

31  
2 ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA IMPORTANCIA DEL GERENTE PÚBLICO  
EN LA PROFESIONALIZACIÓN  
DEL SERVICIO PÚBLICO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)  
P R E S E N T A:  
**CÉSAR ADOLFO HERRERA AVIÑA**



DIRECTOR DE TESIS: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE DE 1999

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

28 1040



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**

**Tesis Digitales**

**Restricciones de uso**

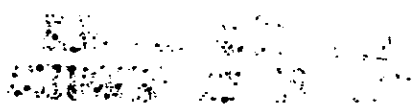
**DERECHOS RESERVADOS ©**

**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## DEDICATORIAS



***A mis padres,***

*Martina Aviña Flores y Gregorio Herrera Piedra,  
con todo el amor del mundo.*

***A mis hermanos,***

*Blanca Delia, Perla Coral, Saira Yanelli,  
José Rubén, José Enrique, René Alberto,  
Mauricio Arnoldo, Orlando Gregorio y Abdul,  
los grandes amigos que tanto quiero.*

***A mis papás,***

*Catalina Flores y Julián Aviña  
por su gran cariño.*

***A mis tíos y primos,***

*los Herrera y los Aviña.*

## AGRADECIMIENTOS

*A la Casa Durango, por brindarme estancia y excelentes compañeros.*

*A Ricardo Uvalle Berrones, por darme la oportunidad de pertenecer al proyecto de investigación “La Profesionalización del Servicio Público en México: Retos y Perspectivas”, haciendo posible el término del presente trabajo.*

*A Alma Alcántara, Alfonso González Mateos, Enrique Navarro Gallardo y Juan Carlos León y Ramírez, por colaborar en la revisión del trabajo.*

*A los buenos amigos y compañeros de Presidencia de la República, en la Coordinación de Atención Ciudadana.*

*A la FCP y S (UA de C y UNAM)*

*“Hablar del Estado, la sociedad, el gobierno y la administración pública, en la actualidad, significa situarse en nuevos territorios del conocimiento dado que, la profundidad de las transformaciones experimentadas por la humanidad en la última parte del segundo milenio, son razón obligada para reexaminar verdades paradigmáticas y reglas generales que ya no explican lo suficiente.”*

**Juan Carlos León y Ramírez**

## CONTENIDO

PÁGINA

|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>                                                                                          | <b>4</b>  |
| <b>I. FUNDAMENTOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL.....</b>                                                                | <b>11</b> |
| 1.1 Orígenes del Estado.....                                                                                      | 11        |
| 1.2 La razón de Estado.....                                                                                       | 14        |
| 1.3 Importancia y significado de la racionalidad estatal.....                                                     | 21        |
| 1.3.1 <i>Su contexto en la vida moderna</i> .....                                                                 | 21        |
| 1.3.2 <i>La utilidad y generación de resultados</i> .....                                                         | 30        |
| 1.3.3 <i>Las condiciones de la profesionalización del servicio público en la vida moderna</i> .....               | 33        |
| 1.4 El Estado contemporáneo.....                                                                                  | 37        |
| <b>II. LA CONSTRUCCIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO.....</b>                                                    | <b>44</b> |
| 2.1 La importancia de la ciencia de la administración.....                                                        | 44        |
| 2.1.1 <i>Francia: el sustento teórico de la ciencia de la administración</i> .....                                | 44        |
| 2.1.2 <i>El legado de España: la concepción de la ciencia de la administración y sus máximos exponentes</i> ..... | 49        |
| 2.1.2.1 <i>Alejandro Oliván</i> .....                                                                             | 49        |
| 2.1.2.2 <i>Manuel Ortiz de Zúñiga</i> .....                                                                       | 53        |
| 2.1.2.3 <i>José Posada de Herrera</i> .....                                                                       | 55        |
| 2.1.2.4 <i>Manuel Colmeiro</i> .....                                                                              | 59        |

|                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.2 La reconstrucción del argumento administrativo.....                                  | 61 |
| 2.3 Las contribuciones politológicas.....                                                | 63 |
| 2.3.1 Estados Unidos: Wilson y la formación teórica de la ciencia<br>administrativa..... | 65 |
| 2.3.2 La concepción ortodoxa.....                                                        | 66 |
| 2.3.3 El legado de Wilson.....                                                           | 66 |
| 2.3.4 El perfil de la administración pública.....                                        | 67 |
| 2.4 La administración pública en el Estado contemporáneo.....                            | 69 |

### **III. EL CONTEXTO DE LA FORMACIÓN DEL GERENTE PÚBLICO.....**

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1 La racionalidad tecnológica en la sociedad moderna.....                                     | 79  |
| 3.2 El recurso estatal de la tecnología y la gerencia.....                                      | 84  |
| 3.2.1 La gerencia tradicional.....                                                              | 86  |
| 3.3 Gerencia pública, teoría y aplicación.....                                                  | 87  |
| 3.4 La gerencia pública: el apoyo para mejorar las capacidades y<br>aptitudes del gobierno..... | 89  |
| 3.5 La gerencia pública y su aplicación social.....                                             | 98  |
| 3.6 Los objetivos de la participación en gerencia pública.....                                  | 101 |
| 3.7 El servicio público requerido.....                                                          | 109 |
| 3.8 La actividad social del gerente público.....                                                | 115 |
| 3.9 Formación y perfil del gerente público.....                                                 | 117 |

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>IV. EL SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL Y SUS<br/>PERSPECTIVAS DE CONSOLIDACIÓN.....</b>        | <b>129</b> |
| 4.1 Los objetivos de la profesionalización del servicio público.....                           | 129        |
| 4.2 El ámbito de convergencia de la gerencia pública y<br>el servicio público profesional..... | 134        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>                                                                       | <b>139</b> |
| <b>EPÍLOGO.....</b>                                                                            | <b>141</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>                                                                       | <b>148</b> |



## INTRODUCCIÓN

Tanto ahora como en el inicio de la concepción categórica del Estado; tratar, aludir y referirse a ella, sigue siendo aliento para el debate, la discusión y las posturas que se han constituido a lo largo de ese fenómeno histórico.

El Estado ha tenido la capacidad, en lo fundamental, de transformarse y adecuarse a los cambios estructurales registrados en la historia y evolución de la humanidad; encontrando así, su justificación y razón de existir. Ha sabido mantener un vigor y vitalidad coherente con la demanda social de todos los tiempos.

Apelando a su origen, ha sido una creación humana con ingenio, conocimiento, razón y arte. Creación que ha sabido cumplir con su premisa fundamental de origen: la dirección, preservación y desarrollo de la sociedad.

Los propios cambios y transformaciones de la sociedad, le han significado la búsqueda constante y permanente de nuevos medios, procesos, conocimientos y técnicas que le garanticen ejercer mejor su función de gobierno, que en consecuencia le representa un proceso correlativo de autoconservación.

El Estado ha podido y ha sabido cumplir con su misión y responsabilidad histórica, encomendada desde su origen.

Ha sido y es capaz de actualizar los medios de que dispone para lograrlo. Medios que quedan contenidos dentro de sus dos más grandes instituciones: el gobierno y la administración pública.

Así, la administración pública ha quedado constituida como la principal y única organización administrativa del Estado; que representa además el vínculo de relación, de comunicación, de reconocimiento y de entendimiento entre el gobierno y la sociedad.

Por tanto, es importante entender al Estado, no como una mera descripción conceptual, sino como una gran institución, como un fenómeno histórico, político y social, que ha logrado definir su identidad y su misión en correlación con la vida de la sociedad.

Bajo este proceso, es importante considerar que el Estado ha sido capaz de incorporarse a realidades y nuevos escenarios. La vida estatal ha registrado, al igual que la propia sociedad, crisis estructurales que han puesto en entredicho su acción, su productividad y su razón de ser.

Ha sido un fenómeno que le ha significado entrar de lleno en un proceso de reforma. Un proceso de cambios orientados que garantizan la seguridad y certidumbre en los ámbitos que reclama la sociedad como son su vida económica, política, y sobre todo pública.

Queda claro que el grado de intervención del Estado en la vida social ya no es lo más importante, sino la calidad y oportunidad de esa misma intervención.

A esto hay que agregar un desafío todavía mayor: la inserción en un mundo globalizado. Es por ello que surge la necesidad de revisar el sustento teórico e histórico de los fundamentos de la actividad estatal, para eliminar los excesos en que ha incurrido; y sobre todo para constituirse como un Estado promotor, alentador y regulador de las capacidades sociales; coordinando la vitalidad de los particulares con los postulados públicos.

En este nuevo escenario, la concepción del ámbito privado y público como esferas antagónicas, se pierde y entra en una dinámica de coexistencia y cooperación para el logro del bienestar común.

Es la gran misión del Estado ahora, garantizar ese concierto armónico entre lo privado y lo público, creando condiciones y alentando las capacidades que a cada uno corresponde a partir del mutuo reconocimiento y de la búsqueda de intereses comunes.

En este contexto, los excesos administrativos y burocráticos, quedan superados para dar paso al espacio de participación que reclama la sociedad. Se establece una nueva y sana relación entre el gobierno y la sociedad; de comunicación, cooperación y entendimiento.

La revaloración de lo estatal, tiene que ver con la vida pública en este nuevo contexto, alude al nuevo desempeño de la administración pública.

Son tres los aspectos que básicamente pretende de la sociedad:

- 1) Garantizar su participación
- 2) Mejorar sus condiciones de vida
- 3) Alentar y reconocer su pluralidad cívica

A su vez, la sociedad postula valores que le sugieren insertarse de lleno en una nueva dinámica: la vida moderna.

Valores como la eficacia; la eficiencia; la competitividad; la racionalidad; la especialización de organizaciones, de las instituciones; y la preparación del servidor público, entre otros; imponen recurrir y perfilar una nueva gestión pública.

En este nuevo proceso de gestión pública, es necesario considerar elementos que no le favorecen, y más aún, que juegan en su contra. La complejidad, la inestabilidad y la incertidumbre que se presentan en los fenómenos y asuntos públicos, sociales, políticos y de gobierno.

La turbulencia de nuevos escenarios demanda capacidad para *gerenciar* esa complejidad. Demanda de la administración pública entrar en un nuevo estadio: la modernidad.

Solo un gobierno atento, inteligente, racional y dispuesto siempre a modernizarse, podrá garantizar los valores de la sociedad que se han mencionado, y que además quedan contenidos en los siguientes elementos:

- a) Libertades públicas. b) División de poderes. c) Régimen político.
- d) Derechos ciudadanos. e) Vida pública y privada. f) Estado de derecho.

Es propio señalar que este proceso de reforma estatal, busca la reestructuración de la vida institucional, como el mejor recurso para aprovechar la vitalidad de su propia sociedad.

Apelar a esta dinámica de transformación, de cambio y de modernización; es sugerir en consecuencia, la profesionalización del servicio público.

Todas las acciones que la administración pública lleva a efecto, deberán estar dotados de eficiencia y eficacia, y orientadas a la búsqueda del bienestar común.

El fenómeno de la globalización; de la información; del avance y la innovación tecnológica; y aunado a las demandas ciudadanas, está en manos del desempeño de los servidores públicos.

Es por ello que adquiere una gran relevancia social, y todos los esfuerzos, estudios y trabajos de investigación encaminados a alentar y, diseñar opciones de profesionalización del servicio público; han sido motivo de reflexión en congruencia con el contexto social actual.

La profesionalización del servicio público es un imperativo de la vida moderna; es un proceso impostergable que no admite titubeos y que garantiza su rendimiento, su justificación y su operación desde sus propios postulados retribuyendo con creces su inversión inicial de implementación.

Es pertinente señalar que la profesionalización del servicio público, ofrece al servidor público la especialización en el desempeño de sus funciones, el mejoramiento de sus habilidades y la adquisición de nuevos valores y conocimientos, acordes con las innovaciones tecnológicas, para mejorar el desempeño de las organizaciones públicas.

Mejorar las capacidades y aptitudes del gobierno, es recurrir a los avances tecnológicos; es alentar a la participación ciudadana, es abrir procesos democráticos; es publicitar el poder; es incorporar a los actores sociales al diseño e implementación de nuevos procesos de gobierno; es apoyarse en las tecnologías del buen gobierno: la gerencia pública, la gerencia social y las políticas públicas.

Es en esta orientación que los postulados teóricos de la gerencia pública convergen con los propósitos de la profesionalización del servicio público.

