo que "si el trabajo del gobierno es producir policy, entonces el estudio propio del gobierno es el estudio de la política pública".⁶⁵

Precisamente cuando el contexto de los años sesenta y setenta empieza a dar cuenta a los teóricos y a los gobernantes de que no sólo es necesario producir policies, es cuando se plantea que la recién conformada Gerencia Pública puede cambiar la situación para el Gobierno y se generaliza como el principal movimiento de reforma gubernamental (70's). Habría entonces que preguntarnos ¿por qué fracasaron las policies? y tratando de responder a ello, parece que el contexto problemático debilitó el sólo proceso de elaboración, por otro lado, se estima que hubo inconsistencia de las teorías sociales que habían sustentado el diseño de las políticas sociales y su puesta en práctica. "Después de años de gobiernos voluntariosos, dispuestos a resolver todo tipo de problemas,

⁶⁵ Denhardt, Robert. Theories of Organization. USA, Wadsworth. 1993. p. 137.

dedicados al análisis y al diseño de grandes políticas, se fue asentando la idea de que era mucho más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos, incumplimientos, particularmente en las políticas que se encargan de las funciones básicas del gobierno frente a los ciudadanos. Renació entonces, pero en función de la gestión pública, el interés por el policy design".⁶

En un primer momento, nace la Política Pública como corriente al interior de la Administración Pública y después es aquella la que da forma a la Gerencia Pública que, como disciplina orientada al estudio del Gobierno y de la organización pública, no renuncia a sus elementos tradicionales obtenidos del gerencialismo y de la teoría de la organización. Ese impulso principalmente se da en los años setenta debido también al aumento de interés por el desarrollo organizacional y la expansión en la participación ciudadana que se generó en los ochenta provocando que se volteara la mirada de nuevo al policy analysis, por sus características que había adquirido al mezclarse con la Gerencia Pública.

Así, la Gerencia Pública y la Política Pública como interrelación e individualmente forman parte de la Administración Pública y ambas estudian el actuar del Gobierno, ya sea de un modo u otro. Por otra parte y para complementar la propuesta acerca de que la Política Pública es el método predominante en la Gerencia Pública, hay otras relaciones entre ambas, aún más que el

⁶ Aguilar, Luis. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México, Miguel Ángel Porrúa. 1993. pp. 18-19.

relacionado a la fundamentación de la Gerencia Pública.⁶⁷

Como muestra, tenemos que ambas se han postulado como un cambio al interior de la Administración Pública. Para países subdesarrollados ambas propuestas se han tomado como elementos de modernización en las formas de actuación de las administraciones públicas y de sus gobiernos, basados en elementos que pudiesen ser rescatados de sus propios sectores públicos. A diferencia de como

⁶⁷ Por ejemplo, en el ámbito académico, Elmore menciona que cruzando la Gerencia (management) con el Policy Analysis se produce un híbrido claramente diferente de la Administración Pública. Esas diferencias pueden ser resumidas bajo tres principales apartados.

Primero. Por su original "entrelazamiento" con la teoría económica, el Policy Analysis conduce a una tendencia distinta acerca de la intervención del gobierno. Retomando de la concepción administrativa de la Ciencia Política el monopolio del uso legítimo de la fuerza, y de la concepción administrativa de la gerencia científica el elemento fundamental de la eficiencia -la relación entre ingresos y egresos, la cual produce que entre menor sea el costo requerido será mejor-.

Y aún más, algunos como Mark Moore ven a la gerencia pública como la "creación de valor". Esta definición es explícitamente diseñada para responder a la caricatura de un sector público "improductivo" y para sugerir criterios de evaluación de comportamiento gerencial que son consistentes con, las medidas convencionales de bienestar económico y el análisis costo-beneficio.

Segundo. El Policy Analysis es prescriptivo y arrojadador de decisiones. Esta preocupación por las buenas decisiones y por una estructura analítica las envuelve, lo que significa que la gerencia pública es más adecuada a tratar a los gerentes como formuladores de opciones de decisión (decision makers) y a enseñar a los estudiantes que su rol como gerentes es para analizar y decidir, o ser asesores para aquellos quienes lo hacen.

Tercero. El policy analysis no ha considerado lo que suceda por la dicotomía política-administración. Su tendencia descriptiva, de hecho, trata a los administradores como personas a quienes les pasan cosas, más que como personas quienes construyan sus propias condiciones de trabajo. Los programas en public policy (relacionados con Gerencia Pública), tratan a los estudiantes como si ellos fuesen tomadores de decisiones, o asesores para tomadores de decisiones, más que observadores u objetos de la toma de decisión; proyecta una visión del gobierno como formulación de cursos de acción política. La gerencia es la toma de decisiones por otros medios. En: Elmore, Richard. Op cit. pp. 72-73.

lo hemos podido encontrar en un país como Estados Unidos -cabe anotar que el interés que hemos puesto en los elementos teóricos y gubernamentales de los E.U. a lo largo del trabajo, no responden a otra atracción más que al hecho de que en ningún otro país, a excepción de casos muy aislados y someros en Francia, Inglaterra o España, se ha alcanzado el desarrollo de nuestro objeto de estudio - donde se ha notado la evolución entre Administración Pública, Política Pública y Gerencia Pública, junto con los elementos, disciplinas y corrientes intelectuales que les rodean.

Mencionábamos que otros aspectos interrelacionan a la Política Pública con la Gerencia Pública. Precizando la tendencia de algunas disciplinas hacia lo pragmático y lo esencial, podemos ver que como propuesta de reforma gubernamental, la Gerencia Pública tiene dos métodos base: la investigación de las "mejores prácticas" y la Política Pública. Pues el primero lo hemos calificado como el lado pragmático, con mayor grado de sentido común en la Gerencia Pública. Por otra parte, vemos que la Política Pública está más centrada en los métodos, en las teorías (Ciencia Política, Administración Pública, Economía, Sociología, Jurídica, etc) porque ha adquirido carácter multidisciplinario y ello implica que podamos calificarla como el lado "científico" de la Gerencia Pública, ya que se contempla como el lado más completo y racional, basado en modelos, escuelas y teorías elaboradas para la toma de decisiones racionales y eficientes.

Mientras el plato de la balanza de la investigación de las mejores prácticas es el "arte" de la Gerencia Pública en lo

pragmático y se centra en el papel que desempeñan los gerentes; el plato de la Política Pública es el de la "ciencia" que metódicamente permite el análisis racional y eficiente de la toma de decisiones. Unidas en la Gerencia Pública, ambas se centran en el estudio del Gobierno y adquieren connotaciones diferentes por la tradición gerencialista en los antecedentes de la Gerencia Pública. Por otro lado, actualmente Gerencia Pública y Política Pública se complementan mutuamente en dos niveles: 1) en la investigación que sobre Gerencia Pública se realiza y que ayuda al desarrollo de la disciplina misma, y 2) en los nuevos derroteros por los que tanto una como la otra están transitando. Esto es, en algunos momentos se define una por la otra.

Garson y Overman han mencionado que la actual investigación en Gerencia Pública había dejado de lado el tradicional POSDCORB, había incorporado el Policy Analysis y había añadido otros elementos como características propias de la Gerencia Pública contemporánea. Ambas se vinculan a tal grado que estos autores se refieren a esa relación como la "boda entre la investigación en Gerencia Pública y la investigación en Política Pública".⁴⁴ Tal relación no es un capricho, sino que responden a ese entrelazamiento que existe entre ambas, aunque depende del enfoque de análisis, una puede sobresalir más que la otra. Además, "los enlaces entre la investigación de Management y Policy apoyan más el rechazo contemporáneo a una supuesta separación entre Administración y Política, La Policy, como la palabra lo da a

⁴⁴ Garson, David y Overman, Samuel. Op. cit. p. 96.

entender, es un producto de la Politics, y el Management es un instrumento de la Politics, pero ambas pertenecen a la misma esfera".⁶⁹

El hecho de relacionar Política Pública con Gerencia Pública mediante la investigación no deja de lado los elementos científicos de la Política Pública. De hecho la investigación en Política Pública genera la valiosa información que se requiere en los procesos de Política Pública -como instrumento de la Gerencia Pública-.

Una de las fuentes más acabadas, aparte de las referidos casos con éxito, se encuentra en el "Estudio de caso". Los estudios de caso como método de producir información y conocimiento relevante "se ha enclavado predominantemente en por lo menos cuatro áreas de la Ciencia Política: La Administración Pública, la Política Pública, la Gerencia Pública y la Política Comparada".⁷⁰ Como se había afirmado anteriormente, "si bien está lejana la posibilidad de alcanzar científicidad, la relación política pública-estudio de caso se presenta como una de las fórmulas más viables de producir soluciones a los problemas cotidianos que vive el gobierno".⁷¹

Finalmente, la Política Pública como método de la Gerencia Pública implica que la Gerencia Pública haya retomado para sí el

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ramírez, Miguel. Conciliando intereses en torno a la difícil relación Estudio de Caso-Política Pública. UNAM, ENEP Acatlán. Mimeo. 1995. p. 4.

⁷¹ *Ibid.*, p. 7.

hecho de plantearse como una de las más completas y profundas posibilidades de reforma de Gobierno. La Política Pública -con sus derivados como el Policy Analysis, el policy implementation o el public policy process- ha generado que la Gerencia Pública se haya vuelto más analítica, más metódica y, por ello con mayor grado de científicidad combinándose con lo pragmático, generando con ello toda una filosofía alrededor de la Gerencia Pública contemporánea.

Por tanto, el importante entrelazamiento ha generado dos derroteros en ámbitos tan comunes y tan alejados: la academia y el sector gubernamental: "el conocimiento de la gerencia pública en la comunidad de la política pública debería continuar exigiendo como su campo la función ejecutiva del gobierno; como su enfoque, la observación y la documentación de las mejores prácticas por actores gerenciales; y como su focus, la identificación y realización de los propósitos de la política pública".⁷² Por otro lado, en el ámbito gubernamental "el Policymaking -formulación de cursos de acción de policy- es fundamentalmente una cuestión de gerenciar recursos escasos. De hecho...se denomina a los ejecutivos en posiciones de policymaking como "gerentes de política pública" más que como "tomadores de decisión" (decision makers). Managing Public Policy es el esfuerzo deliberado por un funcionario público con responsabilidades ejecutivas para crear interpretaciones favorables de la acción gubernamental mediante la influencia de : a) la naturaleza de las acciones, b) las consecuencias de esas acciones,

⁷² Lynn, Laurence. Public Management Research...Op cit. p. 245.

y c) las percepciones de esas acciones y sus consecuencias para electores importantes".⁷³

⁷³ Lynn, Laurence. Managing Public Policy. E.U., Little Brown Foundations of Public Management Series. 1987. p. 43.

CAPITULO CINCO. LA GERENCIA PÚBLICA.

5.1. ¿POR QUÉ LA GERENCIA PÚBLICA?

Para intentar responder a ¿por qué la Gerencia Pública? es imposible eludir una serie compleja y extensa de entramadas líneas, las cuales a partir de los elementos presentados en el trabajo y muchos más que no se han tratado, se tratará de responder a esa pregunta. La respuesta no es fácil y no podría ser superficial.

La misma hipótesis central de este trabajo nos obliga a responder a tal cuestionamiento. Podemos decir que la Gerencia Pública se ha convertido en el centro hacia el cual los proyectos de reforma de los aparatos de Gobierno en el mundo están volviendo su mirada. El contexto gubernamental marcado por la extrema complejidad, la evolución hiper-dinámica de las tecnologías y algunas ciencias, los rápidos procesos de cambio social -que anteriormente consumían decenios o siglos, ahora son cuestión de un abrir y cerrar de ojos-, y una profundización de los graves problemas mundiales que rebasan la idea del Estado-nación. Toda esta generalización viene a recaer básicamente en los Estados, y específicamente en los Gobiernos. Ello hace que centremos nuestras miradas prescriptivamente hacia lo que significa el Gobierno y cómo éste puede mejorar su actuación.

Por ello, podemos situar a la Gerencia Pública como el recurso más novedoso del Gobierno dirigido a recuperar para sí mismo una construcción positiva. No se quiere decir que la Gerencia Pública sea en sí el poder mágico que resuelve los problemas que se

presentan, y que aquella podría plantearse seductoramente, no es la olla de oro al final del arco iris. El contexto que enfrentan los gobiernos los obliga a pensar en cambiar y en ajustarse a patrones de acción diferentes a los acostumbrados, pero ello sólo lo puede hacer con estudios diferentes, instrumentales diferentes y, sobre todo, con una forma de pensar ad hoc al contexto.

Por consiguiente, para contestar al cuestionamiento inicial, podemos estudiar las respuestas que Hood hace a la pregunta "¿Qué es exactamente lo que hace el Gobierno?. Hood argumenta que hay tres posibles respuestas 1)se intenta describir lo que pasa "al interior" del gobierno escogiendo historias sobre los procesos de decisión gubernamentales, 2)podríamos enfocarnos sobre los sujetos en los que actualmente el gobierno está interesado más que en las arcanas -secretos- que se están tramando en los departamentos de Estado (chancellories), y 3)la tercera posibilidad describiría las herramientas que el gobierno usa más que para qué las usa o cómo alcanza sus decisiones.'

Podríamos añadir otra posible respuesta, centrándonos en los productos finales y considerando a las políticas públicas como los productos con mayor importancia resultando de las acciones del gobierno o gobiernos.

Teniendo estos elementos en consideración y añadiendo que el objeto de estudio central de la Gerencia Pública es el Gobierno así como las organizaciones públicas, tendríamos que responder que

¹ Hood, Christopher. The tools of Government. London, Macmillan Press LTD. 1983. pp. 1-3.

todas los elementos que rodean a la Gerencia Pública -básicamente la eficiencia y la racionalidad en las acciones gubernamentales- aunadas a los factores contextuales son los que podrían responder mejor a nuestro cuestionamiento guía.

El término Gerencia Pública ha tomado una importancia desmesurada, que podríamos medir en cómo se ha incrementado la producción literaria -bibliográfica y hemerográfica-, los programas de estudio relacionados con la Administración Pública o la Ciencia Política se están orientando por el estudio de la Gerencia Pública; lo que antes se veía como administración Pública, ahora pasa a ser replanteado en términos de Gerencia Pública. Hemos reconocido que el término Gerencia Pública no es nuevo en el mundo -pues surge entre los sesenta y setenta-, el término es novedoso. Lo que si es nuevo es el contexto donde ahora toma gran importancia. El contexto ya descrito en otras partes del trabajo ha servido para ubicar a la Gerencia Pública como la que posibilita mejorar las acciones de Gobierno en su interior para con su exterior. Contexto difícil que podríamos resumirlo general y básicamente en la disyuntiva entre el Gobierno o Mercado, en otros términos, entre Estado o Mercado.

Esta disyuntiva es la que enfrentan las Administraciones Públicas, los Gobiernos y, finalmente, los Estados contemporáneos. La Gerencia Pública se ubica en este complejo contexto, de ahí las dificultades que ha enfrentado en su definición. Una visión simplista de la Gerencia Pública la podría reducir a un mero intento por introducir técnicas de gerencia privada al sector gubernamental, el problema no es tan simple. Existen técnicas y

métodos que se precisan no a partir de la diferencia entre un tipo de gestión (privada¹ o pública) sino a partir de su utilidad y eficiencia.

La Gerencia Pública como disciplina no es tan ostensible como algunas otras, debido a que en ella confluyen un gran número de disciplinas, se caracteriza por ser interdisciplinaria y multidisciplinaria. Aparte de haberse conformado por disciplinas diversas, donde el conjunto de preceptos básicos de tales disciplinas se entrelazan.

Es compleja la Gerencia Pública porque parte de sus fundamentos son difíciles de entender, al menos para la mayoría, en los sectores gubernamentales y académicos centrados en la idea de Administración Pública. Pero "la Gerencia Pública "sólo" es extremadamente difícil, más no imposible".² Debido a la disyuntiva contextual citada arriba, lo que se hace es reformular a los sectores gubernamentales tomando como referencia sus relaciones con el mercado.³ Aunque la Gerencia Pública ha adoptado para sí elementos de la gerencia privada, no es tan simple su traspaso como algunos lo desean ver, como se puede entender ha sido un proceso

² Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Public Management Strategies. Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1990. p. 29.

³ "La pretensión principal de este enfoque (de analizar a la Administración Pública bajo la óptica del mercado tanto como sea posible) radica en que la Administración Pública puede realizar sus fines históricos tanto con eficiencia como con sensibilidad hacia el público a través de prácticas competitivas como las del mercado. Más que poseer un aparato administrativo dirigido por expertos políticamente neutros." Lan, Zhiyong y Rosenbloom, David. Public Administration in transition?. Public Administration Review, Vol. 52, No. 6, nov-dic 1992. p. 535.

largo de acumulación de conocimientos y prácticas gerenciales mezclados con elementos de orden publiadministrativo y político, y repensadas en esta mezcla; lo que dio origen a la Gerencia Pública y lo que hoy le da forma.

Es tan controversial la Gerencia Pública que de hecho no ha habido quien haya podido exponer claramente sus antecedentes; por un lado los que parten de los estudios norteamericanos -tendencia predominante- que la podrían definir a partir de una larga tradición gerencialista y de la teoría de la organización sumergidos en contextos muy específicos; por otro lado, existe también la tendencia a asimilarla con el estudio de las ciencias camerales del Estado absolutista alemán de los siglos XVI-XVIII. Lo que reconocemos es que la Gerencia Pública se ha convertido en preocupación fundamental en las Ciencias Sociales de hoy.

En toda la teoría que se ha generado acerca de la Gerencia Pública se ha postulado que es ésta la que viene "al rescate" del Gobierno -y por consiguiente del Estado- en sus momentos más difíciles. Ante ello, la Administración Pública parece no dar explicación ni solución a los problemas que se le plantean a los gobiernos contemporáneos -con sus contextos-. Parece que la Administración Pública dio respuestas a contextos estatales estáticos, la Gerencia Pública está formulándose para responder al extremo dinamismo y complejidad de los gobiernos contemporáneos.

En palabras de Hood, se trázita de "una vieja Administración

Pública a la Nueva Gerencia Pública".⁴ Se intenta resolver, por tanto, el hecho de que el mercado no ha podido responder a las expectativas sociales ante una "quiebra" del Estado y del Gobierno; así es que cuando el Gobierno ha fallado se buscó el alivio del mercado y se trató el problema como un problema de tamaño. Para la Gerencia Pública los problemas de Gobierno no son cuestiones cuantitativas -grande, obeso, gordo, omnipresente, etc.-, sino que son problemas cualitativos, de cómo hacer mejor al Gobierno en su interior para sus expresiones con el exterior del mismo aparato.