Es una gerencia que se compromete con fines públicos, que enfrenta contextos organizacionales no previsibles, que apela a la racionalidad tecnológica, que se asocia con los ciudadanos para compartir esfuerzos, que busca objetivos comunes de bienestar y que, sobre todo, establece el perfil del gerente público, del directivo, del funcionario, y del servidor público para adoptar una nueva actitud en la forma de encarar los problemas, con una preparación previa que justifique su acción.

Establecer el perfil del gerente público necesario, es dejar de lado al administrador público tradicional, que ha incurrido en excesos administrativos y

burocráticos; es incorporar a las organizaciones públicas al dirigente de alta calificación profesional, con ética, con preparación académica, con experiencia, y sobre todo, con una gran vocación de servicio.

En este contexto, el gerente público, el servidor público profesional, tiene la responsabilidad de cumplir con las expectativas de la sociedad, para desempeñarse bajo un enfoque democrático y de apertura. Tiene la obligación de salvaguardar los valores que postula la sociedad en la vida moderna. Tiene la misión histórica de recuperar la credibilidad, prestigio y dignidad de la administración pública, concretando en la práctica los procesos de mejoramiento de la gestión pública.

Tiene pues el compromiso de no limitarse al tradicionalismo administrativo, y la oportunidad de trascender en el Estado y la administración pública que demanda la sociedad en la vida moderna.

#### *Sobre el contenido.*

Se estructura este trabajo en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, ***Fundamentos de la actividad estatal***; se presenta un análisis que se establece en torno al origen del Estado, a la justificación de su existencia, que le permite evolucionar, llegando a crecer tanto que se pone en duda su capacidad y agilidad de acción, señalando las causas de este fenómeno, hasta concebir al Estado necesario y justificado.

Se argumenta cómo el Estado creció y perdió capacidad de movimiento y de respuesta de demandas en una nueva dinámica social; y se detalla el perfil del nuevo Estado que será regulador y equilibrado para alentar la participación de la ciudadanía y lograr la calidad de su gestión.

En fin, en este punto, siempre estará abierto el debate en torno al fenómeno de la existencia del Estado. No se agotan las propuestas y en ese sentido solo retomamos la argumentación para establecer nuestras propias consideraciones y propuestas al término de la investigación.

En el segundo capítulo, ***La construcción del pensamiento administrativo***; se plantea de manera ordenada y sistemática, un desarrollo de investigación, que se sustenta en la necesidad que se impone a los administradores públicos en una nueva

conformación y dinámica social, que tiene la constante de cambiar de manera vertiginosa y, muchas de las veces, incierta. Se revisa así, el sustento teórico de la administración pública, se establece una serie de reflexiones en torno a la evolución del pensamiento administrativo y se ordenan las condiciones históricas que dieron soporte a la conformación de esta ciencia.

Reconociendo que no logramos la pretensión que sugiere el título de esta parte, sí es necesario hacer el recuento y ordenamiento del pensamiento administrativo clásico, hasta lograr la consideración contemporánea definida y perfilada en las disposiciones teóricas de la gerencia pública.

En este estudio, se da una doble connotación presentada en dos lineamientos: los procedimientos administrativos, su racionalidad, simplificación y eficacia; y la orientación de las funciones del aparato estatal o del replanteamiento de los fines básicos del Estado y su desempeño en su relación con la sociedad.

A partir de esta gran variedad de análisis, desarrollada por el fenómeno de la evolución del pensamiento administrativo, proponemos una línea de seguimiento que explique la obsolescencia de los procedimientos tradicionales y los viejos mitos de acción de la administración pública, que ya no se ajustan a los requerimientos señalados en esta nueva dinámica social.

Se describe al final, el perfil de la administración pública necesaria y acorde al Estado contemporáneo.

El tercer capítulo del trabajo, *El contexto de la formación del gerente público*; pretende hacer una interconexión entre el sustento teórico de la gerencia pública, la necesidad de definir el perfil del gerente público requerido, e insertar estos elementos en el contexto de acción social.

Se perfila aquí mismo, la exigencia y concurrencia del servicio público profesionalizado, como la mejor opción de garantizar la consolidación de esto que apunta a ser el nuevo paradigma en la administración pública.

Por último, en el cuarto capítulo, *El servicio público profesional y sus perspectivas de consolidación*; se establecen los retos, obstáculos y perspectivas de consolidación de la profesionalización del servicio público.

Se definen además, los objetivos que en la administración y en la misión social, deberá tener ese servicio público profesional.

Al final de este apartado, describimos lo que en nuestra consideración llamamos el punto de concurrencia de la gerencia pública y la profesionalización del servicio público; consistente en la formación de gerentes o servidores públicos altamente capacitados con un profesionalismo en su desempeño, como previamente lo fueron en su preparación académica.

Son o serán servidores públicos de alto rendimiento, dispuestos a servir al público, con una nueva actitud y valor cívico, con una vocación de servicio, con un compromiso hacia las instituciones, dejando de lado los intereses partidistas y fomentando su propia carrera administrativa en un ámbito de alta competencia. Es el establecimiento de garantías, para desarrollar un crecimiento humano y profesional dentro de la institución, para dedicarse de lleno y solo a esta actividad.

## I. FUNDAMENTOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

### 1.1 Orígenes del Estado

Aludir al fenómeno que resulta de la dinámica de la composición de todo tipo de sociedad, integrada por dos o más clases sociales imbricadas en relaciones de dominación; siempre será un tema vasto, variado y presto a discusión.

La palabra que para explicar este fenómeno, es concebida por Maquiavelo en los inicios del siglo XVI como *stato*, hace referencia a las características y conducta del cuerpo político de ese momento. En términos genéricos, podemos entender al Estado como la coincidencia “con todas las sociedades compuestas de dos o más clases sociales imbricadas en relaciones de dominación y de subordinación, fundamentalmente en la esfera económica y en otros sectores de la vida social”<sup>1</sup>. Siguiendo a otros autores como Norberto Bobbio y Nicola Matteucci al dirigir su Diccionario de Política, entendemos el inicio del Estado moderno en la era del auge del capitalismo, apareciendo como un ente con vida autónoma con respecto de la sociedad y de los hombres.

El Estado emerge aquí como articulación del poder social, que sale de la propia vida social y se sitúa por encima de ella para regularla. A la par, se da otro tipo de formaciones sociales pero la autonomía del poder estatal es su nota distintiva de las demás, y se caracteriza a la vez como una entidad moderna. En este contexto, la nueva organización política se da como producto del acuerdo de voluntades de todos los elementos componentes de la sociedad. Este contrato toma forma como instrumento a través del cual los hombres deciden integrar la sociedad civil; con la premisa de equiparar jurídicamente a los individuos.

A partir de este pequeño bosquejo que apunta a la comprensión conceptual primaria del Estado, y que en términos llanos podemos entenderlo como el producto de la sociedad dividida en clases; es necesario hacer algunas consideraciones y apreciaciones en el contexto general e histórico que le competen a este fenómeno, las cuales describimos como siguen.

Para comprender el origen del Estado, es necesario en el proceso de análisis estatal, descargarlo de preferencias ideológicas, ya que “La ideologización de las

---

<sup>1</sup> H. Sabine, George. *Historia de la teoría política*, 1981, p. 65.



ciencias sociales da como resultado que el análisis del Estado y la sociedad sea en ocasiones falseado”<sup>2</sup>; por tanto, es necesario abordar diferentes corrientes de estudio.

Algunos eruditos en el tema, dividen tendencias. Para algunos la aparición del Estado, tiene que ver con los inicios de la humanidad; para otros, se da en el tránsito del hombre primitivo al hombre culto. En efecto, en la evolución de la humanidad se han ido conformando agrupaciones humanas que desarrollan sus actividades en función de salvaguardar intereses comunes como la defensa de su territorio o asentamientos, la satisfacción de necesidades primarias, de alimentación, de convivencia y de resguardo de propiedades.

Existe otro tipo de hipótesis sustentadas en los argumentos de pensadores como Hobbes, Locke y Rousseau que condicionan la existencia del Estado como una creación humana derivada del contrato social, en el cual cada individuo da su consentimiento para tomar parte y cede en su individualidad para garantizar el orden común y de convivencia.

Para otros teóricos, el principio de la conquista de la coerción, sustenta la organización estatal, para normar y garantizar el dominio de las clases poderosas sobre otras. Es el instrumento de dominación del grupo que tiene el poder sobre quien no lo tiene.

Por último, se ofrece la consideración de que la institución estatal no es artificio, no es invención del hombre, sino que le es propia a su naturaleza. Es un ente que vive y se desarrolla, evolucionando a mejores formas, teoría sustentada por el propio Aristóteles.

En realidad la palabra Estado es de origen moderno, puesto que en la antigüedad se usaban términos como *civitas*, para designar al estado ciudadano; *regnum*, para las monarquías territoriales; e *imperium*, para los imperios. En este tipo de sociedad antigua, no hay una separación ya que todas las esferas de la vida social se identifican, es decir el Estado y la sociedad son la misma cosa.

Así, en el tipo de organización de los griegos, el Estado, o más bien la *polis*, era la sociedad o la ciudad misma, en donde lo mismo lo político como lo jurídico se relacionaba sin más, con lo religioso y lo moral, es decir, sin distinción o separación.

---

<sup>2</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, 1997, p. 175.

No había la diferencia entre lo público y lo privado, la vida del hombre era en y para la comunidad, donde vivir con estilo ético era vivir como buen ciudadano.

En la reflexión de pensadores griegos, ya asomaban ideas e ideales modernos como la justicia, la libertad, igualdad, equiparamiento jurídico, etc. que se perfilaban en las instituciones de la *ciudad-estado*.

En fin, a lo largo de este trabajo usaremos el término Estado para hacer referencia a un fenómeno histórico, político y social, aceptando y considerando el sinnúmero de interpretaciones que siempre estarán presentes en un debate de esta naturaleza.

Luego de este apunte y partiendo del contexto estatal descrito anteriormente, podemos coincidir que el ser humano solo puede realizar y desarrollar sus capacidades individuales y colectivas integrándose en sociedad. Sin embargo una sociedad, nunca estará exenta de conflictos internos, externos y de grupos o clases; la dialéctica del individuo y la sociedad enfrenta estos riesgos. La constante en la evolución de las distintas formas de organización humanas, es precisamente el conflicto social.

Más, la garantía de existencia de este fenómeno estatal, está determinada por la causa que en principio le ha dado vida y que tiene que ver con el accionar en correlación con esa sociedad de origen, para sobrevivir y desarrollarse en concierto; argumento que describimos a continuación.

## 1.2 La Razón de Estado

La obra clásica de Nicolás Maquiavelo, escrita en 1513, *El Príncipe*, está considerada como el origen de la razón de Estado, en su forma más acabada y sistemática, entendiendo a la política como una actividad humana con todas sus implicaciones, pero sustentada en un análisis científico, perfilándose como una ciencia. Sin embargo, como bien lo dice uno de nuestros autores consultados, “Si uno se aproxima a esta idea se encuentra con que su formulación moderna es precedida por cierta existencia; la razón de la polis, de la civitas, del imperio, siendo distintos están detrás de la razón de Estado”.<sup>3</sup> Es decir, como lo hemos anotado, la concepción antigua del fenómeno estatal, estaba dada por la composición conceptual de los términos regnum, civitas e imperium, en donde a pesar de la homogeneidad de las actividades de todas las esferas de la vida social, y más aún de confundir al Estado y a la sociedad como una misma cosa, se determina desde entonces la causa como origen de existencia del Estado, para impulsar el desarrollo de la sociedad que decide pactar su existencia y justificarse y mantenerse con vigor. Es así que el Estado siempre ha tenido y tendrá su razón de existir, independientemente de la concepción que de él se tenga y de pensar en si puede ser divina o por causas naturales.

Sin embargo sin tratar de profundizar en este debate, solo tratamos de establecer una línea de seguimiento que nos permita construir una concepción de la razón de Estado y su origen para efecto de nuestro manejo teórico, ya que... “El concepto de la razón de Estado parece defenderse por sí. Invariablemente se halla hasta nuestros días como transfondo de decisiones estatales”<sup>4</sup> y además “Un replanteamiento de la razón de Estado tiene obligadamente que seguir dos rutas; por un lado, ocuparse de los teóricos de esta noción, y por otro de aquellos que siguen en la práctica de gobierno una concepción emparentada en la idea central.”<sup>5</sup>

En este orden de ideas, y en relación a la obra de Maquiavelo, podemos decir que se concibe un tratado a manera de perfilar y condicionar o definir la personalidad del gobernante en la esfera política, siendo capaz de reconocerlo como una actividad propia del Estado a diferencia del resto de la sociedad, con el fin de unificar a Italia y dotar al dirigente de conocimientos para garantizar la gobernabilidad en un marco complejo de divisionismo y de confusión de roles y de relación Estado-sociedad. La razón de Estado es igual a la razón de ser y de accionar del propio Estado. Se

<sup>3</sup> Reyes Heróles, Jesús. *En busca de la razón de Estado*, 1982, p. 27.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 30.

entiende a partir de entonces que el poder es el recurso indispensable del Estado, poder que le ha sido conferido en principio por la propia sociedad que se ha instituido como tal para garantizar su sobrevivencia y desarrollo.

El propio Maquiavelo nos demuestra que la concepción de la razón de Estado es equivalente a la visión que el Estado tiene para dotar de capacidad al gobernante investido de legitimidad para actuar en consecuencia de los requerimientos de esa sociedad. La razón de Estado a su vez, corre el riesgo de desvirtuarse cuando se acciona en relación al grupo dominante con intereses particulares o a consideraciones partidistas, tomando la connotación de razón de grupo o de partido, consideración por siempre equivocada. La razón de Estado es pues única y compete exclusivamente al propio Estado. Así, “la razón de Estado, en lo que es sustancia, pretende similar propósito: limitar el subjetivismo del gobernante mediante una razón objetiva que, al mismo tiempo que le permite actuar, lo sujete.”<sup>6</sup> Es garantizar el accionar del gobernante, independientemente de sus pasiones o intereses particulares, en pro de la conservación de la vida estatal y por ende de la sociedad. Es garantizar la vida institucional del Estado y no dejarla a merced de improvisados o ignorantes.

Así pues, “Razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento.”<sup>7</sup> Entendemos pues a la razón de Estado como un reconocimiento que se hace sobre sí mismo y sobre su entorno para interaccionar en concierto, en pro de la subsistencia de ambos. Vigor y salud estatal están dados en esta razón de ser del Estado, para crecer, desenvolverse y buscar cauces de seguimiento. Coincidiendo con lo dicho por nuestro autor, cuando cita a Miguel Reale, en el sentido de que la razón de Estado es una consideración categórica histórica.

La idea principal es institucionalizar la acción del Estado, por encima de las consideraciones personales del dirigente en turno, ya que “con frecuencia para el hombre resulta más fácil comprender la desviación o corrupción del hombre por el poder, que la desviación o corrupción de las instituciones, los principios, las ideas, el poder, por el hombre. Se tiene presente y es principio reiterado con trivialidad que el

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 32.

<sup>7</sup> Ibid., p. 33.

poder corrompe al hombre y el poder absoluto lo corrompe absolutamente”.<sup>8</sup> Con respecto del poder, en este sentido, podemos establecer que solo un hombre cuando lo tiene y lo ejerce, es cuando está sujeto a la corrupción y a la desviación, o bien es oportunidad de mostrar que su acción no se desvirtúa. La razón de Estado procura y promueve su mejoría y conservación.

Así como a Maquiavelo no le importaba quién gobernara Italia, sino cómo sería posible garantizar la consecución de esa meta, a la razón de Estado no le importa otra cosa que la conservación y la formación del propio Estado, “Es una técnica política contenida en sí misma ajena a lo metapolítico conducido por un fin rector: la formación, conservación y ampliación del Estado.”<sup>9</sup>

Es a partir de entonces que la política toma un sentido diferente, es decir, se relaciona como un instrumento para la práctica del poder. Es descubrir la utilidad de la política con un fin social y público, con un sentido despojado de desviaciones y subjetividades. El gran tratado de la obra *El Príncipe*, muestra la intencionalidad de la política desvestida de consideraciones moralistas o religiosas, para garantizar la marcha de una gobernabilidad deseada, de garantizar la unidad en la sociedad de que emanó.

Considerando como ya se dijo la obra de Maquiavelo como el origen de la razón de Estado, podemos anotar de manera breve que tiene que ver con el arte de conseguir el poder, retener el poder, acrecentar el poder y distribuir el poder, todo en aras de la sobrevivencia y ampliación del Estado. El propio Estado inercialmente y por naturaleza procura ese poder, para accionar en la sociedad y poder subsistir. Vence así, restricciones, obstáculos y en general todas las fuerzas que no le eran favorables al constituirse.

Ricardo Uvalle destaca la virtud de Maquiavelo para conformar y perfilar la razón de Estado, dada a partir de los siguientes componentes: “1) la secularización del poder y la política; 2) la comprensión y utilidad del cálculo para aplicarlo a favor del estado; 3) la valoración y utilidad de la política retomando los beneficios que la técnica proporciona; 4) la articulación de los procedimientos (medios) para dar vida a la dominación estatal y 5) concebir al estado como una organización que sólo puede existir si es capaz de ejercer el poder con racionalidad y eficacia.”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 39.

<sup>9</sup> Ibid., p. 49.

<sup>10</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, 1994, p. 42.

Como se puede apreciar, es en Maquiavelo y su obra donde se sientan las bases para conceptualizar la razón de Estado, más no podemos descartar a otros pensadores que aportaron en igual medida e importancia sus ideas y consideraciones para enriquecer y nutrir este debate que incluso llegó a disputas políticas. Uno de los más destacados es Giovanni Botero con su clásica obra *La Razón de Estado*, en donde podemos destacar de manera breve una cita que aborda el propio Ricardo Uvalle para definir al Estado y a la razón de Estado, (*Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, p. 43): “El Estado es un dominio establecido sobre los pueblos y razón de Estado es el conocimiento de los medios aptos para fundar, conservar y ampliar tal dominio. Es verdad que si bien, absolutamente hablando, la razón de Estado se extiende a las tres partes susodichas, parece comprender con mayor rigor la conservación que las otras, y de éstas más la ampliación que la fundación, ya que la razón de Estado presupone al príncipe y al Estado (aquél como especie de artífice, éste como materia) mientras que no supone, necesariamente, la fundación y sólo parcialmente a la ampliación. Pero el arte de fundar y ampliar es el mismo, ya que tanto los principios como los medios de uno y otro son de una misma naturaleza. Y si bien todo aquello que se hace por los motivos antes dichos, se dice hacerse por razón de Estado, mayormente se dice de aquellas cosas que no pueden reducirse a la razón ordinaria y común.”

Como se puede ver, existe una clara diferencia con los postulados principales de Maquiavelo, en cuanto a la concepción de la política, pero lo importante es su absoluta coincidencia al considerarse en las dos obras al Estado como un ente que detenta el poder y está capacitado para retenerlo, ejercerlo y acrecentarlo siempre en aras de la autoconservación estatal. El propio Maquiavelo concibe a la razón de Estado como “la capacidad que el mismo tiene para conducirse como poder constituido, reconocido y dotado de medios para vencer fuerzas no estatales. Pero no se refiere a vencer a cualquier costo, sino expandir su fuerza y potestad con un criterio de eficacia, lo cual supone incrementar el poder estatal, pero al mismo tiempo someterlo a frenos que puedan dañar la vida de los súbditos.”<sup>11</sup>

Así, por nuestra parte podemos considerar que la razón de Estado, se entiende como una composición sistemática de medios, recursos, capacidades e instrumentos, capaces de dotar al que detenta el poder para justificar su posición política, la garantía de producir y ofrecer servicios que promuevan el desarrollo y supervivencia de la sociedad con resultados que por ende vigoricen al Estado y le retribuyan capacidad de subsistencia.

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 44.

Concebimos ahora como antes a la razón de Estado, como eje fundamental de subsistencia de los propios estados actuales. Es el Estado que busca conservar a la sociedad para conservarse a sí mismo, y esta idea sigue siendo legítima como antes. El Estado a su vez, para lograrlo deberá procurar o estar dotado de elementos y medios que le garanticen su vida como una institución que concentra el poder político. El Estado es pues (como dice Maquiavelo), *un fin en sí mismo*. La política a su vez, es una fuerza que se constituye para el Estado como una potencia para su eficaz conservación al margen de valoraciones de ética o de religión. Es la procuración de los fundamentos del poder, para el control y dominio público. Como también medios políticos para gobernar.

En fin, la razón de Estado es la justificación de existencia de sí mismo por procurar la existencia y desarrollo de la sociedad que le da vida, es el eje de acción del político conductor... “es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento”.<sup>12</sup> Es decir que la utilidad de la política como actividad toma un sentido vital en este fenómeno, la preservación y conservación del Estado tiene que ver también con un buen trabajo político. El propio poder del Estado se nutre de la valoración y de la utilidad de la política derivada de su accionar. Es un elemento más de organización política estatal.

Si partimos del argumento de que la sociedad está organizada en el Estado, es necesario considerar que la orientación y potencia del ejercicio del poder es con una finalidad política, no necesariamente ética. La existencia política del Estado y su propia necesidad, comprometen su sobrevivencia. Al concebir la existencia del Estado como una institución política y poderosa, entendemos que no podrá ser desplazado por otras fuerzas o poderes alternos, más aún, los concibe y los alienta tolerando su propia existencia a partir de la aceptación y reconocimiento de ser autónomo y superior, controlador de los mismos. Aquí radica la importancia de conservarse para tener ese control y reconocimiento, para conservar a la sociedad. Toda su capacidad, fuerza y potencia estará perfilada a su vitalidad y vigor.

---

<sup>12</sup> Meineck, Friedrich. *La idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, p. 3.

A su vez, el accionar del gobernante estará supeditado a la conservación del Estado y no a actitudes personalistas o de intereses propios. No deberá permitir el predominio de otros poderes, deberá al contrario, publicitar al Estado como poder supremo. El gobernante se apoyará en medios y elementos para garantizar ese monopolio de mando, elementos que conocerá de antemano al asumir el centro de la política y del poder.

Ante lo que se ha expuesto, es por eso que, “La razón de Estado exige del político que se eduque en su sentido y que se transforme humanamente, que se domine a sí mismo, que reprima sus efectos y sus inclinaciones repugnancias personales para entregarse plenamente al cometido objetivo del bien del Estado”.<sup>13</sup>

Gobernar no es hacerlo con fines personales, sino de respeto institucional del Estado y de su conservación. Es el perfil del propio gobernante con visión de estadista. Reconoce así, que gobernar es lo más importante en función del interés vital del Estado, concibiéndose a su vez, la razón de Estado.

Es importante señalar aquí, que no se pretende gobernar con un carácter despótico o autoritario, no es necesario para hacerlo bien y de manera eficaz. Se puede caer en esto, y efectivamente es una muestra de poder estatal, sin embargo aquí, el poder se deteriora y pierde legitimidad ante la sociedad y por tanto se va en contra de la propia razón de Estado. Por eso el poder no tiene connotaciones personalistas o adjetivos comprometedores de acción. Parte de realidades sociales reconocidas y trabaja en función de ellas. Gobierna sin complejos y establece una relación de dominio que impone la voluntad estatal por sobre las demás, procurando que su poder se conserve y se extienda. Es la necesidad que tiene por afirmarse, accionar y ampliarse. Es por ello que históricamente se reconoce como el organismo de poder supremo aceptado para la sociedad.

Entendemos a la existencia del Estado como la dinámica más importante que se establece en este fenómeno de correlación de fuerzas, es por ello que el propio gobernante estará supeditado a ella, aceptando incluso su remoción si así fuere necesario para salvaguardar el orden estatal. Es así, que la razón de Estado se despoja de intereses pequeños o de personalidades ajenas a su razón de ser; es decir, no tiene compromisos particulares y nadie particularmente le es indispensable. El accionar del Estado estará dado por la inercia de los procesos políticos y quedará supeditada a ellos la voluntad del propio gobernante; éste deberá despojarse de

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 8.



pasiones o intereses propios garantizando el ámbito de concurrencia del fenómeno político y social en aras del proceso de gobierno. Siguiendo a Foucault, podemos decir que la *razón de Estado* es como una tecnología de poder que se constituye como la agrupación de procesos, conocimientos y procedimientos que se aplican para ejecutar las prácticas políticas. Si se parte de esto, es un apoyo y herramienta que utiliza el gobernante para complementar su habilidad y destreza política para ejercer el poder de manera inteligente, respetando las disposiciones de existencia del propio Estado.

En suma, la actividad política y social de los elementos componentes de la sociedad y conformadores del Estado, deberán actuar bajo la regulación estatal garantizando su existencia como ente autónomo y órgano supremo de poder, para procurar y lograr la preservación de la sociedad y de sí mismo.