Son esas problemáticas del Gobierno las que implican el cambio hacia la Gerencia Pública. Una vez expuestos los problemas de la obsolescencia gubernamental, Dror afirma que debe surgir un nuevo estudio y una nueva ciencia del Gobierno, la cual en base a la experiencia acumulada, así como de una teoría científica abstracta, constituirán un sustituto para los pasados patrones poco confiables y demasiado lentos para "aprender a partir de la experiencia", o "actuar improvisadamente", o "de acuerdo a la sabiduría acumulada durante generaciones", etc..

"Dicho nuevo estudio/ciencia del gobierno es esencial para sobreponerse a la obsolescencia gubernamental y para mejorar la capacidad de la humanidad organizada; para enfrentarse al futuro, y para influenciarlo conforme a las aspiraciones humanas, valores y esperanzas en evolución. El construir este nuevo estudio/ciencia

⁴ Hood, Christopher. From Old Public Administration to New Public Management. Public Money & Management, jul-sep 1994.

del gobierno, requiere de una estrecha colaboración entre políticos prácticos y ejecutivos gubernamentales; nuevos tipos de estudiosos y científicos en materia de políticas que provengan de una amplia variedad de disciplinas, y para lograrlo, existe la urgente necesidad de nuevas instituciones educativas diferentes de las tradicionales estructuras universitarias, y no hay que restarle importancia al hecho que las nuevas formas de gobierno deben diferir de las tradicionales".³ Ante nuestra realidad, es la Gerencia Pública la que toma el lugar de ese "nuevo estudio del Gobierno".

Los paradigmas en formación de la Gerencia Pública están basados en formular un sector gubernamental innovador, eficiente, competitivo, flexible, abierto a la participación pública, que busque la excelencia, con alto grado de responsabilidad, dinámico, orientado al mercado y orientado al cliente.

Por ello, se habla de una modernización del Gobierno por medio de la Gerencia Pública, que implique: "1) el reconocimiento de una necesidad de eliminación, de cambio y de innovación de todas aquellas condiciones anacrónicas, 2) la racionalización de los procesos que sean todavía funcionales y adecuados a los fines actuales, 3) la incorporación de nuevos medios que faciliten las tareas de los fines propuestos, 4) la construcción de modelos organizativos y capaces de lograr autorregulaciones y adecuaciones futuras, 5) la capacidad para la aplicación de los medios

³ Dror, Yehezkel. La Obsolescencia Gubernamental. Revista de Administración Pública, No. 36. México, INAP. oct-dic 1978. pp. 25-27.

científicos y tecnológicos favorables al control y comprensión que pretende la modernización, y 6) un máximo de simplificación y racionalidad en la promoción y control de los fenómenos".⁶

Es entonces la modernización de la Administración Pública un elemento que nos permite pensar en la transición de ésta hacia la Gerencia Pública, entendiendo a la modernización como un proceso de ajuste de la administración gubernamental a contextos específicos. El contexto hace que pensemos que la Administración Pública se ha vuelto lenta y que la Gerencia Pública no sólo está dada por la eficiencia (que puede ser su principal fundamentación) sino que se adecua al complejo medio ambiente que caracteriza a los gobiernos contemporáneos. Podemos mencionar cuatro aspectos que amoldan a la Gerencia Pública al contexto de la administración gubernamental: "a) la sustitución del mercado como mecanismo de asignación de recursos por el proceso político; b) el carácter de poderes públicos de las administraciones públicas, 3) la diferente naturaleza de los procesos de creación de valor por parte del sector público, y 4) la dificultad de medida del valor creado".⁷

La Gerencia Pública ha importado para sí elementos y herramientas generados en el sector de la gerencia privada, los que ha amoldado a través del esquema de la Política Pública

⁶ Avales, Roberto. La crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los paradigmas: en busca de un nuevo paradigma. Revista de Administración Pública, Núm. 86. México, INAP. 1994. p. 44.

⁷ Mendoza, Xavier. Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España. Documentación Administrativa, No. 223. España. jul-sep 1990. p.274.

constituyéndose así como estudio del Gobierno y como parte integrante de la Administración Pública. La Gerencia Pública es expresión de la evolución que sufre la Administración Pública en un contexto influido por la complejidad y el dinamismo - enmarcados por el ritmo que pone la influencia del Mercado en los gobiernos-.

Aún con estas características, una de las más importantes es que la Gerencia Pública se encuentra sumergida en un medio ambiente específicamente político, lo que la hace distinguirse de la gerencia privada; las relaciones complejas y dinámicas al interior de ese medio ambiente político hace que se distinga también de la vieja Administración Pública. La Gerencia Pública ha tenido que innovar y transformar sus preceptos básicos -eficiencia, calidad, racionalidad, excelencia, etc.- bajo la fuerte mirada del medio político en el que se desenvuelve, con ello no se debilita, por el contrario, se fortalece. La Administración Pública está sujeta al sistema político por definición; la Gerencia Pública se relaciona con éste pero no está sujeta al mismo.

La Gerencia Pública se desarrolla en un contexto difícil, aún más por el ámbito político, es un contexto heterogéneo, de incertidumbre, de entramadas transiciones y de cambios bruscos, de negociación, de relaciones intra y supraorganizacionales, etc.. "La Gerencia Pública, por lo tanto, requiere habilidad gerencial para proveer servicios necesarios bajo circunstancias muy restrictivas (las condiciones políticas)...aunque el gerente público debe operar

en un medio ambiente muy restrictivo, la acción aún es posible...".⁴

Gran mayoría de los especialistas en el tema de la Gerencia Pública se han referido a que el objeto de estudio de ésta -más que el Gobierno- son las Organizaciones Públicas. Hemos hecho alusión a las Organizaciones Públicas en algunas partes del trabajo, pero para asentar las relaciones entre éstas y la Gerencia Pública, veremos primero que el concepto de Organización Pública es relativamente nuevo, o al menos no había aparecido como tal. Ha existido una larga tradición acerca del estudio de la Organización, la que fue abordada por múltiples corrientes y estudiadas en sus aspectos internos y externos. Parece que es en los años ochenta cuando comienzan a tomar fuerza las organizaciones públicas como producto de las movilizaciones sociales en torno a las problemáticas que enfrentan, y es a finales de los ochenta cuando se consolida una fuerte tendencia al estudio de las organizaciones públicas.

El surgimiento de las organizaciones públicas en estos últimos años y la pujanza de éstas parece originarse de diversos motivos: una organización propia de la sociedad en la resolución de sus problemas -en contraste con un debilitamiento de la respuesta gubernamental-; como protección de la sociedad ante actos gubernamentales; y en el intento por resolver problemas de interés más general, donde queda rebasada la competencia del Estado-nación.

⁴ Lerner, Allan y Wanat, John. Public Administration: A realistic reinterpretation of contemporary Public Management. The University of Illinois at Chicago, Prentice Hall. 1992. p. 11.

Por otro lado, el estudio de la Organización Pública se podría justificar por: la importancia que éstas adquieren en el contexto mundial; por la construcción de un sector que no es gubernamental ni privado, "borroso" o "híbrido"; y por las estrechas relaciones entre el mercado y el sector gubernamental, llevando a una redefinición del concepto de lo "público".⁹

Es importante revisar el concepto de Organización Pública¹⁰

⁹ La redefinición del concepto de lo "público" ha tenido gran impacto en los nuevos estudios contemporáneos que se realizan, principalmente en las Ciencias Sociales. Ramírez Zozaya menciona que "sin duda el concepto de 'lo público' ha revolucionado la interpretación actual de la administración pública y se ha convertido en la materia prima de la gerencia pública moderna, es su esencia vital". Ramírez, Miguel. La Gerencia Pública en las sociedades en transición. Mimeo. UNAM. 1995. p. 8.

¹⁰ El concepto de Organización Pública lo podemos claramente ubicar e identificar en algunas características que hemos señalado del contexto gubernamental contemporáneo. "Las organizaciones públicas son sistemas socio-técnicos donde varios elementos humanos, tecnológicos y materiales son coordinados en un complejo proceso de interacción para llevar a cabo objetivos deseables. Entre los elementos cruciales de las organizaciones públicas están: 1. Las metas o tareas son normalmente definidas en términos de legitimar políticas públicas, 2. La división de tareas dentro de formas separadas o procesos de trabajo que pueden ser confiadas a estructuras específicas y personas al interior de la organización, 3. Un sistema de coordinación para unificar los diversos procesos organizacionales de trabajo y para integrar sus partes, 4. Elaborar mediada de toma de decisiones, comunicación y monitoreo diseñados para mejorar el rendimiento y realizar metas específicas y políticas, 5. Los procesos de motivación, inducción y adaptación adaptados para ayudar a realizar metas organizacionales y para incrementar la satisfacción de los empleados su cooperación y cohesión, 6. El liderazgo que represente la organización para su medio ambiente, defensa de sus intereses, desarrolle sus objetivos, resuelva se conflictos internos y externos, y proteja la integridad del sistema, 7. Intercambio organizacional a través de los límites admitiendo la interacción y la mutua influencia con los elementos políticos, económicos, legales y culturales en el medio ambiente externo. Las organizaciones públicas no pueden sobrevivir por mucho tiempo como sistemas cerrados. Ellas tienen límites permeables e interacciones regulares con su contexto político. Ellas responden a las condiciones económicas, acogen puntos de vista y preferencias

por los efectos que ha tenido en la concepción de la Gerencia Pública. Mencionan Lerner y Wanat que "para responder a la pregunta de por qué estudiar administración pública, debemos realmente contestar al cuestionamiento de por qué tenemos organizaciones públicas. Si no hay nada único sobre organizaciones públicas, entonces no es necesario estudiar gerencia pública." Entonces, la Gerencia Pública adquiere relevancia también al centrar gran parte de su estudio en la Organización Pública, precisamente porque las organizaciones públicas dan muestra de la complejidad contextual en el que ellas toman forma y en el que viven los gobiernos contemporáneos.

Como producto de la complejidad contextual contemporánea, la definición precisa de las organizaciones públicas resulta difícil. Se caracterizan como parte del sector "borroso", de una "zona gris" o son "híbridos" debido a que se constituyen entre los campos de acción público y privado adoptando hacia su interior formas de gestión privadas.

Tales organizaciones -las organizaciones públicas- son a veces objeto de controversia tanto como sí ellas operan suficientemente de manera eficiente (como los negocios), por un lado, y si ellas muestran suficiente responsabilidad pública (public accountability), por otro. En el otro lado de la moneda,

de ciudadanos, y busca apoyo exterior incluyendo apoyos de organizaciones privadas tales como los medios de información masivos o poderosos grupos de interés. Jreisant, Jamil. Managing Public Organizations. A developmental perspective on theory and practice. New York, Paragon House. 1992. p. 4.

" Lerner, Allan y Wanat, John. Op cit. pp. 1-2.

son la mayoría de las organizaciones no lucrativas (non profit) y del tercer sector las que desempeñan funciones similares a aquellas organizaciones del gobierno. Como muchas organizaciones (agencies) del gobierno, muchas no lucrativas obviamente no tienen indicadores de rentabilidad e incentivos y a menudo persiguen misiones sociales o de servicio público. Finalmente, muchas organizaciones privadas y con fines de lucro (for profit) trabajan con el gobierno en formas que enturbian las distinciones entre ambos.¹²

Quizá la principal característica de las organizaciones públicas es que no pertenecen al sector gubernamental ni tampoco al privado, pero pueden estar conformadas por personas que se ubican en uno u otro sector y de hecho, pueden surgir para que un grupo social se defienda de uno u otro sector o con otras muy diversas finalidades. "Se habla así de quasi-government ("quango"), de quasi-nongovernment ("quangos"), y de non-government ("nongo")."¹³

Los conceptos de calidad, clientes y excelencia están presentes en el concepto de Organización Pública, y aún más, otro concepto importante para la Gerencia Pública -tanto en el Gobierno como en las organizaciones públicas- es el de "Marketing". El "marketing público" ha tomado gran importancia para la Gerencia Pública, por ello se dice que el "marketing es la segunda naturaleza de muchos gerentes públicos, pero es tópico que recibe

¹² Rainey, Hal. Understanding and Managing Public Organizations. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1991. p.20.

¹³ Almada, Carlos. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. En Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP. 1989. p.19.

sorprendentemente poca atención de personas que escriben sobre Gerencia Pública"¹⁴

El marketing público surge del hecho de que las organizaciones públicas y los gobiernos sean competitivos, es la competencia la que, como ya vimos, inserta nuevos elementos al aparato gubernamental en su búsqueda por ser mejor. El concepto de marketing¹⁵ aplicado al sector público es parte del complejo arsenal que se está abordando para mejorar al Gobierno, donde podemos ubicar al marketing en tres dimensiones: "1.La filosofía de marketing: es decir, el principio de dirigir todas las actividades según las exigencias del mercado, 2.La concepción de marketing: es decir, la articulación del proceso de decisión de marketing en diferentes fases como el análisis, la planificación, el desarrollo, la organización, y 3.Los instrumentos de marketing: es decir, los métodos de política de ventas de una empresa, como la política de productos, precios, distribución y comunicación".¹⁶

¹⁴ Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Public Management Strategies. Guidelines for managerial effectiveness. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1990. p. 81.

¹⁵ "Marketing es un concepto muy amplio que ha sido elaborado para una concepción de mercado compleja e integrada en la economía privada, según la cual las empresas sólo podrán prosperar si son gestionadas con orientación de marketing, es decir, si contemplan las necesidades del comprador como punto de referencia para todas las actividades empresariales". Röber, Manfred. Posibilidades y límites del Marketing público. Notas desde una perspectiva de Ciencia Administrativa. Documentación Administrativa, No. 218-219. España, INAP, abr-sep 1989. p. 438. Publicado originalmente en la revista Die Öffentliche Verwaltung - Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften, (DÖV), No. 24, dic 1988, pp. 1029-1035.

¹⁶ *Ibíd.*, pp. 438-439.

El hecho de incorporar el marketing al sector público nos lleva a pensar en las transformaciones -de todo tipo- que habrán de darse par que pudiera ser útil tal incorporación. Pero son las condicionantes como la competencia y el marketing las que pueden hacer cambiar al sector gubernamental y a las organizaciones públicas aunque muchas de ellas ya aplican tales preceptos. El marketing público deberá ser analizado y propuesto como herramienta fundamental de la Gerencia Pública, cuando se haya focalizado bajo las perspectivas del ámbito político-administrativo que dominan en el sector gubernamental.

Existen así, según Röber, ventajas y limitantes en la aplicación del marketing público. Entre las ventajas resumidas encontramos que: a) la Administración Pública obtendría mediante la aplicación especializada de las técnicas modernas una base de datos informativos que proporcionarían una mejora sustancial en la toma de sus decisiones, b) Al contemplar al ciudadano como cliente se ponen de manifiesto las barreras de comunicación existentes entre él y la Administración, c) Con la aplicación de las técnicas de marketing también se busca una oferta más eficiente de las prestaciones. Una mayor eficiencia suele ser producto de un mejor aprovechamiento de los servicios públicos, y d) El marketing obliga a desarrollar una concepción global en el sentido de Corporate Identity.¹⁷ Las principales limitantes, aunque ya hemos mencionado algunas, entre otros se pueden citar: las grandes dificultades que tienen los centros oficiales para obtener datos primarios y

¹⁷ *Ibid.*, pp. 440-442.

secundarios imprescindibles para un buen régimen de marketing; la concentración de intereses sobre determinados grupos de destinatarios que conduce a desatender visiblemente a otros -afectaciones políticas a la administración pública-; inflexibilidad de las instituciones públicas que impide la adaptación a condiciones distintas -rigidez burocrática- y la estrechez con la que se formulan las normas y leyes que predominan en la administración, negándole así cualquier libertad de decisión y; que las instituciones públicas deben delimitar con mayor rigor que los privados la formulación y comercialización del concepto de servicios.¹⁸

Estas dificultades no hacen imposible la concepción del marketing público -por las ventajas que éste puede aportar-. Aunque algunos tienen la idea de que sólo en el sector privado se aplican las estrategias de marketing, ellos no consideran que "desde luego, hay un producto en las organizaciones públicas y en las no lucrativas, y el hecho de que los "ingresos por venta" para el producto sean recibidos indirectamente más que directamente tiene poca relación sobre la función del marketing. No es la tradicional competencia de mercado un prerequisite".¹⁹ Esto significa que el hecho de que el ciudadano tenga que pagar indirectamente - impuestos, contribuciones y/o cuotas- los servicios que recibe, no implica que la prestación de servicios no pueda mejorarse bajo las nociones de un marketing público.

¹⁸ Ibid., pp. 443-445.

¹⁹ Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Ibidem.

Precisamente el marketing público es muestra de la complejidad que ahora predomina en el sector gubernamental y en las organizaciones públicas, siendo el mismo marketing una de las respuestas que se trata de retomar ante la problemática que afecta al sector gubernamental. Volviendo a las organizaciones públicas, su definición no es muy sencilla, sin embargo Rainey²⁰ menciona que son los eruditos quienes han dado señales -a través de la investigación- para ubicar a la Organización Pública, siendo dos de las principales características distintivas en las organizaciones públicas: 1) el propósito de las organizaciones públicas: proveer de bienes y servicios al interior de un sector borroso donde el mercado y el sector gubernamental han fallado, y 2) el significado y naturaleza de las organizaciones públicas y el Management, donde es importante encontrar una redefinición de cómo actúan las organizaciones públicas y privadas, considerar sus roles en función del de sus recursos y destino, así como de sus funciones²¹ en torno a las autoridades económicas y políticas, es a partir de la definición de cada organización entre lo privado o lo público y sus modos de gerenciar como se podrán definir como organizaciones públicas.

²⁰ Rainey, Hal. Op cit. pp. 22-30.

²¹ "La teoría gerencial pública asume que las decisiones y los procesos decisionales de las organizaciones públicas y privadas difieren. Sin embargo, sorprendentemente poca investigación ha identificado diferencias y similitudes específicas, o empíricamente derivadas". Coursey, David y Bozeman, Barry. Decision Making in Public and Private Organizations: A test of Alternative concepts of "Publicness". Public Administration Review. Special Issue 50th year, sep-oct 1990. p. 525.

Aún ante esta complejidad, Bozeman ha ido más lejos y afirma que "todas las organizaciones son públicas porque la autoridad afecta algunos de los comportamientos y procesos de todas las organizaciones. Esta simple alegación contiene en sí las semillas de una teoría del Publicness. Esto implica que: 1) lo público pertenece a los efectos de la autoridad política; 2) las organizaciones pueden ser más públicas con respecto a algunas actividades y menos públicas con respecto a otras; y 3) todas las organizaciones son públicas, pero algunas son más públicas que otras."

Para Bozeman el concepto de "Publicness" es importante en la identificación de una Organización Pública ya que aparte del status legal de propiedad -carácter clásico de diferenciación pública o privada-, el grado de "publicness" hace referencia a la escala dimensional por el cual las organizaciones pueden ser menos o más públicas dependiendo del grado de control externo político de sus recursos o actividades en un primer momento. Por ello, las organizaciones no son completamente públicas o privadas, sino más o menos públicas, pero todas son públicas.