### **1.3 Importancia y significado de la racionalidad estatal**

#### **1.3.1 Su contexto en la vida moderna**

Esclarecer el perfil de la sociedad y sus valores en el contexto de la vida moderna, es un referente obligado para determinar el tipo de requerimientos y retos de la actividad estatal.

Los valores que postula la sociedad moderna, tienen que ver con la eficiencia, eficacia, racionalidad, organizaciones especializadas, instituciones y la preparación del servidor público del mundo moderno; entre otros.

A partir de esta primer disertación, es como podremos entender y definir el tipo de servicio público que demanda la sociedad, ya que parte de sus propias expectativas y valores.

Apelar al uso de la ciencia y la tecnología, es el punto nodal que garantiza el mejoramiento en la calidad y productividad que el Estado tiene en la dotación de bienes y servicios.

Es muy sencillo lo que aquí se pretende: aumentar la calidad de estos servicios, y en general del diseño de procesos de gobierno, en un tiempo menor y con una óptima utilidad de los recursos de que se dispone.

Calidad (que demanda la sociedad, dejando de lado la vieja concepción que pretendía hacerla privativa del ámbito empresarial, y que ahora adopta como un valor propio), eficiencia y eficacia, son los elementos que se garantizan en el marco de la racionalidad estatal, y que iremos desarrollando a lo largo del presente trabajo.

Sin embargo, antes de acercarnos a esta pretensión, es necesario analizar la noción de *racionalidad*, término al que nos hemos referido y que se presta para infinidad de acepciones.

Con una gran carga valorativa, el término ha sido usado para justificar acciones de legitimidad de personas e instituciones, pero que bien vale la pena cuestionarse, dado el abuso que para estos fines se ha tenido.

El desarrollo teórico que pretendemos para nuestro trabajo, se desdobra en torno de las esferas de la vida social moderna: moral, política, ciencia y tecnología.

Sin pretender adentrarnos en los diferentes enfoques que hemos revisado, fundamentamos en la razón los supuestos teóricos de nuestro tema de investigación, y los iremos presentando en forma sistemática, ya que, "se intenta superar una noción estrecha de racionalidad, entendida como racionalidad instrumental o empírico-analítica, y se trata también de rechazar la idea de decisiones morales que no estén fundadas en razones; de este modo surge una discusión en torno a una oposición entre *decisiones* y *razones*. Para superar la idea de las meras decisiones, en ambos casos se alude a las necesidades de la vida social y a los problemas de comunicación, al razonamiento implícito en el hecho de hablar y de escuchar a otros, y a la forma de vida social presente en la comunidad de científicos, que es previa a las instanciaciones de la racionalidad empírico-analítica".<sup>14</sup>

Revisando el estudio que sobre el tema hace Luis Aguilar, y que a su vez retoma la argumentación de Max Weber, muestra cómo se condiciona su concepción metodológica *hasta el punto que los conceptos y los enunciados histórico-sociológicos son contruidos de acuerdo al esquema de la acción racional*.

La concepción de la racionalidad en política, supone que la dinámica de la decisión, se adopte como una opción responsable.

Por otra parte, la acción revolucionaria marxista de la clase trabajadora, supone el estudio y la búsqueda de una explicación que describa la acción colectiva. Se tiene que abandonar la idea del egoísmo, y dotar de razón las acciones que sugieren sus intereses comunes y la motivación de los agentes.

Explorar además la posibilidad de una política racional, es motivo de cuestionamientos para encontrar el significado de la idea de una elección política racional y prever el alcance de las decisiones políticas racionales. Pensamos aquí en la incertidumbre como un gran obstáculo para las elecciones políticas racionales; se demuestra más bien cómo la justicia debe guiar las elecciones políticas fundamentales.

Concebir además las ideologías, para el desarrollo de su análisis, de manera aparte a los proyectos tecnológicos, para considerarlos *como grandes proyectos de*

---

<sup>14</sup> Olivé, León, *Racionalidad*, 1988, p. 11.

*organización social y de transformación de grandes sistemas cuya racionalidad no es diferente de la racionalidad tecnológica.*

La relación entre la racionalidad y el cambio científico, siempre trasciende para entender la evolución de los fenómenos económicos, políticos y sociales en la historia.

La aceptación de la racionalidad, se acepta en términos de verdad, en el concepto de la objetividad. Se establece la correlación y la compatibilidad entre objetividad y relatividad, clarificando la oposición objetividad, subjetividad, para entender la noción de racionalidad.

Es importante concebir el sentido de universalidad de la racionalidad, la distinción entre *legitimidad* y *legitimación* de un sistema político, nos demuestra ese interés como un elemento usual en la filosofía política.

La diversidad cultural del mundo moderno, es un referente más, que debemos tomar en cuenta para entender este fenómeno. “Las diversas culturas, y diversos grupos dentro de una cierta cultura, deben verse como racionales aunque sostengan creencias muy diferentes entre sí, so pena de caer en un inadmisible etnocentrismo”.<sup>15</sup>

En la vida moderna, la racionalidad constituye un gran tema de debate, que se construye y reconstruye para apuntalar y definir en general, el desarrollo social.

De manera particular, el término weberiano de racionalidad, concibe una razón científica y técnica, que se constituye a sí misma como incompetente, para efectuar el acto de validación de valores.

El concepto que construye Weber de racionalidad, va claramente en contra de los supuestos de los teóricos clásicos de la razón, si vale decirlo así; “se proclama una idea de razón que considera haber determinado el bien y el deber sin más de la *naturaleza humana* y que, por tanto, ilustra lo que debe ser la acción individual, las instituciones sociales, el estado y la historia universal”.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 17.

<sup>16</sup> Ibid., p. 77.

Es relevante concebir la idea de razón, para determinar el sentido y la conexión de la *historia humana*. Es capaz de sistematizar sus etapas, rumbo, enlace, y punto final resolutorio.

Bajo esta concepción, la propia filosofía moderna, se queda corta para entender y establecer la verdad y el bien de la historia social. “Es la racionalidad formal-instrumental-respecto de fines la que ve a la obra en la economía capitalista, en el estado constitucional, en la administración pública, en las organizaciones sociales, en la ética profesional y crecientemente en el ámbito de las decisiones privadas”.<sup>17</sup>

A su vez, se considera a la propia historia como una ciencia que establece un método de *explicación causal por leyes*, descubriendo y probando leyes de desarrollo en la historia. Es la validación consistente de valores, es la posible percepción de la historia universal como juicio universal.

Sin embargo, las revelaciones de esta ciencia histórica, se consolidaban como el único criterio de los valores que toda decisión pública o privada debería escoger y realizar. Es así, como se pierde el sustento de validación universal de los valores humanos en la tendencia y progreso de la historia universal. “Su concepto de racionalidad y la clara distinción que él establece entre ciencia y ética, ciencia social y política estatal, se configuran precisamente en oposición a esa concepción corriente y grandilocuente de la ciencia histórica y de su ámbito de conocimiento”.<sup>18</sup>

Se entiende el concepto, como científico y construido para fines de explicación histórica y sociológica; y no valorativo o normativo.

La construcción del concepto parte del capitalismo industrial y del Estado constitucional, y se perfila en la sociedad occidental moderna; “tiene el significado crítico de un actuar cuya configuración ha logrado finalmente liberarse de la aceptación emotiva e irreflexiva de las normas sustantivas de la tradición (ejemplo de lo que Weber denomina racionalidad material), con sus imperativos absolutos de integración y solidaridad comunitaria”.<sup>19</sup> Donde básicamente, racionalidad significa cálculo o calculabilidad en el actuar.

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 78.

<sup>18</sup> Ibid., p. 79.

<sup>19</sup> Ibid., p. 82.

Es la causalidad propia de los medios disponibles al acceso de todos. Es la referencia de una sociedad en particular, que denota un actuar específico con principios de organización que le permite calcular la realización de los fines.

“Los principios que han dado su organización peculiar a la sociedad moderna occidental, haciendo de ella una figura histórica original, son: la ciencia (tecnología), el derecho y la moneda”.<sup>20</sup>

Más allá de estas definiciones conceptuales, lo importante es entender cómo en el contexto de la racionalidad, el proceso cognoscitivo es más creciente, en la medida y en la proporción en que las sociedades se vuelven más plurales, especializadas y complejas en el ámbito contemporáneo.

Es dotar de inteligencia las acciones para garantizar valores en la sociedad tales como, la libertad, la igualdad o la fraternidad.

A partir de este contexto, el Estado tiene la obligación de dotarse de nuevas capacidades para incrementar su productividad y rendimiento. La racionalidad de la actividad estatal, se refleja en el buen desempeño de sus principales instituciones: la administración pública y el gobierno.

El nuevo contexto y escenario político, económico y social, no está para menos. La propia sociedad contemporánea se organiza a su vez en su institución más importante: el Estado.

Tendrá como gran tarea fortalecer los valores sociales, culturales y morales. El poder del Estado para concretar su actividad, adopta adjetivos de racionalidad, calculabilidad y legitimidad. Su propia racionalidad le impone pesos y contrapesos para frenar lo que podría ser un poder ilimitado.

Su condición de vitalidad le garantiza ser y reconocerse como la institución suprema. Se orienta a favor de la vida pública, lo que le permite alcanzar grados de progreso y desarrollo con una legitimidad y consenso bien ganados.

La democracia se presenta como uno de los valores máximos de la vida moderna; permite la existencia de grupos activos que participan y conforman el

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 82.

mosaico de la pluralidad. El consenso y el disenso son a la par, elementos que contribuyen a este escenario.

El Estado actúa con inteligencia, para conformar un gobierno óptimo que le asegure su propio derecho a la vida. Se organiza como una articulación de poder que tiene la obligación de direccionar a la sociedad por rutas de crecimiento y desarrollo.

Existen problemas públicos que adoptan el carácter de ser mundiales, contra este fenómeno, el Estado deberá estar preparado con el recurso de la ciencia y la tecnología para salir adelante, adoptando la nueva cultura de la modernización, siendo capaz de transformar a la sociedad a nuevas formas de vida, pero siempre procurando el bienestar general.

La existencia de valores de competencia, le sugieren revitalizarse y dejar de lado los procesos burocráticos excesivos, que tradicionalmente se presentaban con un gran derroche de recursos.

La vida moderna supone escenarios de alta competitividad, obligando al Estado a reorientar sus procesos para establecer nuevas relaciones de mercado. Tendrá que depurar su *forma de vida* en lo económico, político, social y administrativo.

Esta nueva relación supone también, la definición de nuevos ámbitos en la vida privada y la vida pública. "En esta lógica, lo estatal es distinto a lo privado y lo público. Lo privado es el espacio de los agentes del mercado y de las iniciativas individuales. Lo público es la agregación de voluntades, intereses, formas de cooperación y sentido de identidad que permite a los ciudadanos y sus organizaciones emprender tareas comunes. El Estado forma parte de lo público, pero no es lo público en sí. En todo caso, es el responsable de salvaguardar la vida pública entendida también como un lugar donde conviven particulares, agrupaciones civiles y políticas y las instituciones del Estado".<sup>21</sup>

La nueva forma de administrar los recursos públicos, deberá estar acorde a los nuevos requerimientos de racionalidad, dado que éstos son producto de la aportación de los privados a través de impuestos a la hacienda pública. Ya no son ilimitados, y es más, no será suficiente su sola buena administración, sino que le sugieren al administrador público una gran preparación de carácter profesional, para mejorar la

---

<sup>21</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones...* p. 124.

productividad en la generación y dotación de bienes y servicios, con calidad y oportunidad.

Lo que es deseable y factible aquí, es que la implementación de programas de austeridad no deberá lesionar a la sociedad, sino que deberán diseñarse programas de gobierno con un perfil de administración pública profesional, administración que así demanda la sociedad en la vida moderna.

El Estado deberá tener capacidad para transformarse, y a su vez conservarse como tal. Para lograrlo, existe una mayor complejidad, ya que gobernar a la sociedad en el ámbito de la vida moderna, requiere más que atender demandas, se necesita de una racionalidad estatal, de un gobierno inteligente y de una administración pública profesional.

Como ya lo hemos mencionado, la democracia es uno de los grandes valores que postula la sociedad en la vida moderna. Con el desarrollo de ella, se acepta una sociedad abierta, plural, competitiva, con libertades públicas y participación decisiva de los grupos sociales en el diseño e implementación de nuevos procesos de gobierno.

En el contexto de la racionalidad estatal, del Estado contemporáneo; los máximos valores a los que hemos aludido, y que postula la sociedad en la vida moderna, quedan consagrados en las disposiciones de los siguientes elementos:

- Libertades públicas.
- División de poderes.
- Régimen político.
- Derechos ciudadanos.
- Vida pública y privada.
- Estado de derecho.

Para decirlo en pocas palabras: todo lo contiene la administración pública; y todo el contenido de la administración pública, es la expectativa de la sociedad en la vida moderna.

Es importante aclarar que el proceso de reforma estatal, es o pretende ser, una reestructuración de la vida institucional, para hacer frente y encarar problemas públicos con mayor complejidad por el fenómeno de la globalidad, de las economías



abiertas y de la conformación e integración de bloques económicos, a los que ninguna nación puede sustraerse.

Un recurso que el Estado tiene a su favor, es la vitalidad de su propia sociedad, es su decisión y voluntad para participar en el espacio público de manera dinámica, promovida, regulada y alentada por el mismo Estado. Es el reclamo de la sociedad para participar y hacer lo que mejor sabe hacer, con el visto bueno del Estado. Es la valoración que el Estado hace de las capacidades de la sociedad.

La vida pública, la vida moderna, es el nuevo espacio del pluralismo cívico y político. Es un espacio demandante de calidad, eficiencia y eficacia, servicio y atención, misión encomendada a las administraciones públicas, que a su vez entrarán en una nueva dinámica de modernización, cambio, transformación, y profesionalización en el servicio público.

La rendición de cuentas es una modalidad que será efectiva y que dotará de consenso y legitimidad a los gobiernos, que de lo contrario tendrán un voto de censura en los procesos de elección. Es la democracia de las urnas la que se pronuncia y adopta este mecanismo como una forma más de buscar cambios que reditúen un mejoramiento en el buen gobierno.

Para un Estado que se reviste en la vida moderna, es importante contar con un gobierno abierto, que se define como su institución más importante, para diseñar nuevos canales de comunicación entre sus diversos públicos de ciudadanos. Es la nueva relación de comunicación gobierno-sociedad, sustentada en el respeto y reconocimiento de sus respectivos roles.

La nueva gestión pública es responsable de los nuevos procesos económicos, políticos, sociales y culturales. "En este sentido, la gestión pública puede considerarse como un sistema de dirección, conducción, persuasión, cooperación y articulación de esfuerzos que tienen por objeto gobernar y administrar con sentido público-social".<sup>22</sup>

El reclamo de la sociedad en la vida moderna, es contar con un gobierno inteligente, con un buen gobierno que pueda instrumentar una gestión pública abierta y democrática, una gestión pública que adopte el proceso de ciudadanización, que

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 139.

sea capaz de escuchar los reclamos de la sociedad y que le de cabida en los diseños de procesos de gobierno que tienen que ver con su propio bienestar.

La consulta ciudadana, el plebiscito y la rendición de cuentas, son instrumentos que se vuelven factibles en la vida moderna. Son los condicionantes de la sociedad a la élite dirigente, para que no se aisle y tome decisiones de gabinete cerrado, de escritorio; para que acerque el gobierno a la participación ciudadana.

La estabilidad política, es un elemento más, que de cumplirse las expectativas del buen gobierno, podrá estar garantizado. Es un valor que se perfila en la sociedad moderna.

La gran tarea de la clase gobernante, es ser capaz de institucionalizar estos cambios que se han listado, ya no enfrente de la sociedad, sino ahora de su lado, para garantizar la consistencia social y política.

Finalmente, todo este nuevo proceso tendrá sentido, solo si se eleva el nivel de vida de los ciudadanos, si su calidad se ve favorecida, y se garantizan sus libertades y derechos humanos en un marco de pluralidad y democracia.

Bajo este panorama, en el contexto de la racionalidad estatal y de los requerimientos de los valores de la sociedad en la vida moderna, “la gobernabilidad democrática significa considerar como factores fundamentales del Estado lo siguiente: 1) el sustento y funcionamiento del régimen político; 2) la ingeniería constitucional; 3) las formas de coalición; 4) la hechura y aplicación de las políticas públicas; 5) la relación gobierno y partidos políticos; 6) la construcción y recreación de los consensos; 7) los tipos de respuesta ordinaria y contingencia; 8) la formulación de reglas para evaluar la acción de gobierno; 9) los pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; 10) la emergencia de nuevos grupos, fuerzas y organizaciones públicas y 11) la correlación entre una gestión eficaz de la economía y el mejoramiento gradual de los índices del bienestar social”.<sup>23</sup>

Las esferas de lo gubernamental y la sociedad, se instauran en un concierto de convivencia para garantizar sus relaciones de aceptación y entendimiento, a partir de uno de los máximos valores de la vida pública: la gobernabilidad.

---

<sup>23</sup> Ibid., p. 147.

### **1.3.2 La utilidad y generación de resultados**

Procurar una dinámica en la administración pública de utilidad, productividad y resultados, es un elemento más de la importancia de la racionalidad estatal, en la vida pública y en el contexto social actual.

Generar resultados con una calidad requerida, en cantidad necesaria y en el momento oportuno; es la responsabilidad y obligación de esta administración pública, que será su aporte en este escenario.

Los servidores y funcionarios públicos, deberán tener claramente establecidos los requerimientos y demandas de la sociedad, para elevar su productividad y competitividad en la dotación de bienes y servicios, que tendrán la característica constante de ser un producto acabado de la ingeniería racional estatal.

La combinación en los procesos de trabajos de los hombres y la ciencia y tecnología, serán la norma que garanticen la elaboración de un producto de calidad, que salga bien a la primera, que cumpla con la satisfacción de una necesidad y que evite el derroche de recursos.

El bien o servicio que genera la administración pública, estará vigilado desde su proceso de producción, para evitar estas fallas o desvíos, manteniendo un control, que ciertamente puede ser un control de calidad para inspeccionar las posibles anomalías, aún cuando el servicio está ya en uso por la sociedad.

Es la calidad pretendida por los diseñadores de los nuevos procesos de gobierno, exigida por la sociedad, y demandada y requerida por todos los públicos, que estará medida con la aceptación o rechazo de los mismos, y que tiene su supervisión previa en el monitoreo implementado desde el gobierno.

Elementos como la rapidez, eficiencia, facilidad, comodidad, son característicos en la dotación de servicios de calidad.

Racionalizar el ejercicio del poder, es la misión del Estado en una vida moderna, con una sociedad que acepta y reconoce a sus máximas instituciones: el gobierno y la administración pública.

El servicio público, tiene una nueva misión: ser previsor, óptimo y visionario, para desempeñarse en grados de excelencia y no caer en excesos administrativos o burocráticos. Donde por cierto, se ha desvirtuado el término de burocracia, para usarlo en un sentido peyorativo, por lo cual es necesario rescatar su descripción teórica clásica como sigue:

*Burocracia:* Se entiende como un “conjunto de aparatos administrativos, sistema de organización y personas integradas en ellos para conseguir fines determinados mediante trámites formales institucionalizados.

La creciente complejidad del Estado moderno determinó el surgimiento de organismos cada vez más diversificados, mediadores entre aquél y los administradores. Dichos organismos fueron identificados con la función para la cual surgieron –la racionalización de los fines y de las funciones- y alejándose de su papel de medio agilizador de la circulación social. Así, apareció una nueva capa social, cuya razón de ser fue, en medida creciente, la supervivencia de estos organismos y la amplitud de sus funciones.

Aunque ha habido formas de burocracia en formaciones sociales complejas de la Antigüedad (el imperio romano, el imperio nuevo de Egipto, etc.), su existencia dependía demasiado de tal o cual dinastía, emperador o jefe militar para consolidarse como categoría social determinante.

Con el Estado absolutista y, posteriormente, con el Estado contemporáneo, esta burocracia se perpetuó a sí misma por encima de los cambios de gobierno, de políticas y de orientación social.

El desarrollo de la empresa moderna y especialmente de los grandes monopolios, ha dado lugar al nacimiento de una burocracia industrial y comercial con amplias conexiones con la estatal. Los teorizadores más destacados del fenómeno de la burocracia han sido Max Weber, Schumpeter, Trotsky, L. Von Mises y Tonraire”.<sup>24</sup>

Como lo hemos entendido, esta *clase social formada por los empleados públicos*, y que es en lo común como se les identifica, se refiere *a las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.*

---

<sup>24</sup> En Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, México, INAP.

Pero, como ya lo hemos anotado, la utilización que en sentido peyorativo se le ha dado, ha desvirtuado la actividad de la función pública. Más aún, la palabra así usada, apunta a lo más negativo de la administración pública, a la tramitación lenta, rutinaria y desesperante para el público.

Esto se debe a que, precisamente el usuario ha sido tratado de manera negligente, y vive en carne propia las fallas de los servicios, los tiempos excesivos para desahogar sus asuntos complejos y diversos, atendido con ineptitud, abuso de autoridad, descortesía, irresponsabilidad, corrupción, etc.; por lo que tilda a estos pseudo servidores públicos de *burócratas*.

Sin embargo, es cierto que la propia ciudadanía en muchas ocasiones ignora que al interior de la función pública, verdaderamente existen procesos legales y/o administrativos de gran complejidad.

Identificar al servidor público, de manera general, como un fallo de eficiencia, cortesía y honradez, en el desempeño de sus funciones públicas, es por demás una visión injusta.

En este contexto es importante rescatar la dignidad del servidor público, que tendrá una actuación y relevancia, como un elemento de cambio en esta sociedad moderna.

Destacar al burócrata como un servidor de sus conciudadanos, situado en un puesto de gobierno, desempeñando funciones partiendo del ejercicio de las facultades que le confiere el marco jurídico-normativo, en virtud de su previo nombramiento.

Dignificar el servicio público, es también hacer partícipe a la sociedad en este proceso, y ver así que el servidor tiene derechos y obligaciones que cumple en general con vocación de servicio y un alto sentido de responsabilidad y competencia, que enfrente insuficiencias de recursos presupuestales y materiales, y en muchas ocasiones, se desarrolla en condiciones ambientales de trabajo que inhiben su productividad.

Reconocemos pues, que los términos de *burócrata* y *burocracia*, viven su peor momento, que se encuentran desvirtuados, desprestigiados y deteriorados, como

consecuencia de las grandes fallas en el servicio público que ya hemos listado, y en general por el pésimo desempeño de quien ha constituido el servicio público de manera improvisada e incompetente.

No dejamos de reconocer que en la vida moderna se presentan todavía estas deficiencias, y que los malos elementos seguirán haciendo de las suyas, sin embargo es importante señalar que existen muy buenos elementos que deberán rescatarse y depurarse, para entrar al contexto y a la dinámica del servicio público profesionalizado.

“Son claros entonces, la necesidad y el propósito de rescatar el verdadero significado teórico-técnico de este concepto; *se trata, de lograr la revaloración y dignificación del trabajo que con un alto espíritu de servicio realiza la enorme mayoría de los trabajadores al servicio del Estado, de rescatar su prestigio y devolverle el orgullo que representa dedicar su esfuerzo laboral al servicio de la sociedad*”.<sup>25</sup>

Es la concepción de una burocracia profesional; es la conformación de un cuerpo de especialistas perfilados a desempeñarse bajo una orientación y formación de carácter profesional.

Solo de esta manera podrá existir certeza, certidumbre y rumbo en la generación de resultados, en la vida pública, que justifican y garantizan la utilidad en el contexto de la racionalidad estatal.

### ***1.3.3 Las condiciones de la profesionalización del servicio público en la vida moderna***

En esta dinámica de racionalidad estatal, el significado de la preparación del servidor público en el mundo moderno, apunta a una profesionalización en el desempeño de sus funciones.

A una preparación y formación académica, que le permita un lugar en el ámbito de la competencia, para ganarse el gran honor de servir al público; a una revaloración de valores, de ética y de vocación de servicio.

---

<sup>25</sup> Varios. *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, 1999, p. 29.

En esta gran dinámica social ya no cabe un servicio público deficiente e improvisado. Nadie puede desempeñar un cargo o una responsabilidad pública sin una suficiente y acorde preparación, sin una mínima experiencia, pero sobre todo, sin una auténtica y probada vocación de servicio.

Es de aquí de donde parte la necesidad de la administración pública, por realizar esfuerzos orientados y articulados, con sus distintos elementos y áreas de trabajo, para profesionalizar al servidor público de cualquier nivel y que sea capaz de tener aplicación en su desempeño y generar resultados con calidad y oportunidad.