Las dimensiones del publicness podrían ser vistas a través del análisis de los procesos de las organizaciones que son o pueden ser influenciados por la autoridad política. Parece que no sólo es la autoridad política o económica. Bozeman y Bretschneider mencionan que a pesar de las muchísimas propuestas que tratan de

²² Bozeman, Barry. All Organizations are Public. Bridging public and private organization theory. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1987. p. 83.

distinguir entre Organización Pública o Privada, no se ha logrado concretar mucho. Por ello, se propone que todas las propuestas realizadas en ese sentido se pueden sintetizar en lo que ellos llaman los cuatro modelos del Publicness: "1)Modelo de la Autoridad Económica, 2)Modelo de la Autoridad Política, 3)Modelo contextual de Trabajo, y 4)Modelo de Personal y Sistema de Personal".²³

Tenemos entonces que las Organizaciones Públicas representan parte de la complejidad contextual que caracteriza el medio ambiente de la Gerencia Pública. A partir de la noción de publicness, encontramos que todos los gerentes en organizaciones se pueden caracterizar como gerentes públicos; sin embargo, sólo aquellos que laboran en los niveles estratégicos de toma de decisiones gubernamentales pueden ser gerentes públicos. Es así que "la Gerencia Pública no es idéntica a la gerencia gubernamental o a la Administración pública. La Gerencia Pública involucra gerencia bajo la influencia de la autoridad política -la cual deja su huella en la organización en varias formas: en los trámites burocráticos, en la responsabilidad pública, en el poder compartido y la interdependencia, en la fragmentación y en la sensibilidad a los ciclos políticos...la Gerencia Pública necesariamente requiere atención al medio ambiente de la organización por qué la influencia externa de la autoridad política emana del medio ambiente".²⁴

²³ Bozeman, Barry y Bretschneider, Stuart. Public Management Information Systems: Theory and Prescription. Public Administration Review, Vol. 46, Special Issue. Nov. 1986.

²⁴ Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Op cit. pp. 27-28.

Es el grado de involucramiento público -influencia política- sumado a las habilidades gerenciales lo que da características específicas a la Gerencia Pública, Al responder al cuestionamiento inicial del presente apartado, tenemos como ya vimos que analizar la complejidad del contexto, donde es la Gerencia Pública la que se erige como la que puede dar explicación y soluciones a la problemática. Porque son los factores contextuales contemporáneos los que dan mayor importancia a la Gerencia Pública que a la Administración Pública como fuente de explicación. Gráficamente, la Administración Pública dio explicación cuando los sectores públicos y privados se encontraban claramente diferenciados y, en más de un sentido, estáticos, al igual que la Administración Privada podría dar explicaciones concretas.

Ahora encontramos un llamado sector "borroso" donde no se concreta una definición de "lo público" por las intrincadas relaciones entre el sector público y privado. Todos y cada uno de los ingredientes que hemos descrito forman parte del difícil contexto donde la Gerencia Pública predomina como la nueva forma de estudiar al Gobierno y a la Organización Pública. Estas son algunas de las respuestas que nos dicen porqué la Gerencia Pública.

En resumen, el rótulo de la Gerencia Pública no representa algún elixir milagroso para el campo de la administración pública. El surgimiento de este rótulo refleja un movimiento ecléctico hacia una renovado énfasis sobre un número de temas centrales en el campo que son particularmente importantes para el análisis de lo útil y efectivos comportamientos de los administradores públicos

cumpliendo funciones gerenciales en un ambiente político. El enfoque de la gerencia pública enfatiza el análisis conceptual y observacional de tales comportamientos en relación a las variaciones en el contexto administrativo y político. Si el rótulo gerencia pública y los tópicos que ésta representa continúan teniendo aceptación y valoración, será así importante al campo de la administración pública y necesita ser considerada.²⁵

5.2. EL GERENTE PUBLICO.

El hombre a lo largo de la historia es quien ha conducido sus propios procesos de desarrollo, y en algunos casos, los ha retrocedido o estancado. Para las Ciencias Sociales el estudio del hombre y su medio ambiente social son su principal materia prima. En la actualidad, pensamos en el ser humano como el único factor que puede cambiar el estado de las cosas, es la mano del hombre la que permite o evita su propia evolución. El estudio del Gobierno, de hecho es el estudio del ser humano organizado, por tanto, es el factor humano una de sus principales preocupaciones de hoy en día.

En los estudios relativos a Administración Pública y Ciencia Política se ha hecho énfasis en el papel que juega el factor humano en los procesos político-administrativos al interior del Estado en diversos tiempos y formas. En los últimos años, principalmente en los estudios que abordan al Gobierno y al Estado, se ha hecho

²⁵ Rainey, Hal. Public Management: Recent Developments and Current Prospects. En: Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron. Public Administration. The State of the Discipline. Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc. 1990. pp. 173-174.

capital énfasis en el papel que jugará el factor humano en los procesos de cambio de los gobiernos que actualmente enfrentan graves y profundas problemáticas.

Se habla así acerca de que el tradicional administrador público -burócrata- es aquél que funcionó para un contexto determinado por la estabilidad, por cierta abundancia en los recursos que manejaba, por un aparato gubernamental excesivamente centralizado, también determinado más por factores político-institucionales que por factores sociales, por una forma de actuación pasiva aislada y lejana del conglomerado social, etc.. Amplios cúmulos de teoría se han desarrollado sobre los problemas que enfrentan los aparatos de Gobierno por no contar con los recursos humanos apropiados para hacer frente a la hiper-complejidad contextual.

Es ahora una tendencia de orden mundial la búsqueda de patrones efectivos que permitan generar los recursos humanos requeridos ante la problemática contextual que enfrentan los gobiernos. Una de las principales respuestas ante estas profundas necesidades la ha dado la Gerencia Pública. Como hemos visto a lo largo del trabajo, la Gerencia Pública se constituye con una vasta cantidad de elementos que se ubican en torno a la complejidad que enfrentan hoy los gobiernos.

Una de las características de los gobiernos a nivel mundial es el denominado "déficit gerencial público" que surge ante la cada vez mayor demanda de eficiencia, racionalidad y responsabilidad pública por parte de quienes formulan decisiones sobre las

políticas públicas. Por lo que el Gerente Público es la respuesta a esa incapacidad de los gobiernos para responder ante sus complejas problemáticas.

A decir de Crozier, será la capacidad de adaptación de los recursos humanos, de su apertura al contexto, de su calidad en la función y de su desarrollo la que podrá hacer la diferencia entre la obsolescencia y la creación de capacidades en el aparato administrativo -caracterizado por su complejidad, su crisis fiscal, su sobrecarga de demandas y rodeado de una sociedad post-industrial problemática.²⁶

Como hemos afirmado anteriormente, la Gerencia Pública es producto de las necesidades que el contexto plantea a los aparatos gubernamentales y a sus funcionarios directivos. "La Gerencia Pública, como espacio organizativo y decisonal, es consecuencia directa de la redefinición del rol del funcionario que desempeñaba tareas de dirección administrativa. Las habilidades directivas requeridas por el gerente público serán muy diferentes a las que caracterizan el perfil del administrador de recursos, y muy próximas, en cambio, a las que caracterizan a los gerentes privados".²⁷

Aunque la Gerencia Pública retome elementos del campo de la gerencia privada, no pueden ser ambas simplemente asimiladas. "Así

²⁶ Crozier, Michel. El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto. En Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". México, INAP. 1989.

²⁷ Mendoza, Xavier. Op cit. pp. 286-287.

pues, sobre los planos legal, político y económico, los gerentes públicos trabajan en condiciones considerablemente diferentes a las de los gerentes de empresas privadas...los gobiernos están ahora tentados a utilizar valores y vocabulario prestados del sector privado (eficiencia, productividad, rentabilidad), sin embargo las diferencias pueden ser mayores que las similitudes y eso sobre puntos importantes. La cuestión no es puramente teórica. Ella tiene consecuencias sobre la gerencia en sí misma y sobre la enseñanza".²⁸

Habrá que distinguir entre el Gerente Público y el Administrador Público tradicional partiendo de sus fundamentos básicos. Las principales características del Administrador Público tradicional -presente en la mayor parte de las administraciones- pueden ser que: está muy preocupado por garantizar la regularidad procedimental, por la aplicación de los marcos normativos, un respeto irrenunciable las jerarquías, la medición de la capacidad técnica en relación a los marcos legales en cada caso particular, y por obedecer simplemente las macro políticas rígidas aunque estén fuera de su alcance. Por otro lado, el perfil de un Gerente Público aparece como estar orientado hacia las acciones dinámicas y la orientación hacia la obtención de resultados, capacidad de iniciativa e innovación, tener herramientas para calificaciones cuantitativas y cualitativas, alta capacidad de interlocución con su

²⁸ Parenteau, Roland. Peut-on parler de management public?. En: Éthier, Gérard. L'Administration Publique. Diversité de ses problèmes. Complexité de sa gestion. Canada, Presses de l'Université du Québec. 1994. p. 14.

ambiente político, su cotidianeidad se expresa en enfrentar problemas y asumir riesgos, su principal tarea es la de dirigir equipos humanos capacitados y tener alta capacidad de negociación.

Por tanto, habrá que referirse a la búsqueda de un perfil de Gerente Público más que al de Administrador Público debido a las diferencias que entre uno y otro existen. Se otorga mayor importancia al primero debido al contexto -el Gerente Público vive en un medio ambiente complejo que es difícil de entender-. La demanda por efectividad gerencial siempre ha estado presente en el campo de la Administración Pública y en últimos tiempos ha evolucionado considerablemente aún frente a elementos de alta racionalidad. "Las escuelas de policy comenzaron a reconocer una limitación seria: había poca demanda en el sector público tanto por sus formales análisis cuantitativos o el "gran diseño" de policy. Pero había mucha demanda por management. Las escuelas de policy necesitaban algo que fuera parecido a la Administración Pública, pero que no se identificara con su anticuado campo orientado al oficio. La Gerencia Pública fue inventada como una solución. A mediados de los setenta, las facultades de las escuelas de política pública comenzaron a usar el término gerencia pública para meditar acerca de la curricula en gerencia pública".²⁹

El Gerente Público no tiende a ser un gerente tradicionalista, puesto que las concepciones teóricas y prácticas que le formaron en Gerencia Pública difieren de la gerencia

²⁹ Bozeman, Barry. Public Management: The State of the Art. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1993. p. 2.

tradicional. El principio fundamental en el Gerente Público es su disponibilidad a los cambios necesarios y a la permanente flexibilidad que le permiten trabajar con las demás personas en los equipos de trabajo. "El sector público puede ser efectivamente gerenciado. La clave para una gerencia efectiva es un esfuerzo activo y agresivo para vencer restricciones y obstáculos. En gran medida, el gerente público efectivo es simplemente el producto de una actitud positiva, del "poder hacerlo"...El gerente público efectivo intenta hacer que las cosas pasen, ellos persiguen metas y objetivos programáticos pensando y actuando estratégicamente. Los gerentes efectivos intentan entender por qué las cosas están pasando y cómo las cosas pueden ser cambiadas. Los gerentes efectivos están en constante contacto con una red informal de informantes quienes proveen retroalimentación sobre ideas e iniciativas, y están constantemente aprendiendo, enseñando, experimentando y cambiando...Los mejores gerentes son aquellos que entienden el medio ambiente de su organización".³⁰

Una constante que hemos de encontrar, es que el Gerente Público se ubica, a diferencia del Gerente privado y del Administrador Público tradicional, en un contexto altamente complejo y extremadamente político. Esto precisamente porque una de las características de las organizaciones públicas es que son afectadas por algún grado de "publicness" y los gobiernos contemporáneos se caracterizan por la elevada complejidad y el

³⁰ Cohen, Steven. The Effective Public Manager. Achieving success in Government. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1988. p. 13.

dinamismo incesante, el Gerente Público no puede escapar a ello.

En este sentido, las influencias de la autoridad política y la presión social enmarcan el medio ambiente político, que no sólo está dado por la política institucional, sino por el intenso ir y venir de los actores permanentes y los que cotidianamente aparecen en el medio. Por ello, muchos de los factores tiene carácter sorpresivo y contingencial, escapando de las manos del Gerente Público. Aunque esos factores se presentan como problemáticos, el Gerente Público tiende y aprende a operar ante los mismos. Por ello estas profundas problemáticas políticas se mezclan con las de carácter meramente técnico en la consecución del éxito del Gerente Público.

El Gerente Público está centrado, a parte de sus importantes habilidades gerenciales, en las dimensiones políticas de su trabajo, ya que el hecho de sostener luchas cotidianas para mantener su puesto, una posición y el control sobre los elementos de que se sirve como la presupuestación o el control de cierto personal; estos elementos hacen que el Gerente Público piense en su medio político no renunciando al mismo. De hecho existe el término "gerencia política" -political management- precisamente porque el Gerente Público se encuentra inmerso en un ambiente donde lo político -mezclado con la gerencia- es lo esencial. "...En realidad, un gerente público es alguien que tiene responsabilidad para gastar los dineros públicos y dirigir empleados públicos hacia fines autorizados por los jefes del ejecutivo y los legisladores o

mandado por los tribunales".³¹

Aún más, "son los funcionarios no elegidos -gerentes públicos- quienes realmente determinan el rendimiento, quienes tienen responsabilidades cotidianas por la operación de programas, responder a las emergencias y dar cuentas al público por los dólares, los empleados, los clientes, los documentos, las máquinas y las instalaciones que son los asuntos del gobierno".³²

Si el Gerente Público ha de desarrollarse en un ambiente extremadamente político y complejo, entonces su perfil deberá estar orientado, en parte, por el hecho de tener capacidades políticas de negociación, esto dado que se desenvuelve en un contexto político-administrativo en el que la lucha de intereses políticos es una constante así como el enfrentamiento con grupos sociales diversos y nuevas organizaciones.

Inmersos en el medio ambiente, donde el Gerente Público toma forma, una variedad de actores juegan diversos e importantes roles. Algunos posibles actores puede ser: "1) Funcionarios públicos externos- judiciales, legisladores o funcionarios del ejecutivo- en otros organismos (tales, como presupuestarios o de personal); 2) Actores al interior del sistema intergubernamental en diferentes niveles o a través de jurisdicciones al mismo nivel; 3) Organizaciones privadas, particularmente las proveedoras y consultores técnicos; 4) Electores, incluyendo clientelas y otros

³¹ Chase, Gordon y Reveall, E.: How to manage in the Public Sector. Reading Ma: Addison-Wesley Publishing Co. 1983 p. 14.

³² Ibíd., pp. 13-14.

grupos o individuos interesados; 5) Asociaciones profesionales".³

De este, hay que diferenciar que los clientes son aquellos que reciben los servicios o bienes de programas determinados y los electores son quienes tienen demandas con carácter político - aunque haya una relación estrecha entre ambos tipos de actores, lo que no permite frecuentemente su distinción-. El reto que enfrentan los gerentes públicos es satisfacer las demandas tanto de unos como de otros. Pero además, la complejidad del ambiente político en el que vive el Gerente Público contemporáneo ha determinado que cotidianamente surjan nuevos actores a su alrededor. "Los grupos de presión e interés especiales suponen que los gerentes públicos pueden, y deben, acceder a sus demandas y prioridades. Y la prensa -y por supuesto, los medios de información- esperan que esos funcionarios (los gerentes públicos) aspiren a la santidad y que con mucho gusto y alegremente acepten escrutinios públicos continuos".⁴ Después de todo, los grupos de presión parecen no afectar al Gerente Público, ya que estos no son del todo malos, pues juegan importantes roles al proveer de información que podemos considerar como fundamental, pues a menudo sirve de monitoreo de demandas mediante el análisis de la expresión de tales grupos.

Acorde al complejo medio ambiente del Gerente Público, con sus jugadores específicos y los que constantemente surgen con un aumento de demandas ante una escasez de recursos, con la complejidad de otros actores: el mercado, las instituciones

³ Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Op cit. pp. 186-187.

⁴ Chase, Gordon y Reveal E. Op cit. pp. 14-15.

públicas, la sociedad y hasta los gobiernos externos, podemos decir que el ambiente del gerente está sumamente restringido por la complejidad. Por ello debe realizar constantes adaptaciones ante las restricciones que enfrenta de: "el medio ambiente político, el cual a veces es hostil; de sus propias organizaciones, las que en ocasiones se resisten a las estrategias gerenciales; y de su propio estilo de personalidad y conocimiento, las que pueden limitar la visión de los gerentes y su habilidad para persuadir".³⁵

Una de las características predominantes en el perfil del Gerente Público es que debe tratar, formular y gerenciar relaciones interorganizacionales³⁶. El medio ambiente está permeado de tres tipos de jugadores: los que inmediatamente se encuentran en las acciones del Gerente Público, en todos niveles y tipos; los que no influyen directamente el accionar del gerente, pero están dentro del Gobierno y tienen algún poder y, aquellos que están fuera del Gobierno, pero se interesan por las acciones del gerente. Esos jugadores calificarán las actuaciones del gerente mediante los

³⁵ Kettl, Donald. The Perils -and- Prospects- of Public Administration. En Denhardt, Robert y Hammond, Barry. Public Administration in Action. Readings, Profiles & Cases. California, Pacific Grove. Brooks/Cole. 1992. p. 16.

³⁶ El planteamiento acerca de la delimitación de actividades que desarrolla el Gerente Público contemporáneo, no es fácil de determinar debido a lo dinámico del contexto y su flexibilidad para asumir distintos roles en su trabajo gerencial. Por ejemplo, quizá en un momento inicial, fue la consideración del POSDCORB - Planeación, Organización, Staffing, Dirección, Coordinación Información y Presupuestación- un primer intento por delinear las actividades de los gerentes. Más sin embargo, gran parte de las actividades que el Gerente Público contemporáneo realiza están caracterizadas por la brevedad, la variedad y la discontinuidad, dejando atrás el tradicional POSDCORB; tales son como las actividades relacionadas con los procesos de Política Pública.

resultados, pero en la mayoría de las ocasiones no se podrá actuar sólo en su organización. Las relaciones entre organizaciones, niveles de Gobierno y con otras organizaciones son importantes en este sentido. Aún en el hecho de que existe competencia y conflicto entre organizaciones habrá que reconocer la necesidad de interdependencia entre las mismas y, sobre todo la capacidad para gerenciar tales relaciones.¹⁷

Como hemos visto, la Gerencia Pública y, por tanto, el Gerente Público, se desarrollan en un ambiente complejo que ya se ha descrito en otras partes del trabajo. Debido a esa elevada complejidad contextual, el Gerente Público ha tendido a desarrollar herramientas que le son fundamentales en su desarrollo. Desde el momento en que la Gerencia Pública se erige como la respuesta gubernamental al contexto contemporáneo, supone que ésta ha desarrollado las herramientas que le son necesarias para afrontar tal contexto. La Gerencia Pública detenta una amplia diversidad de herramientas, las que el Gerente Público utiliza en sus actividades. Las herramientas que posee la Gerencia Pública se han desarrollado a profundidad y en ámbitos muy diferentes.