Es la orientación pragmática a donde se perfila el nuevo servidor público, con un conocimiento de causa sobre los referentes de su desempeño, fundado en el estudio de las teorías de los hechos, utilizando además el valor práctico como un criterio de verdad.

El servidor público deberá ser un nuevo valor de la vida moderna, siempre y cuando adopte este perfil profesional. Es una nueva aspiración de la sociedad que demanda competencia, capacidad, liderazgo, productividad, eficacia y eficiencia en las actividades y diseño de procesos de gobierno que tienen que ver con la satisfacción de demandas impostergables.

Este nuevo servidor, deberá reunir requisitos previos al ingreso del servicio público, con una formación escolar y con una orientación o especialización en la actividad precisa a la que vaya dirigido. A partir de entonces estará acumulando experiencia, la cual se verá fortalecida con una intensa y constante capacitación en el transcurso de su desempeño y de acuerdo a las necesidades de la sociedad y de las propias instituciones.

Sobre todo, deberá estar dotado de una gran conciencia que le permita entender la trascendencia social que le significa su actividad. No deberá sacar ventaja personal de su posición, y al contrario, podrá establecer un modo de vida y fincar su proyecto personal de vocación dedicado a servir solo al público. Podrá desarrollarse y crecer de manera personal y profesional.

Así... “El servidor público profesional es un trabajador que mediante la prestación atenta, honrada y eficaz de sus servicios a la ciudadanía, espera ser remunerado justamente y tener oportunidades de desarrollo y ascenso a posiciones

de mayor responsabilidad dentro de la escala jerárquica gubernamental; también espera ser estimulado como consecuencia de un desempeño sobresaliente”.<sup>26</sup>

La necesidad que demanda la vida moderna, en el sentido de profesionalizar el servicio público, es una actividad, es una dinámica, que para concretarse deberá institucionalizarse mediante la creación de un esquema jurídico que dé el soporte adecuado a un sistema que tendría la finalidad de cumplir con esta premisa: *Solo un servidor público profesional será capaz de proporcionar a la ciudadanía los servicios que demanda con la diligencia, honestidad, eficacia y eficiencia que esta requiere.*

Es la necesidad de una promulgación de leyes para el servicio público profesional.

Tendrá que ser aparte un proceso permanente, ordenado, sistemático y dirigido, organizado por la autoridad para ofrecerle al propio servidor público los medios institucionales para su formación, capacitación, adiestramiento y actualización, para potencializar sus aptitudes (y actitudes), y ofrecerle siempre alternativas de desarrollo integral sustentado en la adquisición de nuevos conocimientos, para hacerlo crecer, como lo hemos apuntado, en su perfil profesional y personal.

La administración pública tendrá a su vez, la obligación y responsabilidad de instrumentar hacia su interior, mecanismos que permitan el vínculo entre medios académicos y de esfuerzos administrativos, para consolidar en este contexto de profesionalización, el esquema de ascensos, punto básico en la concreción de este proceso.

Bajo este contexto, la *carrera en el servicio público*, se puede describir de manera conceptual, como... “Un sistema que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los recursos humanos orientados a la selección, contratación, concientización, capacitación, desarrollo, promoción y permanencia productiva del servidor público, a fin de responder a las expectativas ciudadanas, a los legítimos intereses laborales del trabajador y de contribuir al cumplimiento de la misión de las estructuras de gobierno”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Ibid., p. 122.

<sup>27</sup> Ibid., p. 126.



La permanencia del servidor público en el ámbito laboral, estará supeditada a su capacitación y vínculo con la formación académica, a su desempeño y productividad; su carrera y ascenso, dependerá de la dinámica que impone la meritocracia.

En fin, podemos señalar la importancia que adquiere la nueva cultura de servicio público, a partir del impulso que la sociedad abierta impone en una vida moderna. Con esto, es posible consolidar de manera dual una expectativa creciente:

“1) Para la sociedad, de contar con un gobierno compuesto por servidores públicos altamente calificados, capaces de ofrecer seguridades de continuidad de programas regulares del gobierno y la conducción eficiente de aquellos que vayan determinando las autoridades;

2) Para los servidores públicos, de ofrecerles una posición de empleo estable pero no estática, con la posibilidad potencial y real de ascender en puestos de mayor responsabilidad en función de sus propios méritos y capacidad profesional que, en todo caso, se estimularán y fortalecerán con programas de formación continua”.<sup>28</sup>

Sin más, podemos establecer que los puntos que hemos tocado a lo largo de esta ponencia sistemática, constituyen los valores fundamentales de la vida moderna, que a su vez toma forma en el contexto de la racionalidad estatal.

Sin embargo, tratar de desarrollar ese contexto cumpliendo con expectativas de quienes se han dedicado al estudio de manera profunda para el manejo de estos conceptos; es una labor que incluso cae en lo pretensioso, y que ciertamente escapa a los alcances de nuestra propuesta que pretendemos en este trabajo de investigación.

Tómense pues, solo como referentes para argumentar y entender una concepción primaria del significado verdadero y complejo de la vida moderna.

---

<sup>28</sup> Ibid., p. 134.

## 1.4 El Estado contemporáneo

Llamado de muy diversas maneras por los diferentes autores ocupados en el tema, la nueva modalidad o el nuevo modelo de intervención del Estado principalmente después de la segunda guerra mundial, y como consecuencia de las crisis mundiales recurrentes en el plano político, económico y social, toma forma y perfil con una característica predominante. Poco a poco de manera gradual y sistemática, el Estado va asumiendo la misión de proporcionar y dotar de soluciones a los problemas que agobiaban a la sociedad.

Denominada por algunos a esta etapa como el Estado benefactor, determinado para intervenir en la economía con el claro propósito de regular los mercados para orientar la vida productiva, de desarrollo y económica.

Esta gran actividad estatal se dio en la esfera económica, trastocando a su vez con su impacto a la social y a la política. Cuanto más intervenía el Estado, menos se le daba a la sociedad la oportunidad de intervenir o participar en la toma de decisiones que le competen a su propio bienestar. La participación y potencialidad individual se vio truncada por la centralización y monopolización de las decisiones e intervención del Estado.

Más, recurriendo a la constante referida a la escasez de los recursos, es necesario considerar que el Estado no podría estar más interviniendo de manera ilimitada en este accionar. De manera contradictoria esta actividad estatal no arrojó los resultados esperados o favorables al desencanto de la sociedad. Aunque rescatando elementos positivos tendremos que mencionar que pudo aminorar los desequilibrios históricos entre clases sociales pero de manera comprometida con respecto de esos recursos públicos limitados.

Visto así, puede considerarse que tenía un lugar justificado de existir o de razón de ser en ese contexto histórico, ya que como bien lo apunta Ricardo Uvalle, el Estado “Nunca suplantó a los particulares, pues equivaldría a su propio suicidio. Su intervención en la economía debe entenderse como un requisito funcional de la producción, la distribución y el consumo.”<sup>29</sup>

A partir de este recuento, el Estado se perfila en su nueva etapa como un ente promotor y regulador de las capacidades individuales y colectivas de la sociedad

---

<sup>29</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **Tendencias de la Administración Pública Moderna**, en Revista Identidades, No. 3, p. 8.

para equipararse con ella y brindar garantías de desarrollo y de espacios reclamados por ese gran público. Se definen nuevos roles y un nuevo esquema de relación de corresponsabilidad en la relación Estado-sociedad.

En el nuevo contexto que se impone por el fenómeno que implica la globalización, se define un proceso irreversible de mundialización del cual la actividad estatal no puede ni debe sustraerse.

Más aún, si consideramos que la dinámica de la globalización no es nueva, sino que tiene que ver con un constante cambio en los sistemas, medios y procedimientos de comunicación que se han desarrollado a lo largo de la historia de la humanidad, es necesario revisar de manera alterna la evolución de la actividad estatal, para clarificar su nuevo rol en esta nueva composición geopolítica; característica de profundos e incesantes cambios económicos, políticos, sociales y culturales.

La revolución tecnológica implica una nueva concepción y cosmovisión para enfrentar esos cambios y definir nuevos procesos de gobierno y de dirección social. La opción por el uso de nuevas tecnologías se justifica en el hábitat de un mundo dominado por las comunicaciones con constantes cambios y transformaciones totales. La propia noción del tiempo y del espacio cambia, las distancias se acortan y el tiempo se hace breve. Las transferencias de capitales, de personas, de bienes y servicios se suceden en fracción de segundos en todo el mundo. La tasa de creación e innovación tecnológica en la actualidad está considerada como una de las más altas en la historia.

La economía abierta competitiva, la revolución tecnológica, la globalización, la dinámica del mercado y la participación social son, entre otros, elementos que participan en la nueva reestructuración de la actividad del Estado.

Con el fenómeno descrito, el Estado requerido nada tiene que ver con la decadencia y deformación que sufrió en su actividad nacional populista, que creció y creció hasta perder capacidad de movimiento, de agilidad y de respuesta a demandas como las que hemos descrito.

Tampoco se necesita un Estado en su mínima expresión que sea solo un ente conceptual de existencia. Se requiere, se reclama y se necesita un Estado con presencia, actividad y compromiso social. Un Estado que se asocie con la opinión

ciudadana para definir su ruta de acción; que sea plural, que integre a todos los actores y grupos en la búsqueda del bienestar, y que reconozca y promueva la demanda de la sociedad de mayores espacios de participación pública.

Se necesita un Estado regulador y equilibrado, que no se defina por el grado de su participación, sino por la calidad de la misma, en función de promover el desarrollo de la sociedad y que consecuentemente le reditúe en consenso y legitimidad para justificar su razón de ser y por ende su supervivencia.

La vida omnipresente del Estado y su condición protéica quedan atrás y se perfila la legitimidad de la acción estatal dada, a parte de los fines que busca, por los métodos que emplea en el ejercicio del poder, en la racionalidad de su gestión, en la eficacia de su accionar, en el reconocimiento y promoción de la participación ciudadana, y en el mejoramiento y atención especializada de los usuarios de los servicios públicos.

En fin, que el debate de la actividad y desempeño estatal no se agota, sino que se agranda su horizonte de discusión, del cual tomaremos los elementos que hemos planteado para desarrollar este tema de investigación, y poder así establecer consideraciones finales acotadas a los objetivos establecidos al inicio.

Por otra parte y siguiendo con el argumento de entrada de este apartado, es necesario reconocer al Estado para entender este fenómeno, como un ente protagónico que al participar en la dinámica de la generación, producción y distribución de la riqueza, trastocaba el orden de la vida social y sobre todo caracterizaba a la economía con una visión netamente estatal.

La explicación más acertada para definir este fenómeno nos la proporciona de manera precisa Ricardo Uvalle al afirmar que... “el estado ingresa de lleno en el terreno de la economía con el fin de evitar los costos políticos y sociales tanto de la desigualdad como del comportamiento errático y cíclico del mercado. La llamada intervención del estado en la economía confiere a la sociedad otra fisonomía y contenido. Junto a los agentes privados, la acción estatal se constituye en una de las palancas del proceso económico y en pieza clave para influir en la distribución de la riqueza.”<sup>30</sup> Es en este contexto para garantizar un mejor equilibrio entre los desajustes provocados por el mercado, que el Estado entra en una dinámica de intervención con la intención primera de proporcionar a la sociedad una justa

---

<sup>30</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros...* p. 81.

distribución de la riqueza producida finalmente por ella misma, es por ello que... “Para corregir esta situación, el estado asume un papel protagónico en el diseño, programación y ejecución de las políticas de bienestar social.”<sup>31</sup> Al margen de ocuparse por brindar estímulos a la iniciativa privada, se ocupa en el diseño de programas sociales masivos con un alto contenido social y público le da un sentido al aprovechamiento de la economía, como se puede apreciar el Estado de bienestar tuvo su auge y dinámica positiva aliviando severas crisis históricas y recurrentes, el crecimiento económico y el equilibrio en ese punto estuvo dotado de gran certidumbre. Había respuesta a las grandes demandas de justicia distributiva. Había consenso y por tanto legitimidad en el accionar de ese Estado, aunque después vendrían los cuestionamientos, tales como gastar demasiados recursos, o más aún despilfarrarlos ocasionando un desajuste entre los sectores productores. El tamaño de la administración pública empezó a crecer de manera desbordante. La puntilla se la dio la crisis de los setenta y de los ochenta. Este fenómeno se suscitó en varias partes del mundo, mientras crecía el gran rechazo por las políticas neoliberales se cuestiona el tamaño y derroche de recursos en este crecimiento. En fin se llega a un tipo de Estado que más que ayudar limita a la sociedad a participar y reclamar el espacio público que por naturaleza le corresponde.