¹⁷ Por ello, el movimiento de la Gerencia Pública se ha desarrollado en tres frentes: "En la búsqueda del mundo exterior, el movimiento ha examinado relaciones entre altos ejecutivos y otras fuerzas políticas, especialmente el Presidente, el Congreso y los grupos de interés. En la búsqueda al interior del organismo, el movimiento ha adoptado el enfoque patológico de la implementación para graficar los juegos que los burócratas juegan en la frustración de las estrategias de los altos funcionarios. Finalmente, en la búsqueda del propio estilo de los gerentes públicos, el movimiento ha desarrollado estudios de personalidad sobre el comportamiento individual de los gerentes públicos". Ibidem., p. 16.

A este respecto, podemos decir que mucho de tal instrumental proviene del ámbito académico desarrollado con características profundamente cuantitativas, es decir que mediante el análisis matemático se toman decisiones. Otras tienen mero carácter académico, como puede ser la teoría de las más diversas disciplinas en Ciencias Sociales. Es oportuno mencionar que la teoría gerencial había ya desarrollado mucho del instrumental de análisis cuantitativo aplicado a la toma de decisiones.

Por otro lado, muchas de las herramientas que utiliza el Gerente Público pueden caer en tres descriptores: 1) las desarrolladas en los círculos académicos relacionadas a la Ciencia Política y a la Administración Pública -política pública y derivados-, 2) también las que se desarrollaron en el seno de la Gerencia Privada con características más técnicas,³⁸ recordemos que existe una profunda tradición en la consideración de las técnicas del sector privado por el sector público, ello porque el contexto, al parecer, así lo ha solicitado -marketing, círculos de calidad total, etc.-, y 3) las características personales que debe poseer el Gerente Público.

"El gerente público moderno se caracteriza por la capacidad de análisis, la aptitud para introducir racionalidad en el proceso decisorio y la habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales. Asimismo, formula y aplica políticas, y dirige a

³⁸ "Muchos gerentes públicos y policy makers permanecen profundamente interesados en la cuestión de lo que el gobierno puede tomar prestado del sector privado". Rainey, Hal. Op cit. p. xiii.

un grupo humano hacia el objetivo elegido bajo criterios teleológicos y de retroalimentación. Todo esto es diverso a la gerencia tradicional, fincada en la elaboración de presupuesto, los procesos de selección, capacitación y selección de personal, y puesta en marcha de sistemas contables".³⁹ Muchas de las principales herramientas que rodean al Gerente Público moderno ya las hemos descrito en el apartado anterior del trabajo, restaría comentar su especificidad.

Se había mencionado que la Política Pública cumple una doble función en su relación con la Gerencia Pública (como método de estructuración y como su herramienta). Con respecto a su utilidad como herramienta, se puede afirmar que "el gerente no está administrando recursos solamente, sino esencialmente gestionando políticas públicas, lo que implica una problemática gerencial mucho más amplia y compleja. El concepto de política pública involucra dimensiones de mediano y largo plazo, interrelaciones con otras políticas públicas, inclusión de factores que exceden totalmente a las meras congruencias de los principios administrativos".⁴⁰ De esta manera, el Gerente Público está en contacto permanente con la Política Pública -con su proceso completo de elaboración y con los

³⁹ Guerrero, Omar. Políticas y Criterios Técnicos para la Modernización Curricular de la Formación de Gerentes Públicos en Iberoamérica. Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública. Serie Documentos Técnicos No. 3. Colombia, CLAD, AECI, INAP de España y PNUD. Octubre 1992. pp. 19-20.

⁴⁰ Kliksberg, Bernardo. La Gerencia Pública Necesaria. Hacia un Replanteo Integral. En Kliksberg, Bernardo. La Gerencia Pública Necesaria. Caracas, CLAD. 1985. p. 143.

actores que en tal proceso intervienen- por lo que se puede conocer como un "Gerente de Políticas Públicas".

"El policy analysis es mucho muy frecuentemente empleado como una herramienta para la decisión más que para el monitoreo. La variedad de herramientas para la decisión del policy analysis es generalmente la aplicación más altamente estilizada y de aplicación rigurosa del policy analysis e incluye técnicas como el análisis costo-beneficio, modelar la elección pública, investigación de operaciones, simulación, juegos y otras técnicas generalmente arraigadas en las matemáticas".⁴¹ Por tanto, una de las características esenciales de un Gerente Público contemporáneo es que deberá ser entrenado en el análisis de policy y en lo que ello implica, precisamente porque debe actuar como un formulador de opciones de decisión (decision-maker) y como formulador de cursos de acción política (policy maker). Debe estar formado bajo enfoques relacionados con técnicas gerenciales y Política Pública, esto último precisamente porque "la política pública no son relaciones mecánicas de tipo medio-fin, de ejecución automática, en la que lo decidido en la fase de formulación es lo implementado. Por el contrario, es una compleja y flexible interacción de procesos, en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos".⁴²

⁴¹ Bozeman, Barry. Public Management and Policy Analysis. New York, St. Martin Press. 1979. p. 269.

⁴² Martínez, Héctor. La propuesta contextual, valorativa y multidisciplinaria de Política Pública. Acercamiento a la propuesta original del fundador moderno: Harold D. Lasswell. Tesis de Licenciatura. México, ENEP Acatlán, UNAM. 1994. p. 8.

Entonces, el Gerente Público elabora políticas públicas como producto de acciones gubernamentales y toma como herramienta de decisión y elaboración de políticas el policy analysis.⁴³ Esto es parte de su interacción con el medio ambiente, pero no sólo los valores gerenciales públicos -eficiencia, calidad, racionalidad, efectividad, excelencia- son los lineamientos de sus acciones. Por ejemplo, menciona Denhardt que "como un gerente público tú debes operar con un ojo hacia la efectividad gerencial y el otro hacia los deseos y demandas de el público. Esta visión reconoce que se experimente una inevitable tensión entre la eficiencia y la sensibilidad, una tensión que será absolutamente central a tu trabajo".⁴⁴

Por las características citadas, el Gerente Público tiene una ubicación definida en el aparato gubernamental, ya que no todos los servidores y funcionarios públicos poseen las características que les posibiliten conformarse como gerentes públicos. Así, el Gerente Público, tiene como característica específica el estar situado en altos niveles de dirección y toma de decisiones públicas trascendentales. Es por ello que su formación deberá estar sustentada en las capacidades analíticas que le permitan tomar

⁴³ "El Policy Analysis es un arte. Su objetivo son problemas públicos que deben ser resueltos al menos tentativamente para ser entendidos...El Policy Analysis debe crear problemas que los decision-makers sean capaces de manejar con las variables bajo su control y en un tiempo disponible". Wildavsky, Aaron. Speaking truth to power. The art and craft of Policy Analysis. Boston, Little, Brown and Company. 1979. pp. 15-16.

⁴⁴ Denhardt, Robert. Public Administration. An Action Orientation. California, Brooks/Cole Publishing Company. 1991. p. 18.

decisiones públicas con elevado grado de eficiencia y racionalidad. Además de poseer cualidades personales como: orientación al cambio, profunda sensibilidad política y administrativa, orientación a la flexibilidad, tendencia hacia la calidad, profundos valores éticos, capacidad de manejo de amplias relaciones interpersonales que posibiliten su "red de contactos", elevada preparación académica, experiencia profesional, orientación a la innovación⁴⁵ y de liderazgo,⁴⁶ entre otras.

Una de tales características que ya hemos abordado

⁴⁵ Para Bozeman y Straussman, entre los atributos frecuentemente observados, el innovador es: más educado, alto en la posición social, menos dogmático, más enérgico, mejor equipado para tratar con la abstracción, más receptivo al cambio en general, más receptivo al riesgo en general, fuerte en el logro de la motivación, intenso en la participación social, más cosmopolita, más dedicado con frecuencia en la comunicación interpersonal, un buscador de información más activo, más informado sobre la innovación, un líder de opinión, y está más en contacto con personas fuera del sistema social. Los gerentes públicos que son "más profesionales" tienden más a innovar, y las organizaciones públicas con un amplio nivel de actividad profesional o un alto número de profesionales tienden a ser más innovadoras. Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Op cit. p 188.

⁴⁶ La característica de liderazgo es esencial en un gerente público, ya que su principal materia de trabajo es la gente individualmente y en equipos, las relaciones personales, la negociación y la motivación a la gente que le rodea. "Uno de los temas recurrentes en el gerente público efectivo es que la gerencia es ampliamente el arte de influenciar a la gente". Cohen, Steven. Op cit.. "Más y más analistas caracterizan a las organizaciones exitosas y a los líderes, especialmente en corporaciones privadas, como respuesta a las condiciones actuales de elevado cambio continuo y complejidad buscando fomentar y estimular el medio ambiente en el que la gente puede trabajar, más que directamente manipulando y dirigiendo a la gente. Paradójicamente, ellas extienden el control relajando el control en cierta forma. Ellos ganan poder, compartiendo poder. Los gerentes públicos han adoptado incrementalmente algunos de estos enfoques". Rainey, Hal. Op cit. p. 172.

superficialmente, pero que son fundamentales en la concepción de un Gerente Público radica en el hecho de que éste deberá ser un portavoz de valores políticos basados en una democratización real. Deberá el gerente público concebir a la democracia como uno de sus marcos fundamentales de acción en los que deberá desarrollar sus actividades.

La diversidad de autores que aborda el estudio de la Gerencia Pública y, específicamente, del Gerente Público han puesto particular énfasis en dos cuestiones: su preparación y lo que deberá ser el perfil del Gerente Público.

Entre las muchas propuestas que especifican la preparación del Gerente Público, quizás la más interesante y concreta es la que expone Elmore⁴⁷, quien basado en cuatro modelos, sintetiza las principales tendencias que sigue la educación del Gerente Público: 1) El Modelo del "Reconocimiento Central", que trata a la Gerencia Pública como componente de un curriculum más amplio graduado, combinando los requerimientos centrales del curriculum en policy analysis y con cursos de reconocimiento, cubriendo las principales elementos de la Gerencia Pública. 2) El Modelo "Electivo", que trata a la Gerencia Pública como una concentración electiva más allá del centro de Política Pública. 3) El Modelo "Modificado de las Maestrías en Administración de Negocios", que trata a la Gerencia Pública como una extensión de la gerencia del sector privado; hay una relación ambivalente en este modelo, primero que la gerencia en

⁴⁷ Elmore, Richard. Graduate Education in Public Management: Working the Seams of Government. Journal of Policy Analysis & Management, Vol. 6, No. 1. 1986.

el sector público es más similar que disimilar a la gerencia en el sector privado y, segundo, que la gerencia es en gran parte una colección de habilidades analíticas, y 4) El Modelo "Genérico", que trata a la Gerencia Pública y privada como actividades basadas en cuerpos similares de conocimiento, más no considera a la Gerencia Pública como una extensión de la privada, sostiene que los estudiantes estarán habilitados para asumir roles gerenciales.

Cada uno de estos modelos clasifica las diversas materias de que se ocupa. Los programas de formación de recursos humanos orientados a la Gerencia Pública han sido parte del iceberg que representa la Gerencia Pública misma.⁴⁴ El movimiento hacia una Gerencia Pública depende de la capacidad de transformación en la preparación de los gerentes públicos -funcionarios de alto nivel- y en la adopción de ciertos preceptos. Por ello, la Gerencia Pública puede constituirse como una filosofía dirigida hacia el cambio publiadministrativo, adecuando sus elementos a la complejidad contextual.

"Entender la formación como un elemento integrante de una estrategia de cambio es la única manera adecuada de entender un

⁴⁴ La mayoría de los programas de educación para funcionarios de alto nivel tienden hacia la conformación de un perfil orientado a la Gerencia Pública. Por ejemplo, en 1991 se llevó a cabo el "Taller de Expertos CLAD. Para Formación de Administradores y Gerentes Públicos", del que podemos extraer dos documentos característicos de una orientación gerencial pública: Fiol, Michel. La Formación al Management: Ante todo, una cuestión de "Saber Ser". Hautes Études Commerciales. Institut supérieur des affaires. HEC management, Doctorat HEC, France. Para Taller expertos CLAD. Puerto Rico, Octubre 1991; y Cases, Soledad y Fabregat, Pilar. Propuesta de Modernización y Mejora de los Sistemas de Formación de Administradores y Gerentes Públicos. Madrid, INAP. Para Taller expertos CLAD. Puerto Rico, Octubre 1991.

programa de formación. Por lo general, la formación va dirigida al aumento de la eficiencia del funcionario en la realización de las actividades y procesos que tradicionalmente se vienen ejerciendo...la necesidad de adaptación que hoy en día siente profundamente la Administración Pública para responder a una situación cambiante depende de su propia flexibilidad y capacidad de aprender".⁴⁹ La preparación, aparte de los beneficios teóricos que otorga, posibilita que se genere una retroalimentación en las mejoras a la Gerencia Pública y también que la conciencia del Gerente Público tienda a actuar como agente de cambio y conocimiento. Por ello, es importante vincular la preparación teórico-práctica de la Gerencia Pública y la práctica profesional, ello en búsqueda de hacer las adecuaciones que el contexto impone a la misma Gerencia Pública.

Es importante definir cuál puede ser el perfil del Gerente Público, por lo que podemos tomar básicamente como referencia tres fuentes, no excluyendo muchas otras:

a) Rainey menciona que un Gerente Público -al interior de la organización pública- deberá: conocer los sistemas gubernamentales, gerenciar bien las transiciones ejecutivas -políticas-, establecer relaciones efectivas entre funcionarios de carrera y los funcionarios políticos, prepararse para la política, preparar a su gente para la política, buscar una forma positiva de poder e influencia a través de la excelencia y la honradez, dominar la

⁴⁹ Zapico, Eduardo. La Formación del Funcionario Directivo en Europa. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 56, No. 2. Jul 1989. pp. 185-186.

resolución de conflictos y las estrategias de toma de decisiones grupales, habilitar a la gente, prepararse para gerenciar la complejidad, establecer y apoyar estrategias, aclarar misiones y metas, valorar la autonomía y la discreción, considerar alternativas estructurales, dominar estrategias para el cambio únicamente con compromisos apoyados, tomar enfoques comprensivos para gerenciar el rendimiento, y humanizar las organizaciones públicas.⁵⁰

b) Bozeman y Straussman se refieren a que el Gerente Público estratégico debe poseer como características individuales, entre otras: no ser una persona aburrida o pesada, ser paciente, tener un sentido preciso de lo que "es bueno" tan bien como un sentido de la política efectiva, como virtud importante, no sólo la experiencia es necesaria para la Gerencia Pública efectiva, sino que la efectividad requiere experiencia diversificada, el Gerente Público estratégico se siente cómodo con el análisis y el pensamiento analítico.⁵¹

c) Kliksberg menciona que entre las capacidades requeridas para el Gerente Público destacan: capacidades científico-tecnológicas administrativas para el procesamiento de la gestión estatal; potencialidad para la toma de decisiones que abarquen amplios conjuntos de variables sometidas a "presiones" debidas a la dinámica organizacional actual; aptitudes de liderazgo y dirección de grupos humanos; preparación para el cambio en la naturaleza de

⁵⁰ Rainey, Hal. Understanding and ... Op cit. pp. 260-265.

⁵¹ Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Op cit. pp. 203-211.

los problemas administrativos del sector público; disposición al aprendizaje; valores éticos de carácter colectivo e individual y conciencia nacional.⁵²

Estas son algunas de las principales directrices curriculares de preparación por las que se puede considerar al Gerente Público como el cambio necesario para un administrador que, ante el contexto, dificulta su acción. Tales referencias no son requisitos, son algunas formas de ser que se presentan como propias al perfil deseable del Gerente Público. La mayor parte de tales características son adecuadas al contexto contemporáneo. "Ahora en un ambiente determinado por la inestabilidad, riesgo, incertidumbre, terminales múltiples y, bifurcaciones, la administración pública requiere una profunda revisión conceptual. Hoy en día tiende a ser desplazada por la noción de gerencia pública, no como un mero cambio nominal, sino como connotación que refleja una realidad diversa".⁵¹

El esfuerzo que se tendrá que desenvolver en la transición hacia lograr un perfil de Gerente Público, deberá ser un esfuerzo múltiple, los funcionarios de alto nivel del aparato gubernamental deberán tener una visión de cambio esencial en la transición, un necesario y nuevo papel de las Universidades y centros de investigación como principales formadores de recursos gerenciales públicos, y de los sectores gubernamentales en buscar la transición

⁵² Kliksberg, Bernardo. Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina. México, CLAD-INAP-FCE. 1986. pp. 71-85.

⁵¹ Guerrero, Omar. Políticas y...Op cit. p. 20.

hacia nuevas y mejores estructuras burocráticas -de forma y contenido- que respondan a la complejidad contextual. La Gerencia Pública se convierte así en una cuestión de actitudes y aptitudes, es una filosofía y tendrá que convertirse en un paradigma para el conjunto gubernamental presente y futuro.

Uno de los aspectos fundamentales que deberá observar el Gerente Público -sumado a las capacidades científico-técnicas propias de la Gerencia Pública y las actitudes específicas que le dan forma- es su predisposición para abordar la cuestión de la vida política democrática. Los valores democráticos deberán ser prioridad del Gerente Público. La aceptación de la democracia como forma de vida política cotidiana es una exigencia perenne a cualquier intento de mejora en el Gobierno. Por ello, el Gerente Público deberá ser agente de cambio en los procesos gubernamentales, pero también un baluarte permanente de la vida política democrática.

Entender la filosofía de la Gerencia Pública como transición hacia el cambio, es entender la evolución y la metamorfosis de un Administrador Público al Gerente Público. "El desarrollo de nuevas capacidades y conocimientos en los cuadros directivos del aparato estatal, induce un cambio en los modos y mecanismos de razonamiento de las élites gubernamentales. Este cambio se podrá traducir, en una segunda fase, en una nueva mística y dinámica de los procesos decisorios, nuevas actitudes y procesos de identidad en el resto de la pirámide organizacional para, finalmente, reflejarse en nuevas

estructuras, nuevos métodos y nuevos sistemas administrativos".⁴

Las tareas y los medios del Gerente Público constantemente están siendo sometidas a exhaustivos análisis, esto debido a que las herramientas que ahora contempla, con mucha probabilidad, no serán útiles para los próximos años, por ejemplo. La Gerencia Pública, y por tanto el Gerente Público implican cambios continuos -porque precisamente es una de sus fundamentaciones-; así el cambio de estrategias ante el cambio de contextos es importante. Visualizar el futuro es trascendental para entender los progresos que tendrán los factores contextuales y, sobre todo su impacto sobre la Gerencia Pública y las actividades del Gerente Público.

5.3. LA GERENCIA PÚBLICA PARA AMÉRICA LATINA.

Cuestión fundamental de la presente disertación y de los futuros trabajos, que en Gerencia Pública y otras tendencias prescriptivas sobre el Gobierno pudiesen desarrollarse, es la ubicación de éstos en un contexto como el latinoamericano.

Países que, como México, enfrentan intrincadas situaciones necesitan de cambios urgentes en la concepción de un mejor Gobierno, con alto grado de calidad, posibilitando un mejor Estado. La mayor parte de los países de América Latina están sumidos en situaciones problemáticas en todos los sentidos. Profundos problemas estructurales involucran a todos y cada uno de los elementos del Estado latinoamericano contemporáneo. El presente

⁴ Cabrero, Enrique. Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público. México, INAP. 1992. p. 41.

apartado intentará exponer las relaciones que deberán guardar el Estado latinoamericano en lo general -México en lo particular- con nuestro objeto de estudio: la Gerencia Pública.

En un primer acercamiento, gran mayoría de autores coincide en señalar las problemáticas condiciones en que se encuentran sumidos la generalidad de los países en América Latina. Los niveles en que se encuentran las principales problemáticas son económicas, políticas, administrativas y, en consecuencia, sociales. En cada nivel existen situaciones específicas, pero el marco general en el que viven estos países parece estar determinado, en gran parte por las críticas condiciones económicas, tales como: la constante y rápida multiplicación de las deudas externas e internas, la subida de las tasas de interés en los financiamientos internacionales y nacionales, el aumento de las tasas inflacionarias, reducciones en el ingreso de capitales externos de inversión, caída de los principales indicadores económicos positivos, nulas posibilidades de ahorro interno, déficits en las relaciones económicas, efectos de las recesiones económicas mundiales, etc..

Por ejemplo, Kliksberg⁵⁵ menciona que ante un marco económico como el descrito, las políticas con las que se han tratado de paliar tales crisis no han tomado en cuenta el impacto social generando con ello una "crisis social" de magnitudes enormes. Los principales indicadores de tales crisis se manifiestan en que: "i) se elevaron las tasas de desempleo, ii) se ha ampliado la

⁵⁵ Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas. México, FCE. 1989. pp.15-21.

economía informal, iii) los precios de los alimentos básicos subieron más que la inflación media, iv) son muy elevados los porcentajes de población desnutrida, v) hay "crisis urbana" - producto del irracional tamaño de las ciudades-, vi) se ha reducido el gasto público en casi tres cuartas partes, vii) con todo esto, la principal causa de muerte es la pobreza, xiii) se ha generado una "deuda social" que se traduce en pobreza extrema o indigencia, y ix) una gran parte de la población vive en tugurios".³⁴

Además de estas condiciones, los países de la zona buscan transitar hacia sistemas políticos democráticos que posibiliten estabilidad en el mejor manejo de sus Estados y gobiernos. Por otro lado, hay una incremental desacreditación del sistema administrativo público caracterizado como burocrático en extremo, desinteresado, corrupto, inactivo, ineficiente, centralizado, etc. Igualmente sufren otros problemas internos como falta de capacidad administrativa, dependencia innegable al sistema político, falta de visión, carencia de recursos, etc.. Todos estos problemas nos dan una idea generalizada del intrincado contexto en que viven los gobiernos y sociedades de los Estados latinoamericanos, no siendo México la excepción.

La generalidad hace referencia a la búsqueda de un replanteamiento en los fines y medios de los gobiernos. Considerar los factores que llevan a los Estados latinoamericanos a ubicarse en esta situación, es condición básica para cualquier opción de

³⁴ Mosquera, Ricardo. El papel del Estado en el avance tecnológico. En Revista de la CEPAL, núm 45. Santiago de Chile. Dic 1991. p. 73.

cambio que se presente. Desde nuestro punto de vista, una de las partes fundamentales del Estado, como lo es la Administración Pública, deberá transitar hacia mejores condiciones. Como hemos podido ver a lo largo del trabajo, las mismas administraciones públicas deberán ser analizadas bajo la perspectiva de la Gerencia Pública.

De entrada, no suponemos que la Gerencia Pública sea la panacea que resuelva todas y cada una de las problemáticas que enfrentan los Estados latinoamericanos. Sin embargo, la Gerencia Pública tiene una fundamentación básica para los países iberoamericanos: cambiar la vida de los Estados desde las transformaciones que el contexto exige a las administraciones públicas.

América Latina plantea condiciones específicas para el desarrollo de la Gerencia Pública en estas latitudes, ya que algunas características son específicas de la región, a diferencia de las de otros países (aún de países donde la Gerencia Pública se encuentra altamente desarrollada y perfectamente ubicada). Características tales como: la supremacía del "Estado" como categoría conceptual primordial, la inestabilidad de los sistemas políticos, la fuerte sujeción del aparato gubernamental administrativo al sistema político, la ingobernabilidad como producto de condiciones políticas y económicas, una profunda crisis social, una alta sensibilidad a las situaciones económicas internacionales, etc..

Habíamos ya visto en otros apartados que actualmente existe

un salto conceptual del "Estado" al "Gobierno" como punto de partida en otras latitudes. Sin embargo para América Latina, el "Estado" sigue siendo el concepto fundamental de toda la actividad gubernamental y de todo planteamiento de cambio. Por tanto, los cambios que se produzcan en la Administración Pública deberán estar orientados por la noción del "Estado".

Podemos encontrar que entre las primeras demandas que debería de satisfacer la "Administración Pública necesaria"⁵⁷ se hallan: productivizar el gasto público, articulación sustantiva del aparato estatal, variar profundamente la autoimagen y la imagen pública del funcionario, estímulo decidido a la creatividad organizacional, desarrollo pleno de los recursos humanos del sector público, desenvolvimiento de las capacidades para gerenciar "complejidad", reconstrucción de los sistemas de información, transformaciones estructurales en la gestión de las empresas públicas, desarrollo de la capacidad de manejo de programas sociales masivos, desenvolvimiento de las capacidades de implementación de programas multiinstitucionales, establecimiento de mecanismos efectivos de evaluación, promoción orgánica de las posibilidades productivas de la sociedad civil, fortalecimiento de las capacidades de gestión para la integración regional, aprovechamiento pleno de las potencialidades del poder de negociación regional, búsqueda permanente de formas de cooperación regional no tradicionales, y

⁵⁷ Ibid., pp. 24-30. Podemos anotar aquí que Kliksberg -en algunas de sus obras- utiliza como sinónimos de Gerencia Pública y Gerente Público las categorías "Administración Pública Necesaria" y "Administrador Público Necesario" respectivamente.

contribución al desarrollo y articulación de los organismos de integración regional.

Uno de los principales problemas que podemos encontrar en la Administración Pública latinoamericana es la falta de un enfoque gerencial público, existe un "déficit gerencial" en la observancia de la Administración Pública. Por lo que hoy se plantean las reformas a los aparatos gubernamentales y una tendencia creciente hacia la demanda de capacidad gerencial en las administraciones públicas de la región.

Ante ello, habrá que hacer a un lado la visión tradicionalista de la Administración Pública con sus problemas. "Si bien la situación es altamente variable según los países, se observan en el conjunto de América Latina serias dificultades para ingresar en la nueva gerencia. La cultura directiva que predomina en la región es una cultura fuertemente anclada en el modelo directivo tradicional, incluso en muchos casos en sus versiones formalistas agudas. Predominan las estructuras piramidales, el caudillismo, sesgos autoritarios, la comunicación a punta de memorándum, la rigidez, la falta de estimulación a la innovación, políticas de personal "logísticas", visiones anticuadas del trabajo del gerente, estructuras centralizadas, burocratismo".⁵⁴

Una de las características principales de la región se refiere al paralelismo en las situaciones que enfrentan las

⁵⁴ Kliksberg, Bernardo. Pensando mitos viejos y nuevos en gerencia. Elementos para un cambio paradigmático. En Moya-Angeler, Garrido, Kliksberg, B. et al. Estrategia Empresarial ante el caos. España, RIALP. 1994 p. 87.

administraciones públicas tales como la sobrecarga de demandas sociales y la escasez de recursos económicos ("crisis fiscal de los Estados") y de todo tipo con los cuales hacerles frente. Por lo que parece haber un amplio déficit en términos de capacidad de gestión y respuesta gubernamental ante las problemáticas. Así, "el sistema político parece incapaz de tomar las decisiones técnicas que permitirían resolver el problema aumentando las deducciones o disminuyendo automáticamente las prestaciones del sistema público, o transformando de manera radical las eficiencias del sistema -lo que se denomina crisis de gobernabilidad-".⁵⁹

Son todas estas características en conjunto las que habrán de dar forma a la Gerencia Pública que Latinoamérica requiere. La Gerencia Pública para América Latina esta por construirse. No se trata de la adopción mecánica de un "modelo de Gerencia Pública" - que de hecho no existe-. No es una "importación de otro modelo externo más", como lo pueden pensar los detractores de cualquier intento de cambio prescriptivo.

Desde una visión particular, se trata de crear las condiciones mínimas previas para que la Gerencia Pública funcione como toda una nueva forma de vida de los gobiernos. Condiciones necesarias, tales como un sistema político con forma de vida democrática estable y la idea de generar una mejor estructuración del sector gubernamental, entre otras. La inexistencia de tales

⁵⁹ Crozier, Michel. El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto. En Seminario Internacional. Op cit. p. 27.

condiciones no implica que la Gerencia Pública no sea considerada, sin embargo si la dificulta.

Las transformaciones que sufre el Estado en América Latina y, por consiguiente, las reformas gubernamentales deberán estar orientadas bajo una directriz muy específica: la democracia. En este sentido, la Gerencia Pública para América Latina debe estar orientada por el valor de la democracia. Una de las principales tareas del Estado contemporáneo en América Latina es constituir la democracia y una de los principales elementos que constituyen a la Gerencia Pública es que se concibe en un ambiente político y, principalmente, democrático.

Una de las principales preocupaciones que ha de tener la Gerencia Pública en la zona es la de la llamada "crisis social" -caracterizada principalmente por el bajo nivel de vida de la sociedad-. "Encarar la pobreza supone cambios profundos en las políticas económicas y sociales; implica, asimismo reformas de fondo en el Estado para dotarlo de la capacidad para ejecutar con eficiencia las audaces políticas sociales que se requieren".⁶⁰ La Gerencia Pública para Latinoamérica deberá formarse bajo las condiciones específicas que el contexto estatal demande, pero de ningún modo puede renunciar a características, elementos y contenido que dan forma y distinguen de la Administración Pública, las cuales ya hemos desarrollado en otros apartados.

De tal suerte, en América Latina se requiere una Reforma del

⁶⁰ Kliksberg, Bernardo. Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza. Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, No. 5. México, Mayo 1992. p. 477.

Estado considerada como el conjunto global de cambios que posibiliten las condiciones para que sus Estados aspiren al desarrollo integral. Ya se han expuesto los derroteros por los que habrán de pensarse las reformas estatales como contraparte de las crisis que en ellos predomina. Aquí no se pugna por un Estado más "delgado" o "pequeño", sino por un Estado y Gobierno de calidad, de excelencia. Se necesitan reformas estatales que inyecten calidad al desempeño gubernamental.

La primer frontera que habrá de derribar la Gerencia Pública en los sectores gubernamentales de América Latina será la del cambio de actitudes en los funcionarios públicos para que se orienten hacia una búsqueda de los cambios necesarios. Dror menciona que "el problema radica en que lograr cambios de actitudes e incorporar nuevas perspectivas y conocimientos son procesos lentos y difíciles. La antinomia marcada por el hecho de que las transformaciones deseadas en la eficiencia administrativa dependen de un cambio en la conducta de seres humanos adultos es muy difícil, es una de las principales razones de los frecuentes fracasos en los intentos de reforma bien intencionados".⁶¹ En este mismo sentido, afirma Crozier que "para lograr el Estado modesto es indispensable cambiar el modo de pensar del personal. Pero la administración no dispone del método intelectual ni de los medios humanos que permitan emprender esa transformación del ambiente".⁶²

⁶¹ Dror, Yehezkel. Enfrentando el futuro. México, FCE. 1991. p. 200.

⁶² Crozier, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno. México, FCE. 1989. p. 220.

A partir de una transformación de actitudes hacia el cambio que postule a la Gerencia Pública como posibilidad de mejora, podrá darse un próspero encuentro entre el Estado y los ciudadanos, entre el Gobierno y sus clientes. Las características de América Latina hacen pensar que la Gerencia Pública deberá estar referida a resolver los problemas más graves de la sociedad y también las relaciones entre la problemática social y los Gobiernos. Por ello se habla de una "Gerencia Social", diferenciándose de la Gerencia Pública. La Gerencia Social es, por tanto, un derivado de la Gerencia Pública, surge como propia para condiciones problemáticas de las sociedades en países subdesarrollados, donde la gerencia de programas sociales masivos ahora es un imperativo. Se trata de replantear las relaciones entre las políticas sociales del Gobierno para con los receptores sociales de tales políticas.

"El tema de la Gerencia Social tiene que ver con mejoras sustanciales en el diseño de las políticas públicas respectivas, para involucrar como una cuestión clave la cuestión de la gerencia. Las políticas mejor intencionadas no lograrán objetivos mayores si no se crean las condiciones de gerencia adecuadas. Una gerencia social eficiente aparece como una condición de viabilidad fundamental para una política social avanzada. Su concreción no tiene que ver con la aplicación de recetas tecnológicas dadas a la copia de modelos externos. El campo es en América Latina de alta complejidad".⁶¹ América Latina deberá generar su propia Gerencia

⁶¹ Kliksberg, Bernardo. Gerencia Social: Una revisión de situación. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 56, No. 4. Dic 1989. p. 194.

Pública a partir de sus necesidades contextuales y de las características propias de la Gerencia Pública como nuevo estudio del Gobierno.

Planteado el tema desde una postura que integre la singularidad de la Gerencia Social y los desarrollos que se están produciendo a nivel internacional en la frontera tecnológica en formación gerencial, el perfil deseable -de un gerente de programas sociales- debería reunir por lo menos las siguientes cualidades⁴⁴: capacidad para gerenciar complejidad, orientación a la articulación social, capacidad para la concertación, gerencia de frontera tecnológica, y formación hacia el compromiso. Estas características son necesidades cotidianas de los responsables en relacionar el aparato gubernamental con la sociedad a través de las políticas sociales.

Una de las pre-condiciones más importantes para que la Gerencia Pública pueda desarrollarse como se espera, es la de una descentralización del aparato gubernamental, dando fundamental énfasis a los gobiernos locales. esto debido a que la Gerencia Pública entre sus principales requerimientos está el de la autonomía en la toma de decisiones y la necesidad de un estrecho contacto con los problemas sociales.

El avance en los procesos de descentralización que permita hacer eficientes los programas y políticas sociales serán de gran

⁴⁴ Formulados a partir de: Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo formar Gerentes Sociales?. Elementos para el desarrollo de estrategias. En Kliksberg, B. Programas Sociales Masivos. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. 1989. pp. 137-141.

importancia. La descentralización permite crear lazos fuertes entre la sociedad y el aparato gubernamental. Existe actualmente una tendencia mundial en concebir a la descentralización político-administrativa como una de las bases de reforma estatal básicas.

Parte de la descentralización político-administrativa recae en dar vital importancia a los gobiernos locales -en la mayoría de los casos llamados Municipios-. La vitalización de los municipios es uno de los fundamentos básicos para transitar hacia una Gerencia Pública efectiva, ya que ésta requiere de unidades organizacionales adaptativas, flexibles, abiertas a la participación pública⁶⁵ y con posibilidades de contacto fluido y constante con el exterior.

Menciona el multicitado Kliksberg que "el gobierno Municipal no es un organismo simple, sino un mundo de actores diferenciados

⁶⁵ "En una democracia, como en todas las demás formas de gobierno, los funcionarios son los tomadores de decisiones inmediatos o próximos. Pero en una democracia toma esas decisiones con limitaciones, aunque sean leves, impuestas por la opinión pública. Y, por lo menos hasta cierto punto, responden a la agitación popular. La variedad de decisiones políticas posibles está restringida por cierto rechazo público, y los dirigentes políticos no pueden intentar ponerlas todas en práctica aunque fueran lo bastante innovadoras para ofrecerlas. En las democracias, el "público", incluso el público ignorante y apático, constituye una fuerza en la elaboración de políticas". Lindblom, Charles. La Investigación Social para la Elaboración de Políticas: quién la necesita y para qué. Gestión y Política Pública, Vol III, No. 2. México, CIDE. Segundo Semestre de 1994. p. 271. En este sentido, se debe considerar el grado de intervención de la participación pública en la toma de decisiones. "Como el involucramiento público en la gerencia pública se ha expandido en décadas recientes, las cuestiones han aumentado cada vez más acerca de cómo los gerentes públicos podrían acercarse a ese involucramiento...De acuerdo con la teoría, el grado de involucramiento grupal deseable en la elaboración de una decisión varía dependiendo de las relativas necesidades para la calidad y aceptabilidad en una decisión eventual". Clayton, John. Public Involvement in Public Management: Adapting and testing a Borrowed Theory. Public Administration Review, Special Issue 50th Year. Jul-Aug 1990. p. 435.

con intereses separados y a veces en conflicto, buscando los recursos necesarios para realizarlos. El proceso en que están involucrados se caracteriza por conflicto, discontinuidad y ambigüedad más que por un claro movimiento hacia metas acordadas. El flujo de la acción no es jerárquico, las iniciativas pueden venir de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo, de adentro de la organización como de fuera de la organización..".⁶⁶

Hay que considerar un cuerpo de ideas que se ha formado en relación a las administraciones municipales: los municipios existen para dar servicios al público; la calidad y eficiencia de los servicios prestados no debe medirse por su grado de correspondencia con estándares técnicos supuestamente óptimos, sino por su real contribución a la satisfacción de las necesidades populares; es fundamental para la eficiencia de los servicios, la cercanía a los beneficiarios; y los órganos prestadores de los servicios deben enfatizar en su acción "aprender de los beneficiarios"...Se requiere rediseñar las organizaciones municipales y las públicas en general a partir de ellos -los beneficiarios-.⁶⁷

Por tanto, la descentralización político-administrativa y el rediseño de los municipios con nociones de estructuras post-burocráticas, que ya hemos revisado, son planteamientos primordiales en la concepción de una Gerencia Pública para América Latina (principalmente para un país como el nuestro donde la

⁶⁶ Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo formar...Op cit. p. 134.

⁶⁷ Kliksberg, Bernardo. Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre. Madrid, INAP. 1989. p. 193.

descentralización y la consecución de un Municipio fuerte son características que en el actual discurso tienen suficiente fuerza, las condiciones están dadas para realizar los cambios necesarios, es cuestión de voluntades). Por ello, la Gerencia Pública apoyaría su actuación a partir de una reforma de estructuras político-administrativas que pueda resultar en estructuras del tipo post-burocrático: flexibles, abiertas a la participación social, adaptables a los cambios contextuales, orientadas al cliente, dirigidas a resultados, de carácter empresarial e innovadoras.