Este problema se recrudece si consideramos que uno de los puntos cualitativos del Estado es el que representa la relación que finalmente asume para con la sociedad; es por ello que es de vital importancia hacer una revisión teórica de los elementos organizacionales, operativos y administrativos que el Estado adopta para atender las demandas de la sociedad a partir de sus órganos de gobierno materializados en la administración pública, punto que abordaremos con más precisión en los capítulos posteriores.

Lo que es un hecho es el rechazo definitivo que la sociedad ha demostrado a las decisiones centralistas, en las cuestiones políticas y administrativas, lo que se traduce en un costo para el Estado y una carga y descrédito contra lo que tendrá que remar. El punto fundamental aquí, es el sentimiento generado en la sociedad, al verse impedida de participar en cuestiones básicas de su propio desarrollo; las decisiones se han tomado sin su consulta y consentimiento. Los ciudadanos han advertido que el uso de recursos ha sido discrecional, cuando no de derroche para otros fines o bien, destinados a actividades en las cuales se sienten desplazados. El reclamo ciudadano se hace evidente cuando se percata del sobredimensionamiento de la vida del Estado en su ámbito de participación e intervención, de tal forma que exige y

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 81.

plantea su propio espacio público de participación y de manejo y propuestas de iniciativas que le competen de manera justificada en pro del bien común. Así, el tipo de Estado que se necesita “Es un estado que al revalorar la vida pública, regresa a la sociedad lo que ella sabe y puede hacer. Es un estado que deslinda la naturaleza política y pública de los problemas comunes.”<sup>32</sup>

Este planteamiento propone la alternativa más viable para garantizar la convivencia Estado-sociedad. Es la opción estatal para dotar y dinamizar esta nueva concepción de vida pública, la cual se perfila y toma forma como un logro de la ciudadanía.

El nuevo tipo de relación que se establece es un pacto complementario de accionar y de entender en el contexto de necesidades primarias y de dotación de recursos para atenderlas. Es el concierto entre la esfera pública y la privada, concierto que estará predeterminado por el propio Estado con su conducta en uno y otro ámbito.

Es el Estado quien tiene la necesidad de adaptarse a un nuevo contexto en un mundo totalmente distinto sujeto a los avances e innovaciones tecnológicas. El propio gobierno y la administración pública asumen el reto para demostrar la capacidad de adaptarse y justificarse con la sociedad con una vocación moderna sustentada en la disposición de optar por esa tecnología de apoyo para diseñar nuevos procesos de gobierno.

Se entiende pues, que la modalidad del Estado de bienestar ya no es factible en este contexto actual, no resulta funcional y es carente de utilidad a una sociedad moderna, abierta, cambiante y demandante de espacios de participación. Con estos cambios, quedan de lado los procesos de trabajo jerárquicos y rígidos preocupados más por cumplir con la sistematización del mismo que por el objetivo social final.

Este tipo de Estado presentó una crisis en su forma de operar y administrar, básicamente por su discapacidad para ajustarse y evolucionar a los cambios sugeridos por un mundo cambiante en el marco de la globalidad.

En fin, la omnipresencia del Estado conoció sus límites a costa de la insatisfacción de la demanda ciudadana y de la mala inversión de los recursos

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 89.

públicos. Esa idea de pensar en lo ilimitado de los recursos ha quedado fuera de contexto y la inoperancia de sus procesos requiere de funcionalidad y eficacia.

Bajo este panorama descrito, el Estado requiere ceder espacios y acortar su intervención para promover o estimular iniciativas inherentes a la sociedad organizada que de por sí lo demanda, quedándose solo con las actividades que es capaz de realizar de manera óptima y oportuna, y facilitar el desarrollo de instituciones alternas de la propia sociedad para entrar al relevo y garantizar un mejoramiento.

Entendiendo que la sociedad tiene valores propios, individuales y colectivos, que tiene capacidad y conocimiento, entendimiento de sus demandas y que apela a lo que puede y es capaz de hacer, el Estado brindará garantías para que esto se produzca desvaneciendo su propio monopolio del espacio público.

En la noción que nos ofrece Ricardo Uvalle, se entiende ese espacio público como el punto de coincidencia entre la sociedad y el Estado, para construir y armonizar una nueva relación a partir del reconocimiento mutuo y de las potencialidades de cada uno, para establecer una nueva dinámica de corresponsabilidad y participación. En esta argumentación se establece como sigue: “El espacio público es una potencia creativa y realizadora. Se integra por instituciones privadas y sociales que no pertenecen a la esfera de lo gubernamental.”<sup>33</sup> Su finalidad está orientada a fines básicos, comunes y de bien social, no se busca el poder por el poder, no el poder tradicional, sino el que pueda potenciar esos objetivos de carácter social. Es tal la dinámica que propone en principio la constitución de una ONG; organización capaz de manifestar su participación en ese espacio público sin intereses particulares, partidistas, mezquinos o de búsqueda de poder, sino del cumplimiento de la procuración del bienestar social en un ámbito predeterminado. Es otro elemento en las nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad.

Es el reconocimiento de la capacidad privada para participar y contribuir a fines públicos. El Estado no tendrá que tratar de cumplir con todo ya que históricamente ha demostrado no poder hacerlo, tendrá que reconocer sus limitaciones y dedicarse de lleno a realizar lo que bien sabe, a la par de promover instancias de participación a la sociedad organizada, lo que será redituable en un mejor manejo de sus finanzas con la premisa del reconocimiento de sus recursos

---

<sup>33</sup> Ibid., p. 97.

escasos priorizando necesidades. Tendrá que evitar volver a las cargas administrativas y burocráticas que solo presentaban derroche de recursos e inoperancia en el cumplimiento de objetivos sociales básicos. Tendrá que borrar la imagen paternalista, protagonista y de omnipresencia que tenía, ya que le hizo perder legitimidad, credibilidad, consenso y comunicación con la sociedad, creando su propia desconfianza.

Es así que ahora, “El estado en una vida pública recuperada y revalorada es una institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativamente racional y mensurado. Es un estado que coordina, estimula, promueve y apoya lo que la sociedad quiere y sabe hacer... Es un estado que reconoce las instituciones privadas y públicas como agentes capaces para llevar a cabo el cumplimiento de fines socialmente indispensables. Es un estado que concibe a la sociedad integrada por ciudadanos y por instituciones no gubernamentales que pueden cooperar con él en la atención y solución de los problemas de la vida en común.”<sup>34</sup> La concepción de este Estado le reclama mayor capacidad de gobierno y de administración, de racionalidad en los recursos y sobre todo de inteligencia para encarar escenarios inéditos donde la participación privada tiene presencia para garantizar un cumplimiento eficaz en la dotación de servicios a la sociedad.

En suma, es el perfil de un Estado con justificación social que determina la mejor forma de gobernar y administrar. Es la conformación del buen gobierno, ya que... “El buen gobierno se acredita por al conjugación de sus capacidades políticas, técnicas, tecnológicas y administrativas para que la dirección de la sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública en la cual no hay diferencias ni privilegios que lastiman la vida ciudadana. Hay buen gobierno cuando la administración pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales a favor del interés social.”<sup>35</sup> Esta concepción de buen gobierno es lo complementario al nuevo perfil del Estado con justificación social en su accionar, es el apoyo tecnológico en el que se sustenta para ser operativo y funcional objetivamente. Es la innovación en los nuevos procesos de gobierno para estar al tanto de las exigencias de la ciudadanía para incorporarla con su participación y opinión creando una atmósfera de convivencia y de respaldo que al final le constituye legitimidad y consenso en su accionar.

---

<sup>34</sup> Ibid., p. 102.

<sup>35</sup> Ibid., p. 104.



## II. LA CONSTRUCCIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

### 2.1 La importancia de la ciencia de la administración

#### 2.1.1 *Francia: el sustento teórico de la ciencia de la administración*

Situar los antecedentes de la ciencia de la administración es una tarea ardua que merece su propio análisis exhaustivo, sin embargo para los fines de nuestra investigación es necesario recapitular los sucesos más relevantes en el contexto histórico, político, económico y social, aunque de manera breve pero ilustrativa, del periodo comprendido presentado entre el Estado absolutista y la Francia moderna, y como eje principal, la Revolución de 1789.

Esta revolución que está considerada como un movimiento ideológico y político, sucedida a finales del siglo XVIII, trajo repercusiones a nivel mundial y trastocó todos los órdenes de vida, constituyendo otro de carácter moderno.

Las condiciones propias del modo de vida de los habitantes de Francia, que coincidían en un gran desencanto e inconformidad, fueron claves para gestar este movimiento, reclamando otro tipo de vida.

En el contexto internacional, Francia se constituyó como una gran potencia económica capaz de enfrentar el poderío inglés. Hacia dentro, era fuerte con una monarquía absoluta consolidada, al igual que la clase social que detentaba el poder: la aristocracia. Por tanto, era razonable para ellos ofrecer una gran resistencia al cambio, dado que ello significaría la pérdida de sus privilegios. Más, al reconocer la situación económica y política desfavorable, optan por instrumentar una fallida reforma administrativa que solo fue capaz de acelerar el desencanto popular y la irritación de las mayorías. De ellas surge un grupo homogéneo con características similares como ser culto, civilizado y en búsqueda de poder no solo económico sino político: los burgueses. La aristocracia monárquica, conoce al fin un enemigo poderoso, capaz de movilizar y manipular masas.

El nuevo modo de vida al que aludimos en principio, solo sería cimentado con una revolución principalmente política que fuera capaz de derrotar a la potencia de la monarquía, a la minoría aristocrática. El anhelo de la igualdad y la libertad tomarían forma en el reclamo popular.

Con la caída de este poder absoluto, consecuentemente caerían las viejas estructuras económicas, las instituciones políticas y sociales y nacería el nuevo orden institucional impregnado por la filosofía combatiente en esta lucha: el liberalismo. Y por ende, el inicio del proceso de modernización.

Desde entonces se reconoce la inercia del mercado, desestatizando a la economía y garantizando las libres relaciones comerciales. Se retira el Estado de la intervención económica que tenía.

Poco a poco se consolidan las instituciones económicas y políticas que a la postre serían la fuerza motora de los requerimientos y expectativas del Estado liberal y de su propia sociedad.

En este contexto, el Estado se organiza como gobierno y en consecuencia como administración para garantizar los intereses de la nueva clase a la que representa, la sociedad burguesa que fue capaz de emerger asumiendo el poder ante la crisis de la nobleza feudal.

Luego de consolidarse y mantener una estabilidad política, este tipo de Estado se constituye como modelo a seguir e históricamente así se dio en las diferentes naciones del mundo que optaron por los postulados del pensamiento liberal. Es la consolidación de los estados basados, ya no en un poder divino, sino en el poder terrenal cedido por la sociedad y sustentado en constituciones políticas, que determinan el rol de los ciudadanos y del gobierno, que delimita la esfera de la vida privada y la vida pública y que se defiende de los riesgos externos y garantiza el orden al interior.

A pesar de que hemos explicado que este Estado vela los intereses de la clase dominante, es importante considerar que lo hace a partir del consentimiento de la mayoría de los elementos componentes de la sociedad, ya que también se ocupa por proteger y estimular el orden social. Es un Estado que tiene justificación social, porque representa los intereses de la sociedad, emerge de ella y procura su desarrollo y garantiza su preservación. A su vez, es un Estado que para ser funcional, adopta en la práctica el pensamiento del propio francés Montesquieu, el principio de la división de poderes (poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial).

Es necesario reconocer que el Estado absolutista, como antecedente, fue el creador de las bases de la moderna ciencia de la administración. El movimiento

revolucionario conservó algunos elementos unificadores del absolutismo y uno de ellos fue el principio de la centralización administrativa.

Sin embargo, es conveniente recordar que “la Asamblea Constituyente sentó las bases legales del nuevo Estado, la República pero que no fue sino con Bonnin que Francia tuvo su primer tratado de administración, aunque fue publicado durante el Imperio”.<sup>36</sup> Tratado que abordaremos más adelante.

Después de vivir su etapa final revolucionaria, Francia entra en un periodo de estabilidad y de consolidación de relaciones capitalistas. La burguesía irrumpe en el aparato burocrático y desplaza de los puestos públicos a la nobleza que dominaba en la monarquía.