La renovación del Municipio como eje fundamental para la actuación de la Gerencia Pública crearía condiciones de apoyo para el aparato gubernamental como consecuencia del incremento a la participación social en la elaboración de políticas que les conciernen a ellos. El generar relaciones entre los aparatos gubernamentales y la sociedad crea otras condiciones favorables al desarrollo de la Gerencia Pública. Tales condiciones se convierten en características esenciales para la Gerencia Pública que deberá generarse para América Latina: la gobernabilidad, la legitimidad y el aumento en el grado de gobierno.⁶⁸ Esto sobretodo porque las

⁶⁸ Son estas tres condiciones las que dan características específicas y moldean a la Gerencia Pública en América Latina y posibilitan su justificación. Con respecto a la Gobernabilidad, menciona Merino que "entre el cambio político y la gobernabilidad, en efecto, discurren no sólo los propósitos nacionales más diversos, sino las dificultades prácticas que encierra la estabilidad de un Estado. Unos son los grandes proyectos que intentan transformar una sociedad -animados, en ocasiones, por los más nobles propósitos- y otras las claves sobre las que descansa su verdadera capacidad de gobierno". Merino, Mauricio. Cambio Político y Gobernabilidad. México, CNLCPyAP, CONACYT. 1992. p.ix. Para Uvalle, la gobernabilidad "constituye para la gerencia pública una condición del desarrollo administrativo y de la modernización

relaciones entre el aparato gubernamental y los ciudadanos-clientes se mejoran a través de las constantes relaciones entre ambos, bajo actitudes positivas y un mejor ámbito. Para redefinir positivamente estas relaciones, el Municipio fortalecido deberá permitir la participación de la sociedad en la elaboración de las políticas que le corresponden.

Así, el Municipio -en México y Latinoamérica- deberá constituirse como punto nodal de una reforma estatal y de gobierno. Aprovechando esto, el Municipio se podrá erigir como uno de los principales campos de acción de la Gerencia Pública debido a sus particulares condiciones deseables de autonomía, de posibilidad de transformarse en estructuras organizacionales del tipo post-burocrático, por posibilidades de generar sus propios recursos, por su cercanía con la sociedad, por su carácter de prestador de multi-servicios, etc.. Es por esto que pensar en una profunda descentralización político-administrativa dirigida hacia los

política". Uvalle, Ricardo. Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 9. Ene-Mar 1991. Por otro lado, el Grado de Gobierno, otra característica fundamental, se "refiere a la capacidad que los Estados tiene para conseguir con eficacia el logro de metas colectivas". *Ibid.*, pp. 99. Además "la sociedad moderna ha hecho imperativo que el grado de gobierno, es decir, la eficiencia para satisfacer la sobrevivencia, la vida y la vida más cómoda, reclame conciencia general y un elevado índice de comunidad". Guerrero, Omar. El estado en la Era de la Modernización. Plaza y Valdés. 1992.

p. 83. Finalmente, para autores como Laufer y Burlaud el problema de transitar hacia la Gerencia Pública (Dirección Pública) no responde a una moda, sino más bien a una evolución histórica: la de los sistemas de legitimidad que permiten a las organizaciones el ejercicio de su autoridad. Evolución que procede de la crisis de legitimidad que registran todas las grandes organizaciones, públicas o privadas. Laufer, Romain y Burlaud, Alain. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Madrid, INAP. 1989. p. 26.

municipios es impostergable, impensable e irrenunciable.

De hecho, el Municipio como base de la organización gubernamental puede funcionar como punto de partida para el desarrollo de la Gerencia Pública como mejora de las acciones gubernamentales. Aún más, tanto la concepción como la búsqueda de un mejor Municipio estarían obligadas a la transición hacia la democracia en el Municipio. La real vida democrática en el Municipio permitiría que las acciones gubernamentales encontraran el apoyo de la sociedad que necesitan en la consecución de un Gobierno abierto. La Gerencia Pública que busque establecerse en el Municipio debe ostentar profundos valores democráticos.

Una de las principales herramientas de la Gerencia Pública para trabajar en este ámbito, son las relaciones intergubernamentales⁶⁹ (recordemos que con las organizaciones

⁶⁹ "...el mérito principal del análisis de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) reside en haber integrado el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, con objeto de analizar el papel de los distintos actores públicos y privados, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación existentes... Las RIG y su funcionamiento constituirán una especie de variable estructural capaz de explicar los resultados de políticas diferentes, a pesar de la presencia de actores y de intereses no necesariamente coincidentes... el papel del analista consistirá en identificar, a la vez, la necesidad "objetiva" de cooperación y coordinación con relación a las exigencias de un tipo particular de política, de acuerdo con el marco estructural de referencia, y los factores empíricos que facilitan o dificultan dichas relaciones". Morata, Francesc. Políticas Públicas y relaciones intergubernamentales. Documentación Administrativa, No. 224-225. Oct 1990- Mar 1991. p. 154. Habrá que diferenciar entre dos categorías simbióticas: "mientras las Relaciones Intergubernamentales (IGR) identifican que actores están en el sistema y cómo ellos se relacionan, la Gerencia Intergubernamental (IGM) provee las herramientas necesarias para entender cómo y por qué esos niveles se interrelacionan en la forma en que lo hacen y cómo podemos hacer frente al sistema. Este es un

públicas se dan las relaciones interorganizacionales). Por la complejidad y las características del ambiente, el Gerente Público para América Latina deberá conocer a profundidad la gerencia intergubernamental. "La eficiencia en el campo social requiere un fino trabajo de "management intergubernamental" que optimice la acción conjunta de los diversos organismos sobre la población asistida que es la misma. Se necesita entonces pasar activamente al establecimiento de redes sinérgicas en lugar de los modelos piramidales presentes que estimulan los enfrentamientos interburocráticos por poder...El rediseño del perfil implica actualmente todavía más, como el armado de nuevos esquemas meta-redes que van más allá del sector público, incluyendo en las mismas

proceso orientado a la acción que concede a los administradores de todos los niveles los recursos para hacer algo constructivo...Esto admite una perspectiva que contemple un trabajo de red y comunicaciones como formas positivas para hacer que las cosas trabajen en el sistema intergubernamental. El término Gerencia Intergubernamental connota acción, resolución de problemas y reformas de las relaciones del "sistema" intergubernamental para hacerlo más "gerenciable". Marando, Vincent y Florestano, Patricia. Intergovernmental Management: The State of the Discipline. En: Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron. Public Administration. The State of the Discipline. Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc. 1990: p. 297. Aún más lejos, el efecto de las relaciones intergubernamentales puede pasar a un macro enfoque. "La gerencia de las negociaciones internacionales tras la integración regional tiene que responder a una situación compleja, identificables con los siguientes retos: a) creciente interdependencia; b) participación de toda la función pública; c) politización, y d) desestructuración. Si se acepta que con la integración se está trabajando en un entorno pluralista que requiere la creación de redes de trabajo (networking) la pregunta clave a plantearse es cómo crear estas redes, cómo activarlas y cómo orientar su trabajo de manera beneficiosa. La pregunta de partida sería qué posibles estilos se pueden identificar en el gerente público al confrontar la integración regional". Zapico, Eduardo. Capacidad Gerencial para la integración regional. Revista Integración Latinoamericana, INTAL, No. 195. Nov 1993. p.11.

junto a organismos del sector público a las ONGS y a las mismas comunidades asistidas".⁷⁰

El rediseño del aparato gubernamental y del Estado en América Latina se da en el marco de nuevas formas de gobierno. Hoy se percibe en el ambiente un incremento del llamado sector "borroso" o "híbrido" como lo es el de las Organizaciones No Gubernamentales (Organizaciones Civiles, No Lucrativas, Organizaciones Públicas, etc.) y de otras formas de prestación de bienes y servicios que tradicionalmente no eran considerados. Ahora, por ejemplo, la privatización de muchos servicios públicos es parte cotidiana del quehacer gubernamental con ventajas y desventajas. La privatización ha sido, en la mayoría de los casos, consecuencia de una tendencia mundial como parte de políticas de desarrollo o por necesidad de solvencia económica.

Sin embargo, es rara la vez que se considera a la privatización -bien llevada- como una opción desde el Gobierno para prestar servicios ante una imposibilidad del aparato gubernamental.⁷¹ En el caso de los municipios es claro que "ante la

⁷⁰ Kliksberg, Bernardo. Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa. En Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública II". México, INAP. 1991. pp. 20-21.

⁷¹ Se podría considerar como una contradicción esta postura, ya que en un apartado anterior mencionábamos que la privatización es una reducción del aparato estatal, y de hecho lo es. El problema radica en la forma de privatización que se desarrolle. Por ejemplo, en la mayor parte de los países subdesarrollados se venden activos del Gobierno con el fin de "sanear" las finanzas públicas o ejecutar políticas gubernamentales gastando los ingresos de tales ventas. Por otro lado, la privatización debe ser vista como una forma de mejorar la calidad en el desempeño gubernamental privatizando aquellas áreas que puedan desarrollarse mejor mediante

creciente demanda de servicios municipales, el gasto público puede ser disminuido vía la privatización, el decidir privatizar la prestación de un servicio u obra, recoge la idea tan actual de la participación ciudadana ya no sólo como demandante sino como un agente que quiere ser partícipe del cambio...La privatización además de ser una política pública eficaz, organizacional requiriendo de una voluntad por parte de los funcionarios. No hay que olvidar que la privatización en ningún momento es una panacea pero quizás una alternativa más en la que se puede considerar en la prestación de servicios municipales, de donde la creatividad del funcionario es su única limitante".⁷⁷

un ritmo de competencia de mercado, con una adecuada supervisión del aparato gubernamental que, a fin de cuentas, es el responsable de vigilar la prestación de los servicios a la sociedad.

⁷⁷ Herrera, Alejandro. La Privatización como alternativa en la prestación de los servicios públicos municipales. En: Mejía, Lira. Problemática y Desarrollo Municipal. México, Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana. 1994. p. 220. De hecho, la privatización de los servicios no parece afectar el desempeño de los gerentes públicos. Podemos afirmar que "la privatización en realidad incrementa el rol del gerente público: en muchas formas el incremento en la dependencia de entidades fuera del gobierno coloca una mucho más pesada responsabilidad en la gerencia gubernamental...". White, Louise. Public Management in a Pluralistic Arena. Public Administration Review, Vol. No. . Nov-Dec 1989. p. 528. Además, las concepciones han cambiado, pues se dice que estamos en una era Post-privatización, donde el papel de los gerentes gubernamentales sufre transiciones importantes. "Post-privatización es usada en el sentido de que la política pública debe moverse alrededor de las advertencias por funcionarios públicos para privatizar todo lo que ellos pueden a un más sofisticado entendimiento de la configuración de servicios públicos que combinan los esfuerzos de organizaciones públicas y privadas...Los gerentes públicos deben adaptar sus organizaciones para medio ambientes cambiantes, las organizaciones públicas deben ser estructuradas para cumplir con sus roles destinados". Wise, Charles. Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era. Public Administration Review, Vol 50, No. 2. Mar-Apr 1990. pp. 146,152.

Ante las complejas problemáticas y las formas en que la Gerencia Pública deberá afrontar los grandes retos en los países de la zona, una de las responsabilidades principales está en la formación de los gerentes públicos que tales países necesitan. Este papel, corresponde a los grandes centros de enseñanza, que deberán superar sus déficits que presentan en educación gerencial y afrontar las responsabilidades presentes y futuras en la preparación de gerentes públicos. Uno de los retos más grandes en el futuro de la Gerencia Pública en América Latina es el de la enseñanza porque hasta hoy existen profundos rezagos en la preparación de recursos humanos con carácter gerencial público.

"En la medida en que la formación de gerentes públicos reclaman dosis sustanciales de enseñanza universitaria y de capacitación gubernamental, independientemente de la inclinación de los países por ceder la carga en instituciones de educación superior o en centros de Desarrollo Funcionario del Estado," es evidente que la colaboración entre el sector educativo y el sector público se aprecia como indispensable en favor de la preparación gerencial adecuada...para relacionar debidamente la enseñanza universitaria y la capacitación gubernamental para una adecuada

⁷¹ Podríamos hacer referencia al diseño de un "Instituto Gerencial Público", que posibilite la preparación gerencial pública como medio para alcanzar la profundidad en los cambios deseados en términos de gestión pública. A este respecto ver: Kliksberg, Bernardo. Diseños para un Instituto Gerencial Público. en Kliksberg, B. Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre. Op cit. pp. 170-183.

formación de gerentes públicos".⁷⁴

Para el desarrollo eficiente del papel que jugarán los centros de enseñanza gerencial pública en América Latina será necesario encontrar un adecuado perfil del Gerente Público necesario en las transformaciones que requieren los gobiernos en América Latina. Por lo que "se requiere buscar un perfil gerencial apto para encarar los dilemas de gestión de sociedades que tratan de enfrentar la crisis y afianzar la democracia. El perfil necesita desde ya de una disponibilidad tecnológica importante pero no indiscriminada. En América Latina el gerente necesario tendría que manejar las tecnologías que son relevantes desde el punto de vista de los problemas de gestión esenciales...".⁷⁵

Ante la necesidad de que la Gerencia Pública se procure establecer como vínculo de una vida democrática y la importancia que este tipo de transición tiene, se puede establecer una relación

⁷⁴ Guerrero, Omar. Políticas y Criterios Técnicos para la Modernización Curricular de la formación de Gerentes Públicos en Iberoamérica. Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública. Serie Documentos Técnicos. No. 3. Colombia, CLAD, AECI, INAP de España y PNUD. Octubre 1992. pp. 11,14.

⁷⁵ Kliksberg, Bernardo. Nuevas Fronteras Tecnológicas en Gerencia Pública. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, No. 2. Madrid, 1990. pp. 218-219. Con respecto al problema del perfil del Gerente Público para la región véanse también: Kliksberg, Bernardo. Reflexiones sobre Problemas Estratégicos en el adiestramiento y la formación de Recursos Humanos para la gestión pública en América Latina. y Dror, Yehezkel. Reflexiones sobre la producción de tecnologías administrativas para el sector público en los países en desarrollo. Ambos en: Kliksberg, Bernardo. La Reforma de la Administración Pública en América Latina. España, INAP. 1984. Crozier, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno. Op cit. y Dror, Yehezkel. Enfrentando el Futuro. Op cit. y la literatura que se ha citado a lo largo de este capítulo.

simbiótica: el contexto democrático permite el desarrollo de la Gerencia Pública como opción de reforma gubernamental, sin embargo, la Gerencia Pública presupone que sus acciones pueden generar desarrollo de una vida democrática al interior de los Estados.

La Gerencia Pública y, por lo tanto, el Gerente Público que América Latina requiere con urgencia, deberán estar preparados en los más profundos conocimientos de tecnologías administrativas -en todos los sentidos-. Pero deberá haber un equilibrio, puesto que un perfil adecuado de Gerente Público debe estar orientado con lineamientos tecnológicos y también permeado de los principales valores que den forma a un Gerente Público para la región. Así, el Gerente Público debe ostentar profundos y válidos valores éticos que "inspiren la amplificación de la innovación y creatividad gerencial, y que al mismo tiempo, faciliten la integración y convergencia de valores sociales".⁷⁶

Además de los importante valores éticos, otros valores deberán estar presentes en el Gerente Público que además son parte de su medio ambiente y que hacen específica a la Gerencia Pública para América Latina. Así, "se aspira a una gerencia activamente identificada con los grandes proyectos nacionales y consubstanciada con la democracia."⁷⁷ Se desea asimismo que la misma disponga del

⁷⁶ Gawthrop, Louis. Public Sector Management, Systems, and Ethics. Bloomington, Indiana University Press. 1992. p. 6.

⁷⁷ El tópico de la democracia es vital para considerarse en la conformación de una Gerencia Pública para América Latina. Por ejemplo, Kliksberg menciona que "no solamente el sistema democrático es compatible con la eficiencia estatal, sino que es la única posibilidad real de obtener ambas metas en este marco de conjunción. La democracia crea un marco de referencia favorable a"

más alto nivel de calificación técnico. Como respuesta se procura avanzar hacia equipos gerenciales públicos que garanticen al mismo tiempo el compromiso nacional y social, y la solvencia requerida".⁷

Por tanto, necesitamos concebir una noción de Gerencia Pública para la vida democrática, es decir, la Gerencia Pública para América Latina deberá sostener a la democracia política como uno de sus fundamentos básicos.

Es con estos valores y las habilidades técnicas gerenciales que se deberá precisar la formulación de la Gerencia Pública que América Latina necesita ante la complejidad y dinamismo contextuales de los gobiernos, y por ende, de los Estados. La apertura estructural y la predisposición mental hacia el cambio son dos condiciones esenciales para lograr la serie de transformaciones que cambien el estado de cosas. Tales transformaciones poseen carácter de urgencia y de profundidad, así habrá que considerar cambios: "a) de una visión parcial jurídica o técnica a una visión integral, b) del Estado omnipotente al estado modesto, c) de la legalidad a la legitimidad como fundamento de la acción, d) de un sistema semi-abierto a uno totalmente abierto, e) de la rigidez a la flexibilidad organizacional, f) de un plan como requisito

los rasgos centrales de la "organización" del futuro, como la participación, favoreciendo por ende la eficiencia". Kliksberg, Bernardo. Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública. En Memoria del Seminario Internacional (1989)...Op cit. p. 182.

⁷ Kliksberg, Bernardo. La Gerencia Pública Necesaria. Hacia un Replanteo Integral. En. Kliksberg, B. La Gerencia Pública Necesaria. Caracas, CLAD. 1985. p.156.

burocrático a un plan como instrumento de acción, g) del centralismo como método a la descentralización como dinámica para la toma de decisiones, h) del control punitivo y parcial a la autoevaluación, i) de un sistema administrativo a un sistema de cogestión, j) de un contexto dinámico a uno de tipo turbulento, k) de la estrategia para el mantenimiento a una estrategia para el cambio, l) del compromiso a la negociación y acuerdo como tácticas para la acción, y m) del administrador al gerente público".⁷⁹

Esa deberá ser la orientación de los cambios necesarios que, junto con los delineados a lo largo del presente trabajo, pueden aportar las condiciones necesarias para que la Gerencia Pública se considere como el avance y la transformación que la Administración Pública requiere. Las transiciones y los cambios necesarios son cuestión de voluntades y, en este caso, de los principales encargados de la dirección pública en el aparato gubernamental.

Finalmente, podemos asentar la relación entre Gerencia Pública y nuestros países latinoamericanos mencionando, como lo hace Guerrero, que: "en víspera que concluya el siglo XX y se inicie el siglo XXI, la capacidad gerencial pública consiste en un recurso precioso para el desarrollo de las sociedades, pero es un recurso limitado planetariamente hablando que deberá ser desenvuelto a escala internacional y sobre el cual Iberoamérica tiene necesidades imperativas, urgentes e impostergables".⁸⁰ Sirva

⁷⁹ Cabrero, Enrique. Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público. México, INAP. 1992. pp. 170-188.

⁸⁰ Guerrero, Omar. Políticas y...Op cit p.20.

pues este documento en el desarrollo futuro de la Gerencia Pública. Siendo ésta una profunda cuestión de voluntades, ya que al final del camino, la última palabra la tendrán los gobernantes.

CONCLUSIONES.

I

Ante profundas transformaciones al interior de la vida de los Estados y los Gobiernos y en las Ciencias Sociales, se plantea la necesidad de buscar proyectos factibles de cambio. Uno de ellos es la Gerencia Pública (Public Management). La Gerencia Pública contemporánea supone un replanteamiento de la Administración Pública como actividad en la vida cotidiana de los Estados y también como objeto de estudio particular. Hoy, la Gerencia Pública da cuenta de las transformaciones organizacionales, publiadministrativas, estatales, gubernamentales y de las relaciones que éstas guardan para con la sociedad. Por tanto, la Gerencia Pública es importante e imprescindible de estudiar, debido a que se configura como un fenómeno contemporáneo.

II

La Gerencia Pública, como todo intento prescriptivo novedoso, afronta diversas problemáticas que dificultan su propio desarrollo. Como concepto, la Gerencia Pública presenta múltiples dificultades en la construcción de su definición, principalmente por el hecho de ser considerada como una aportación de reciente estructuración y acuñación. Se tiende a entremezclar a la Gerencia Pública con la Gerencia Privada y con la Administración Pública; sin embargo, la

Gerencia Pública ostenta una relativa especificidad que radica en el hecho de no se trata de un mero traspaso de técnicas gerenciales privadas al ámbito público, ni tampoco una mera moda lingüística que renuncia al término Administración Pública.

La adopción del término "Gerencia Pública" tiene -en latitudes diferentes a las de habla inglesa o francesa- ciertos problemas que se acentúan principalmente alrededor de las limitaciones y dificultades en la traducción del término. Además de considerar los problemas de carácter etimológico que se presentan en sus principales elementos de definición. Por otro lado, un fenómeno del mundo contemporáneo, conocido como la filosofía del "Management", orienta, en un primer momento al término y le proporciona cierta especificidad dado el valor intrínseco del mismo "Management".

III

Aparte de los problemas conceptuales, la Gerencia Pública enfrenta otros problemas sumamente concretos, como es el de sus fundamentos históricos. Al establecer a la Gerencia Pública como una opción prescriptiva de reforma gubernamental, se hace necesario comprender su origen y evolución. Pero el problema radica en que hasta hoy, no se han logrado establecer firmemente los elementos históricos de la Gerencia Pública. Ante este problema, se plantean dos propuestas que actualmente se muestran como influyentes en la construcción histórica de la Gerencia Pública: la Administración Pública del Estado Absolutista Alemán y la Administración Pública

norteamericana.

Primero, la Administración Pública del Estado Absolutista Alemán de los siglos XVI al XVIII, desarrolló conceptos y elementos político-administrativos prácticos y académicos importantes que, en un momento dado, han podido ser retomados para explicar la naturaleza histórico-conceptual de la Gerencia Pública. Es importante destacar que es difícil postular a esta corriente como el único origen de la Gerencia Pública. Sin embargo, el amplio marco conceptual que se desarrolló en las llamadas "Ciencias Camerales" es importante a considerar para la Gerencia Pública contemporánea.

Segundo, todo parece indicar que la Gerencia Pública tiene claros y profundos sus orígenes en la evolución de la Administración Pública de los Estados Unidos de Norteamérica a lo largo del siglo XX, principalmente en dos grandes campos: el Gerencialismo y la Teoría de la Organización.

Con el Gerencialismo, se han desarrollado los elementos fundamentales de lo que ha sido la Gerencia y la Administración, dando por resultado múltiples formas de estudiar tanto a una como a otra. Desde esta perspectiva, el desarrollo teórico-práctico de la Gerencia y la Administración han posibilitado resultar en lo que hoy podemos denominar como Gerencia Pública.

Por otro lado, los importantes estudios sobre Organizaciones se han desarrollado propiamente como el estudio al interior y exterior de organizaciones de todo tipo. Es la teoría organizacional la que ha desarrollado una amplia riqueza conceptual

e instrumental en su evolución, ello ha permitido que tanto la gerencia privada, la Administración Pública y la Gerencia Pública hayan considerado parte de sus elementos como propios y necesarios. La Teoría Organizacional y el Gerencialismo dan amplios fundamentos para considerar el desarrollo de la Administración norteamericana como punto fundamental en los orígenes de la Gerencia Pública. En ambas propuestas (las Ciencias Camerales y la Administración norteamericana), dos categorías son fundamentales y van a estar presentes en la Gerencia Pública contemporánea: Eficiencia y Racionalidad.

Por lo tanto, las Ciencias Camerales alemanas como la Administración Pública norteamericana pueden -por separado y en conjunto- agregar múltiples elementos necesarios para concebir a la Gerencia Pública tal y como la conocemos hoy.

IV

Los Estados contemporáneos desde hace tiempo, enfrentan situaciones adversas que se expresan en las llamadas "crisis" que pueden ser de carácter económico, político, administrativo y/social. El Estado ha evolucionado hasta llegar al Estado contemporáneo; en dicha evolución, se ha podido expresar con toda plenitud y, por otro lado, también ha sido objeto de arduas críticas, que hoy tratan de reducirlo a un "tamaño" mínimo. El Estado contemporáneo se encuentra sumido en profundas problemáticas que estructuran su solución a partir de lo que se ha denominado como la "reforma del Estado".

Se ha considerado a la reforma del Estado como la posibilidad de la reconstrucción de un mejor Estado, el cual pueda interrelacionarse con sus principales componentes (políticos, económicos, administrativos y sociales). Además, se espera que dicha reforma posibilite tener un Estado que pueda afrontar los retos que hoy y en el futuro se le presentan, principalmente ante un medio ambiente en extremo complejo, donde los actores y elementos propios del Estado ya no se identifican por su estabilidad y orden, sino por la dinámica.

La reforma del Estado ha tomado múltiples formas, que van desde una minimización del mismo, hasta un rescate de las principales instituciones. Así también, las formas de orientar las reformas y la reestructuración han adoptado figuras como el "redimensionamiento", la "modernización" o, el mismo "achicamiento" estatal.

V

Ante la compleja problemática de los Estados, su reforma es inminente. Al referido conjunto de problemas, no podía escapar el Gobierno. Se puede afirmar que el Gobierno enfrenta un doble esfuerzo: reconstruir al Estado y, constituirse como un mejor Gobierno. La problemática en el Gobierno parece más concreta tanto en sus problemas como en las posibilidades y opciones de su reforma.

Actualmente, se plantea la reforma de Gobierno como aquel conjunto de acciones que recaen directamente sobre los aparatos

gubernamentales, tratando de reconfigurar sus estructuras, sus funciones, la orientación de sus acciones y el perfil del personal directivo gubernamental.

Así, actualmente se erigen como importantes tres propuestas de reforma gubernamental: a) el Paradigma Post-burocrático, b) el Rompimiento con la burocracia, y c) el Reinvento del Gobierno. Dichas propuestas parten del hecho de que los aparatos gubernamentales se enfrentan a múltiples contextos complejos, con lo que su problemática estructural se acentúa aún más. Por ello toman importancia dichas propuestas.

Sin embargo, el proyecto más interesante -que incluye a las propuestas de reforma mencionadas- es la que se refiere a la Gerencia Pública como reforma de Gobierno. Los elementos que contiene y que está desarrollando la Gerencia Pública posibilitan en grado importante su consideración como opción de reforma gubernamental. Con esto, la Gerencia Pública cubre los aspectos necesarios y suficientes que se tratan de entablar a partir de la reforma gubernamental, básicamente por sus elementos: técnico-profesionales y teórico-académicos.

VI

La Gerencia Pública se presenta hoy como la propuesta contemporánea más importante para considerarse en la reforma de los aparatos gubernamentales a nivel mundial, lo que se puede observar en la creciente importancia que el tópico ha tenido desde hace algunas décadas hasta nuestros días.

La Gerencia Pública actualmente está reinterpretando a la Administración Pública tradicional. Los elementos, herramientas, conceptualizaciones y preocupaciones de la Gerencia Pública hacen que tome mayor importancia, con ello puede explicar los actuales procesos de cambio que están sucediendo en los contextos gubernamentales. Además, se le puede ubicar en un contexto gubernamental como lo es el contemporáneo, donde la Administración Pública parece ya no dar respuestas a las complejas problemáticas.

La Gerencia Pública, entre sus múltiples elementos, se ha preocupado por el factor esencial del aparato gubernamental: el factor humano. La teoría gerencial pública ha concebido que para su autofactibilidad y el permanente cambio en las organizaciones gubernamentales, es necesario concebir un funcionario directivo gubernamental que se configure bajo las acciones de un gerente con características propias para un eficiente desempeño en el aparato gubernamental.

El gerente público adopta para sí los elementos teóricos y el instrumental práctico que ha acumulado y desarrollado la Gerencia Pública en sus procesos de conformación histórico-conceptual. Es el Gerente Público el funcionario directivo que se erige como engranaje de cambio para los aparatos gubernamentales y su contexto.

Se han considerado propuestas prescriptivas para los cambios necesarios en el Estado y Gobiernos de América Latina, donde se plantean como necesarios cambios cruciales que posibiliten el desarrollo de los Estados. La Gerencia Pública no se plantea como

la panacea absoluta que resuelva toda clase de problemas, sin embargo si se hace patente su necesidad en los aparatos de Gobierno, ya que sus actuales características compatibilizan con las de la Gerencia Pública.

Por ello, a partir de la naturaleza distintiva de cada Estado, habrá de generarse un modelo de Gerencia Pública específico, orientado por las necesidades de cada Estado. Para cada Estado deberá tenderse a visualizar de modo diferente la cuestión de la Gerencia Pública, quizá debe estar orientada por valores específicos como la racionalidad y la eficiencia, pero también orientados por la idea de la democracia, de una nueva relación Gobierno-sociedad, etc..

El gerente público orienta su actuación a partir de elementos diferentes a las del administrador público tradicional, y principalmente tiene una orientación hacia el permanente cambio, mejores capacidades, por lo que se puede afirmar que la Gerencia Pública es una cuestión de actitudes y aptitudes.

VII

En la marcada transición de un milenio a otro, los viejos paradigmas caen y se crean otros, es en las transiciones y el permanente cambio donde se trata de establecer nuevas relaciones entre cada elemento de los contextos gubernamentales. Es así que la Gerencia Pública hasta hoy, se ha constituido como la posibilidad de construir nuevas y mejores relaciones entre el Estado, el Gobierno y la sociedad.

Ante un contexto gubernamental contemporáneo completamente marcado por la turbulenta complejidad en sus relaciones internas y externas, se hacen necesarios los cambios que le permitan interrelacionarse con sus diversos elementos y establecer mejores capacidades de Gobierno para alcanzar los niveles de gobernabilidad y, políticamente hablando, la democracia, en el sentido del desarrollo integral.

La Gerencia Pública no se puede establecer hoy como un discurso demagógico y, por ello es una propuesta concreta de cambio gubernamental basada en el cambio y desarrollo de aptitudes y actitudes. Toma como expresión concreta los cambios en los aparatos gubernamentales y el desempeño del gerente público que posibilite la concreción de un Gobierno con mayores capacidades que tienda a establecer un nuevo tipo de relaciones con elementos que le rodean.

Es por ello que la Administración Pública se está reinterpretando bajo el signo de la Gerencia Pública contemporánea.

BIBLIOGRAFIA.

- Aguilar, Luis. Política y Racionalidad Administrativa. México, INAP. 1982.
- Aguilar, Luis. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México, Miguel Ángel Porrúa. 1993.
- Barnard, Chester. The Functions of the Executive. Cambridge, Mass., Harvard University Press. 1968.
- Barzelay, Michael. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government. Berkeley, University of California Press. 1992.
- Bobbio, Norberto (Coord.). Diccionario de Política. 6ª Edic.. México, Siglo XXI Editores. 1991.
- Bozeman, Barry. Public Management and Policy Analysis. New York, St. Martin Press. 1979.
- Bozeman, Barry. All Organizations are Public. Bridging public and private organization theory. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1987.
- Bozeman, Barry. Public Management: The State of the Art. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1993.
- Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey. Public Management Strategies. Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1990.
- Brech, E. F. Management; Su naturaleza y significado. Barcelona, Oikos-Tau. 1969.
- Cabrero, Enrique. Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público. México, INAP. 1992.
- Chase, Gordon y Reveal, Elizabeth. How to manage in the Public Sector. Reading Ma: Addison-Wesley Publishing Co. 1983.
- Cohen, Steven. The Effective Public Manager. Achieving Success in Government. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1988.
- Cohen, Steven y Brand, Ronald. Total Quality Management in Government: A practical guide for the real world. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1993.
- Crozier, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno. México, FCE. 1991.
- Dahl, Robert y Lindbloom, Charles. Politics, Economics, and Welfare. New York: Harper & Row. 1953.
- Denhardt, Robert. Public Administration. An Action Orientation. Wadsworth California, Brooks/Cole Publishing Co. 1991.
- Denhardt, Robert. Theories of Public Organization. USA, Wadsworth Inc.. 2nd. Edition, 1993.
- Denhardt, Robert y Hammond, Barry. Public Administration in Action. Readings, Profiles & Cases. California, Pacific Grove, Brooks/Cole. 1992.
- Díaz, Francisco y Díaz, Javier. Teoría de la Administración Pública I (Antología). México, UNAM, SUA, FCPyS. 1991.
- Díaz, Francisco. Teoría de la Administración Pública II (Antología). México, UNAM, SUA, FCPyS. 1991.

Donnelly, Jamer, Gibson, J., e Ivancevich, J.. Fundamentals of Management. Functions, Behavior, Models. Texas, Business Publications Inc.. 1981.

Dror, Yehezkel. Enfrentando el Futuro. México, FCE. 1991.

Drucker, Peter. Technology, Management and Society. New York, Harper and Row. 1970.

Drucker, Peter. La Gerencia de Empresas. Buenos Aires. Editorial Sudamericana. 1972.

Drucker, Peter. Management. United Kingdom, Pan Books. 1977.

Eisenstadt, Samuel. Modernización. Movimientos de Protesta y Cambio Social. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1972.

Éthier, Gérard. L'Administration Publique. Diversité de ses problèmes, Complexité de sa gestion. Canada, Presses de l'Université du Québec. 1994.

Galván, José. Tratado de Administración General. Desarrollo de la Teoría Administrativa. México, Trillas. Quinta reimpresión, 1994.

Garson, David y Overman, Samuel. Public Management Research in the United States. New York, Praeger. 1983.

Gawthrop, Louis. Public Sector Management, Systems, and Ethics. Bloomington, Indiana University Press. 1992.

George, Claude. Historia del Pensamiento Administrativo. México, Prentice-Hall. 1991.

González, Beauregard. La Administración Pública Norteamericana. Origen, Crítica y Crisis. México, Fontamara. 1987.

Guerrero, Omar. Las Ciencias de la Administración del Estado Absolutista. México, Fontamara. 1985.

Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Fontamara. 1986.

Guerrero, Omar. La Teoría de la Administración Pública. México, Harla. 1986.

Guerrero, Omar. Introducción a la Administración Pública. México, Harla. 1987.

Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización. México, Plaza y Valdés. 1992.

Gulick, Luther y Urwick, Lyndall. Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration. 1937.

Harmon, Michael y Mayer, Richard. Organization Theory for Public Administration. Boston, Little, Brown and Company. 1986.

Henderson, K.. Emerging Synthesis in American Public Administration. New York: Asia Publishing House. 1966.

Henry, Nicholas. Public Administration and Public Affairs. Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc.. Fourth Edition, 1989.

Hood, Christopher. The Tools of Government. London, Macmillan Press LTD. 1983.

Hood, Christopher y Jackson, Michael. The Administrative Argument. Great Britain, Dartmouth. 1991.

INAP. Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". México, INAP. 1989.

- INAP. Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública II". México, INAP. 1991.
- Jreisant, Jamil. Managing Public Organizations. A developmental perspective on theory and practice. New York, Paragon House. 1992.
- Karatev, Rydina, Stepanov, et al.. Historia de las doctrinas económicas. México, Grijalbo. 1989.
- Kast, Fremont y Rosenzweig, James. Contingency Views of Organization and Management. Chicago, Sciences Research Associates Inc.. 1973.
- Kliksberg, Bernardo (comp.). La Reforma de la Administración Pública en América Latina. España, INAP. 1984.
- Kliksberg, Bernardo. La Gerencia Pública Necesaria. Caracas, CLAD. 1985.
- Kliksberg, Bernardo. Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina. México, CLAD-INAP-FCE. 1986.
- Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo Transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas. México, FCE. 1989.
- Kliksberg, Bernardo. Gerencia Pública en tiempos de Incertidumbre. Madrid, INAP. 1989.
- Kreitner, Robert. Management. Boston, Houghton Mifflin Co.. 1992.
- Kuhn, Thomas. The Structure of Scientific Revolutions. Chicago, University of Chicago Press. 1970.
- Laufer, Romain y Burlaud, Alain. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Madrid, INAP. 1989.
- Lerner, Allan y Wanat, John. Public Administration. A realistic reinterpretation of contemporary Public Management. The University of Illinois at Chicago, Prentice Hall. 1992.
- Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Madrid, Aguilar. 1973.
- Lynn, Laurence. Managing Public Policy. USA, Little Brown Foundations of Public Management Series. 1987.
- Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron. Public Administration. The State of the Discipline. Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers Inc.. 1990.
- Martin, Shan. Managing without managers. Beverly Hills, California, Sage Publications. 1983.
- Martínez, Mario (coord.). Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública. 1ª Edición. México, CNLCPyAP AC. 1980.
- Massie, Joseph. Méthodes Actuelles de Direction des Enterprises. Les Editions d'Organisation. Paris. 1967.
- McCurdy, Howard. Una Bibliografía sobre Administración Pública. Madrid. Instituto de Estudios Administrativos. 1973.
- McFarland, Dalton. Management, Foundations & Practices. New York, Macmillan Publishing Co.. 1979.
- Mejía, José. Problemática y Desarrollo Municipal. México, Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana. 1994.
- Meny, Yves y Toening, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Barcelona, Ariel Ciencia Política. 1992.

- Merino, Mauricio. Cambio Político y Gobernabilidad. México, CNLCyAP-CONACYT. 1992.
- Ministerio para las Administraciones Públicas. La Formación de directivos para la modernización de la Administración Pública. Madrid, MAP. 1991.
- Montaño, Luis. Argumentos para un debate sobre la modernidad. Aspectos organizacionales y económicos. México, U.A.M. Iztapalapa. 1994.
- Moya-Angeler, Garrido, Kliksberg, B., et al. Estrategia empresarial ante el caos. España, RIALP. 1994.
- Morrow, William. Public Administration and the Political System. New York, Random House. 1975.
- Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. México, CNCA-Alianza. 1990.
- Oman, Ray, Damours, Stephen et al.. Management Analysis in Public Organizations. History, Concepts, and Techniques. New York, Quorum Books. 1992.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, Addison-Wesley Publishing Co.. 1992.
- Paramés, Carlos. En torno al "Management". Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1971.
- Paramés, Carlos. Introducción al Management. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1978.
- Pardo, M^a del Carmen. La Modernización administrativa en México. México, INAP-COLMEX. 1992.
- Parenteau, R., Ethler, G., Payette, A., et al.. "Management Public". Comprendre et gérer les Institutions de L'État. Canada, Presses de l'Université du Québec. 1992.
- Perry, James y Kraemer, Kenneth. Public Management: Public and Private Perspectives. Palo Alto, Cal., Mayfield Publishing Co.. 1983.
- Pollit, Christopher. Managerialism and the Public Services. The Anglo-american Experience. Great Britain, Basil Blackwell. 1990.
- Pursley, Robert y Snortland, Neil. Managing Government Organizations. North Scituate, Massachusetts, Duxbury Press. 1980.
- Rainey, Hal. Understanding and Managing Public Organizations. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1991.
- Roll, Eric. Historia de las Doctrinas Económicas. México, FCE. 1987.
- Rosenbloom, D. Public Administration. New York: Random House. Second Edition, 1989.
- Rousseau, Juan. El Contrato Social. México, Editora Nacional. 1963.
- Richman, Barry y Farmer, R.. Management and Organizations. New York, Random House. 1975.
- Sharkansky, Ira. Public Administration, Agencies, Policies and Politics. San Francisco, W.H. Freeman and Company. 1982.
- Stillman, Richard. Preface to Public Administration. A Search for Themes and Directions. New York, St Martin's Press. 1991.

- Taylor, Frederick. Principios de la Administración Científica. México, Herrero Hermanos. 1993.
- Toffler, Alvin. El "Shock" del Futuro. Barcelona, Plaza y Janes. 1990.
- Uvalle, Ricardo. La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. México, Plaza y Valdés. 1992.
- Weber, Max. Economía y Sociedad. México, F.C.E.. 1944.
- Wildavsky, Aaron. Speaking truth to power. The Art and Craft of Policy Analysis. Boston, Little Brown and Company. 1979.

HEMEROGRAFIA.

- Aguilar, Luis. El modelo redimensionador: supuestos y límites. En Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". México, INAP. 1989.
- Aguilar, Luis. Por un Estado con los pies en la tierra. Revista Examen, Núm. 13, Año 2. PRI, C.E.N.. Jun 1990.
- Aguilar, Luis. Política Pública y Gobierno del Estado. Revista del Colegio. CNLCPyAP AC., Núm. 4, Año II. Octubre 1990.
- Almada, Carlos. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. En Memoria del Seminario Internacional (1989). Op cit.
- Avaes, Roberto. La Crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los paradigmas: en busca de un nuevo paradigma. Revista de Administración Pública, Núm. 86. México, INAP. 1994.
- Barzelay, Michael. La Responsabilidad en una Perspectiva Posburocrática de la Administración Pública. Documentación Administrativa, No. 224-225. Madrid. Oct 1990-Mar 1991.
- Barzelay, Michael y Armajani, Babak. Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies. Journal of Policy Analysis & Management, Vol. 9, No. 3. 1990.
- Bingham, Richard y Bowen, William. "Mainstream" Public Administration over time: A topical content analysis of Public Administration Review. Public Administration Review, Vol. 54, No. 2. Mar-Apr 1994.
- Borón, Atilio. Estado Asistencialista, Neoliberalismo y Democracia en América Latina. En Memoria del Seminario Internacional (1989). Op cit.
- Bozeman, Barry y Bretschneider, Stuart. Public Management Information Systems: Theory and Prescription. Public Administration Review, Vol. 46, Special Issue. Nov 1986.
- Callahan, Kathe y Holzer, Marc. Rethinking Governmental Change: New Ideas, new partnerships. Public Productivity and Management Review, Vol. XVII, No. 3. Spring 1994.
- Clayton, John. Public Involvement in Public Management: Adapting and testing a borrowed theory. Public Administration Review, Special Issue 50th Year. Jul-Aug 1990.

Coursey, David y Bozeman, Barry. Decision Making in Public and Private Organizations: A test of Alternative concepts of "Publicness". Public Administration Review, Special Issue 50th year. Sep-Oct 1990.

Crozier, Michel. El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto. En Memoria del Seminario Internacional (1989). Op cit.

Denhardt, R., Pyle, J. y Bluedorn, A.. Implementing Quality Circles in State Government. Public Administration Review, Vol. 47, No. 4. Jul-Aug 1987.

Díaz, Francisco. Desarrollo y formación de funcionarios en Administración Pública a través de la historia: el caso de México. Revista del IAPEM, Núm. 1. Ene-Mar 1989.

Dilulio, John. Recovering the Public Management Variable: Lessons from Schools, Prisons, and Armies. Public Administration Review. Mar-Apr. 1989.

Dror, Yehezkel. La Obsolescencia Gubernamental. Revista de Administración Pública, Núm. 36. INAP. Oct-Dic 1978.

Dror, Yehezkel. Reflexiones sobre la producción de tecnologías administrativas para el sector público en los países en desarrollo. En Kliksberg, B. (Comp.) La Reforma de la Administración Pública en América Latina. España, INAP. 1984.

Elmore, Richard. Graduate Education in Public Management: Working the seams of Government. Journal of Policy Analysis & Management, Vol. 6, No. 1. 1986.

Foucault, Michel. Hacia una crítica de la razón política. Suplemento Cultural de la revista Siempre. Nov 3, 1982.

Fountain, Jane. Comment: Disciplining Public Management Research. Journal of Policy Analysis & Management, Vol. 13, No. 2. Spring 1994.

Goodsell, Charles. Reinventing Government or Rediscover it?. Public Administration Review, Vol 53, No. 1. Jan-Feb 1993.

Gore, Al. The New Job of the Federal Executive. Public Administration Review, Vol. 54, No. 4. Jul-Aug 1994.

Guerrero, Omar. Los Consejos de los príncipes españoles. La pedagogía política de la Administración Pública Imperial. Revista de Administración Pública, Núm 54. INAP. Abr-Jun 1983.

Guerrero, Omar. Los Espejos de Príncipes Musulmanes: Un Programa de Capacitación Administrativa de Alta Jerarquía. En: Díaz, Francisco y Díaz, Javier. Antología de Teoría de la Administración Pública I. México, SUA, FCPys. UNAM. 1991.

Guerrero, Omar. Privatización de la Administración Pública. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, No. 1. 1990.

Guerrero, Omar. El Estado majestuoso ante la privatización. Revista del Colegio. Colección: ¿Tamaño del Estado?. CNLCPyAP. Año II, Núm. 3. Jul 1990.

Guerrero, Omar. Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno. Revista del Colegio. Colección "La Reforma del Estado". Tomo II. CNLCPyAP AC.. México, Marzo 1992.

Gulick, Luther. Science, Values and Public Administration. En Gulick, Luther y Urwick, Lyndall. Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration. 1937.

Herrera, Alejandro. La Privatización como alternativa en la prestación de los servicios públicos municipales. En Mejía, José. Problemática y Desarrollo Municipal. México, Plaza y Valdés-Universidad Iberoamericana. 1994.

Heydebrand, Wolf. New organizational forms. Work and Occupations, Vol. 16, No. 3. Aug 1989.

Holloway, John. La reforma del Estado: Capital global y Estado nacional. Perfiles Latinoamericanos, Año 1, No. 1. Dic 1992.

Hood, Christopher. From Old Public Administration to New Public Management. Public Money & Management, Jul-Sep 1994.

Kettl, Donald. The Perils and Prospects of Public Administration. Public Administration Review. Special 50th year issue. Jul-Aug 1990.

Kliksberg, Bernardo. Reflexiones sobre Problemas Estratégicos en el adiestramiento y la formación de Recursos Humanos para la gestión pública en América Latina. En Kliksberg, B. (Comp.). La Reforma de la Administración Pública... Op cit.

Kliksberg, Bernardo. La Gerencia Pública Necesaria. Hacia un Replanteo Integral. En Kliksberg, B.. La Gerencia Pública Necesaria. Caracas, CLAD. 1985.

Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo formar Gerentes sociales?. Elementos para el desarrollo de estrategias. En Kliksberg, B.. Programas Sociales Masivos. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. 1989.

Kliksberg, Bernardo. Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública. Memoria del Seminario Internacional (1989). Op cit..

Kliksberg, Bernardo. Gerencia Social: Una revisión de situación. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol 56, No. 4. Dic 1989.

Kliksberg, Bernardo. Nuevas fronteras tecnológicas en Gerencia Pública. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, No. 2. Madrid, 1990.

Kliksberg, Bernardo. Problemas Estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa. En Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública II". México, INAP. 1991.

Kliksberg, Bernardo. Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza. Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, Núm. 5. México, mayo 1992.

Kliksberg, Bernardo. Pensando mitos viejos y nuevos en gerencia. Elementos para un cambio paradigmático. En Moya-Angeler, Garrido, Kliksberg, et al.. Estrategia empresarial ante el Caos. España, RIALP. 1994.

Koonts, Harold. The Management theory jungle. Journal of the Academy of management, Vol. 4, No. 3. 1961.

Lan, Zhiyong y Rosenbloom, David. Public Administration in Transition?. Public Administration Review, Vol. 52, No. 6. Nov-Dec 1992.

Layne, Javier. Los programas de redimensionamiento del Estado: ¿Un retorno al Estado mínimo?. En Memoria del Seminario Internacional. (1989). Op cit.

Lindbloom, Charles. La Investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué. Gestión y Política Pública, Vol. III, Núm. 2. CIDE. Segundo semestre de 1994.

Lynn, Laurence. Public Management Research: The Triumph of Art over Science. Journal of Policy Analysis & Management, Vol. 13, No. 2. Spring 1994.

Marando, Vincent y Florestano, Patricia. Intergovernmental Management: The State of the Discipline. En Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron. Public Administration. The State of the Discipline. Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc. 1990.

McCurdy, Howard y Cleary, Robert. Why can't we resolve the research issue in Public Administration? Public Administration Review, Vol. 44, No. 1. Jan-Feb 1984.

Mendoza, Xavier. Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España. Documentación Administrativa, No. 223, Jul-Sep 1991.

Mizaur, Don G.. Quality Government is Government of the people, by the people, for the people. Public Productivity and Management Review, Vol. XVI, No. 4. Summer 1993.

Moe, Roland. The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the problem, misjudging the consequences. Public Administration Review, Vol. 54, No. 2. Mar-Apr 1994.

Montaño, Luis. Modernidad, Postmodernismo y Organización. Una reflexión acerca de la Noción de Estructura Postburocrática. En Montaño, Luis. Argumentos para un debate sobre la Modernidad. Aspectos Organizacionales y económicos. U.A.M. Iztapalapa. 1994.

Morata, Francesc. Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales. Documentación Administrativa. No. 224-225. Oct 1990-Mar 1991.

Mosquera, Ricardo. El papel del Estado en el Avance tecnológico. Revista de la CEPAL, No. 45. Santiago de Chile. Dic 1991.

Newland, Chester. A field of strangers in search of a discipline: separatism of Public Management from Public Administration. Public Administration Review, Vol. 54, No. 5. Sep-Oct 1994.

Osborne, David. Reinventing Government. Public Productivity & Management Review, No. 4. Vol. XVI. Summer 1993.

Osborne, David. La Reinención del Gobierno. Facetas, No. 102. Washington. 1993.

Ospina, Sonia. Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública. Gestión y Política Pública, Vol. II, Núm. 1. CIDE. Ene-Jun 1993.

Ouellet, Lionel. Le Secteur Public et sa gestion. En Parenteau, R. Éthier, G. Payyete, Adriene, et al. "Management Public". Comprendre et gérer les Institutions de L'État. Presses de l'Université du Québec. 1992.

- Overman, Sam. Public Management: What's New and Different?. Public Administration Review, Vol. 44, No. 3. May-Jun 1984.
- Parenteau, Roland. Peut-on parler de management public?. En Éthier, Gérard. L'Administration Publique. Diversité de ses problèmes. Complexité de sa gestion. Canada, Presses de l'Université du Québec. 1994.
- Perry, James y Kraemer, Kenneth. Research methodology in the Public Administration Review, 1975-1984. Public Administration Review, Vol. 46, No. 3. May-Jun 1986.
- Quintín, Antonio. La especificidad de la Gerencia Pública y la Gerencia Pública deseable. Precisiones conceptuales. Memoria Política, No. 3. Venezuela, UCV. 1993.
- Rago, W.. Adapting Total Quality Management to Government: another point of view. Public Administration Review, Vol 54, No. 1. Jan-Feb 1994.
- Rainey, Hal. Public Management: Recent Developments and Current Prospects. En Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron. Public Administration. The State of the Discipline. Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc. 1990.
- Riccucci, Norma. "Execucrats", Politics and Public Policy: What are the ingredients for successful performance in the federal government?. Public Administration Review, Vol. 55, No. 3. May-Jun 1995.
- Röber, Manfred. Posibilidades y Límites del Marketing público. Notas desde una perspectiva de Ciencia Administrativa. Documentación Administrativa, No. 218-219. Abr-Sep 1989.
- Rosenthal, Gert. La magnitud estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias. En Memoria del Seminario Internacional (1989). Op cit.
- Santana, Leonardo. La situación actual del estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos: Síntesis y Perspectivas. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, No. 4. 1991.
- Stallings, Robert y Ferris, James. Public Administration research: work in P.A.R., 1940-1984. Public Administration Review, Vol. 48, No. 1. Jan-Feb 1988.
- Stillman, Richard. The Peculiar "Stateless" origins of American Public Administration and consequences for government today. Public Administration Review, Vol. 50, No. 2. Mar-Apr. 1990.
- Teske, Paul y Schneider, Mark. The Bureaucratic Entrepreneur: The case of city managers. Public Administration Review, Vol 54, No. 4. Jul-Aug 1994.
- Uvalle, Ricardo. Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública. Revista del I.A.P.E.M. A.C., Núm 9. Ene-Mar 1991.
- Uvalle, Ricardo. Reflexiones sobre la Ciencia de la Policía. En Díaz, Francisco y Díaz, Javier (1991) Op cit.
- Uvalle, Ricardo. La Gerencia Social: Una opción de gobierno abierto. Estudios Políticos, Núm. 4, cuarta época. UNAM, FCPys. Jul-Sep 1994.
- Uvalle, Ricardo. La Administración Pública como ciencia social tecnológica. Gestión y Política Pública, Vol. III, Núm. 2. CIDE. Segundo semestre 1994.

Ventriss, Curtis. Toward a public philosophy of Public Administration: A civic perspective of the public. Public Administration Review. Mar-Apr 1989.

Weiss, Janet. Comment: Public Management Research. The interdependence of problems and Theory. Journal of Policy Analysis & Management, Vol. 13, No. 2. Spring 1994.

White, Louise. Public Management in a Pluralistic Arena. Public Administration Review, Nov-Dec 1989.

Wilson, Woodrow. El Estudio de la Administración. Revista de Administración Pública, Núm. 44. INAP. 1980.

Wise, Charles. Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era. Public Administration Review, Vol. 50, No. 2. Mar-Apr 1990.

Zapico, Eduardo. La Formación del Funcionario Directivo en Europa. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 56, No. 2. Jul 1989.

Zapico, Eduardo. Capacidad Gerencial para la Integración regional. Revista Integración Latinoamericana, No. 195. INTAL. Nov 1993.

DOCUMENTOS.

Arellano, David. Teoría de la Organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas (Agency y Cultura Organizacional. Una revisión crítica). CIDE. Mimeo. 1992.

Arellano, David. Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte. Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver. Mimeo (traducción CIDE). 1995.

Asis, Luis. Calidad Total: Opción para el desarrollo. Trabajo presentado por el Congreso cincuentenario de la seguridad social en Costa Rica. Agosto 1991.

Cabrero, Enrique. La Reforma de Gobierno, un problema de principios. CIDE. Mimeo. 1994.

Cases, Soledad y Fabregat, Pilar. Propuesta de Modernización y Mejora de los Sistemas de Formación de Administradores y Gerentes Públicos. Madrid, INAP. Taller Expertos CLAD. Octubre 1991.

Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Glosario de Términos Administrativos. Colección: Guías técnicas, Serie: Organización y Métodos. México, s/f.

Fiol, Michel. La Formación al Management: Ante todo, una cuestión de "Saber Ser". Hautes Etudes Commerciales. Institut supérieur des affaires. HEC management, Doctorat HEC. France. Taller Expertos CLAD. Octubre 1991.

Guerrero, Omar. Políticas y Criterios Técnicos para la Modernización Curricular de la Formación de Gerentes Públicos en Iberoamérica. Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública. Serie Documentos Técnicos No. 3. Colombia, CLAD, AECI, INAP de España y PNUD. Taller Expertos CLAD. Octubre 1991.

Haywood, S. y Rodrigues, J.. A New Paradigm for Public Management?. International Institute of Administrative Sciences. Second International Conference of Administrative Sciences. México, Toluca. 1993.

Kliksberg, Bernardo. Redesigning the State profile for socio-economic development and change: a strategic agenda for discussion. International Institute of Administrative Sciences. Second International Conference of Administrative Sciences. México, Toluca. 1993.

Martínez, Héctor. La Propuesta contextual, valorativa y multidisciplinaria de Política Pública. Acercamiento a la propuesta original del fundador moderno: Harold D. Lasswell. Tesis de Licenciatura. México, ENEP Acatlán, UNAM. 1994.

Moharir, Vasant. Drawing new borders and forms of association between public sector and society. International Institute of Administrative Sciences. Second International Conference of Administrative Sciences. México, Toluca. 1993.

Motta, Paulo. Innovación y Democratización de la Gestión Pública. Documentos Clave del CLAD. 1992.

Overman, Sam y Boyd, Kathy. Best Practice Research and Post-Bureaucratic Reform. Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver. Mimeo. 1993.

Ramírez, Miguel. La Gerencia Pública en la Nueva Realidad Estatal. UNAM. Mimeo. 1994.

Ramírez, Miguel. La Gerencia Pública en Sociedades en Transición. UNAM. Mimeo. 1995.

Ramírez, Miguel. Conciliando Intereses en torno a la difícil relación Estudio de Caso-Política Pública. UNAM, ENEP Acatlán. Mimeo. 1995.