En este preámbulo, nos citamos en el año de 1808, considerado por varios autores como el año del nacimiento de la ciencia de la administración; ya que surge de los planteamientos teóricos y sustentados de manera científica por Bonnin, plasmados en su tratado titulado: “Principios de la Administración”. En realidad es el primer tratado presentado de manera detallada y sistemáticamente de la administración pública, que se había presentado en ese momento. La gran virtud que tuvo, fue el cumplimiento de las disposiciones científicas en su trabajo, para constituirse como doctrina, que seguirían después como corriente, modelo, ejemplo o escuela, grandes pensadores de España y Alemania (Javier Burgos y Lorenzo Von Stein, respectivamente).

Esta obra contiene especificados, los elementos de la administración, sus principios, naturaleza y objeto.

La obra es un análisis retrospectivo de aprovechamiento de los elementos administrativos del antiguo régimen, conjugados con una proyección sustentada en el contexto del pensamiento liberal... “transluce un espíritu de progreso y renovación impregnado de las ideas políticas de entonces, mezclando finalmente las bondades heredadas de la administración del antiguo régimen y las perspectivas progresistas y llenas de optimismo de la Revolución. Es por tanto un libro pletórico del espíritu francés, el más avanzado de entonces, que combina la tradición de centralismo con la novedad del liberalismo”.<sup>37</sup> Su obra es finalmente trascendental, porque aparece en el momento justo en un contexto de grandes cambios y de sucesos vertiginosos,

---

<sup>36</sup> Guerrero, Omar. **Introducción a la Administración Pública**, 1985, p. 77.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 78.

marcando un hito histórico en procesos políticos y sociales inéditos, que a su vez serviría de punto de referencia para el desarrollo y modelo de varias naciones.

En su concepción de ciencia de la administración, Bonnín se refiere a ella como *una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas*. Su trabajo enaltece el arte de gobernar en todos los países y en todos los tiempos, ya que su carácter científico le da vigencia y justificación, a diferencia de las normas y reglas preestablecidas con anterioridad a su propuesta, en el campo administrativo.

A partir de entonces, Bonnín inicia su estudio sistemático de los principios administrativos para establecer la naciente y moderna ciencia de la administración. Considera a la administración como un fenómeno social y natural de los hombres ya que “La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración”.<sup>38</sup>

Antes de plantear los cuatro principios fundamentales que establece, se impone decir que conservar y preservar a la sociedad, como se argumentaba en la razón de Estado, es aquí el objeto y naturaleza de la administración, su propia organización es su modo de existir, “Este modo, o sistema, constituye, en cuanto a los principios, la ciencia de la administración, y en cuanto a su acción ejecutiva, el arte de administrar”.<sup>39</sup>

En sus propias palabras, Bonnín establece los argumentos para considerar su investigación con una aspiración científica, y lo dice así: “Me propuse pues tratar de la administración, como ciencia por lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte en cuanto a la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes, y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa. Bajo estos tres conceptos, deducidos de la naturaleza misma de las cosas, me prometí determinar la doctrina administrativa, y demostrar que sus principios constituyen una ciencia”.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Bonnín, C. J. B. “Principios de la administración”, 1982, p. 83.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 84-85.

A su vez, la utilidad social queda demostrada porque “Para Bonnin la administración es un resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del gobierno, ya que nace de la ley y es respaldada por ella con base en las necesidades colectivas; es más, por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar, toda vez que la organización de la sociedad será mejor y más sólida cuando la administración tenga como base leyes estables”.<sup>41</sup>

Como ciencia, la administración ha demostrado sus principios de manera ordenada y sistemática, y se apega a las disposiciones rigoristas de toda ciencia; como potencia o poder demuestra como corrige, arregla y mejora cuanto existe y direcciona a los seres y a las cosas. Ordena los cuatro principios de la siguiente manera:

- 1.- Que la administración nació con la asociación o comunidad.
- 2.- Que la conservación de ésta, es el principio de la administración.
- 3.- Que la administración es el gobierno de la comunidad.

4.- Que la acción social es su carácter, y su atribución, la ejecución de las leyes de interés general. (Clasificación y ordenamiento del propio Bonnin)

Se constituye pues la ciencia de la administración como un poder omnipotente que lo puede todo y está en todo lugar, permea la vida de toda la sociedad, acompaña a los hombres desde que nacen hasta que mueren. Cuida del interés público como del privado.

En suma, la aportación de Bonnin, tiene su importancia por gestarse en el momento y lugar histórico justo para trascender y desarrollar sus postulados como una ciencia que retoma la capacidad y potencialidad de la disposición de la ciencia de la policía con una conjugación y proyección del liberalismo clásico. Aquí se determina el fin de una tradición y el inicio de una nueva forma de pensar, como preámbulo del proceso de modernización.

Por último, la ciencia que concibe Bonnin es eminentemente social y económica, ya que tiene un sustento en la voluntad o suma de voluntades de la

---

<sup>41</sup> Guerrero, Omar. *Introducción a la...* p. 81.

sociedad. Argumenta el concepto de la ciencia de la administración de manera amplia y visionaria, ya que para él es “la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social”; la ciencia de la administración no es solo teoría sino aplicación, nace de las necesidades explícitas y trabaja en función de satisfacerlas.

### ***2.1.2 El legado de España: la concepción de la ciencia de la administración y sus máximos exponentes***

#### ***2.1.2.1 Alejandro Oliván***

Nuestro siguiente pensador está situado en el contexto español; con características más o menos similares a Francia, España vivió un momento de definiciones en el siglo XIX. El intento de reformas administrativas para prolongar la decadencia del antiguo régimen, trajo igualmente un descontento creciente.

Un poco a diferencia de Francia, la monarquía de España gozaba de mayor sustento y consolidación, por lo que aquí el proceso fue más tardío y sorteando más obstáculos, el pensamiento liberal se presentaba con barreras.

España tenía la característica de constituir una sociedad en gran medida conservadora, rechazaba la idea de adoptar una nueva forma de vida conformada por los preceptos y postulados del liberalismo representados por la libertad y la igualdad. Era una nueva vida en sociedad inconcebible para elementos renuentes al cambio. La resistencia al cambio era tan grande y prolongada que bien podemos hablar de su fortaleza durante tres siglos, del XVI al XIX.

Sin embargo, fue hasta el logro de la independencia de las colonias del imperio y con las propias limitaciones de su monarquía, que su absolutismo fue perdiendo fuerza. El eje fundamental de este proceso estuvo definitivamente representado por el debilitamiento del centralismo. Es hasta fines del siglo XIX cuando España conoce, reconoce y acepta las ideas liberales; impulso que imprimió la reforma para el reconocimiento de los municipios, su propia autonomía planteaba la reforma del absolutismo. Esta reforma estuvo ya impregnada por las ideas de Bonnin, para consolidar en los cambios sus principios de la administración.

El régimen absolutista está francamente en picada y toca el turno a las ideas liberales, hecho que se sustentó en la derrota del régimen frente a Francia y en el desarrollo de las fuerzas de producción de modo capitalista.

En fin, el liberalismo entra en escena, protagonista, una vez que el feudalismo emprende su retirada definitiva. Con la entrada de España al capitalismo, aunque de manera tardía, cabe destacar que lo logró de manera pacífica, con algunos obstáculos y restricciones, cierto, pero consolidando su llegada a la era moderna; a pesar de la dureza del absolutismo español, que supondría una violencia para derrocar la estructura política arraigada en la monarquía.

Bajo este contexto, se desarrolla la escuela del pensamiento claramente impregnada de los principios establecidos por Bonnin. Son el grupo de intelectuales españoles representados por Alejandro Oliván, Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada de Herrera y Manuel Colmeiro. Es el inicio de la concepción de la ciencia de la administración en España, bajo la influencia francesa (incorporada a México años más tarde).

Oliván, con una clara tendencia científica elabora su primer tratado de administración pública, titulado *De la administración pública con relación a España*, el cual data de 1842.

Se constituye en cinco capítulos:

- 1.- Idea general de la administración.
- 2.- Atribuciones de la administración.
- 3.- Organización administrativa.
- 4.- Acción administrativa.
- 5.- Reforma administrativa en España.

Considerado el primero como uno de los más enriquecedores, plantea la acción de administrar aparejada con la antigüedad de la existencia de los gobiernos, pero reclamando para la ciencia de la administración, un tiempo nuevo y moderno.

Ofrece la separación de poderes para garantizar un poder soberano y supremo en los tres actos de *pensar, resolver y ejecutar*; lo determina así: “Tres son los actos del Poder supremo: pensar resolver y ejecutar. Por el primero se preparan y proponen las leyes, por el segundo se forman y por el tercero se hacen cumplir. En el conjunto de estos tres actos se encierra el ejercicio de la soberanía”.<sup>42</sup>

Esta necesidad de separación de poderes constituye un contrapeso entre el poder centralista y federalista. “Oliván difiere de todos aquellos autores que sostienen la necesidad de centralizar el gobierno y descentralizar la administración; dice que con ello se piensa que lo relativo a la conservación e independencia del Estado brota de un centro único de manera enérgica, en tanto que los intereses concernientes a los intereses especiales y la administración local y provincial debe ser conferida a los habitantes de esos lugares.”<sup>43</sup> Sin embargo, en sus propias palabras plantea que: *sin administración subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes, sino a lo sumo dar consejos.*

Es decir, lo que se propone evitar es que cada decisión gubernamental sea discutida de manera estéril en las localidades, pretende mejor establecer una cadena de mando que transmita la decisión del gobierno nacidas del poder supremo; ya que “El Gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad; y la Administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna.”<sup>44</sup>

Es el establecimiento, por parte de nuestro autor, de la distinción entre gobierno y administración, aunque no lo hace de manera sistemática para considerar su dicotomía formal. Más aún, concuerda con que el gobierno es la cabeza que piensa y la administración es el brazo que ejecuta. La administración en esta visión, queda en mero papel de observante del cumplimiento de la ley. Su función comprende solo el cumplir con la ley; y el gobierno trata de mejorar y cuidar el fin último que condiciona toda reunión de hombres civilizados.

Bajo esta argumentación, el autor concluye lo siguiente:

---

<sup>42</sup> Oliván, Alejandro. “Idea general de la administración”, Ibid., p. 103.

<sup>43</sup> Guerrero Omar. *Introducción a la...* p. 153.

<sup>44</sup> Oliván, Alejandro. “Idea general...” p. 105.



“1.- La administración debe estar centralizada para obedecer el impulso del gobierno, transmitiéndolo en todas direcciones, con autoridad para hacer cumplir las leyes con respecto a los intereses generales y para el estímulo con relación a los particulares.

2.- Tanto la centralización como la descentralización excesivas son perjudiciales, porque la primera acumula incumbencias y limita el autogobierno a las poblaciones, en tanto que la segunda, que traspasa la acción de las localidades, priva al gobierno de la intervención y conducción adecuadas para el servicio óptimo del Estado.

3.- El exceso de centralización es propio del absolutismo y el exceso de descentralización lo es de las federaciones; lo que tienda a eliminar ambos vicios favorece la flexibilidad.

4.- Y que, por regla general, donde está verdaderamente el resorte del poder, allí está también la administración.”<sup>45</sup>

Aunque, como ya lo dijimos, la dicotomía que propone sin mayor sustento entre gobierno y administración, constituye gran parte de su exposición. Establece que *el gobierno forma la administración, pero la administración sostiene al gobierno*, es la necesidad de establecer una administración sólida que a su vez le de sustento al propio gobierno de quien emana.

La concepción de administración que ofrece Oliván, tiene que ver con un poder existente bajo la misión de proteger, arreglar y conservar todas las fuerzas constituyentes de la sociedad. Procura además, a partir de sus intereses y necesidades la dotación de servicios, bajo la noción de ser éstos la respuesta administrativa de las exigencias sociales. Así, la administración, “Fundada en el conocimiento del corazón del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción, conservar la armonía que conviene a la sociedad y auxiliarla para que, mejorándose, prospere.”<sup>46</sup>

Por último, retomando su primer capítulo, “Idea general de Administración”, planteamos y coincidimos en la necesidad de colocar al frente de la administración

---

<sup>45</sup> Guerrero, Omar. *Introducción a la...* p. 154.

<sup>46</sup> Oliván, Alejandro. “*Idea general...* p. 119.

solo a los mejores hombres, a los más versados, a los más capacitados, a los más estudiosos, a los *buenos ciudadanos*.

Adentrarnos en la cuestión de *quién debe tomar parte en la administración*; es adelantar un poco la argumentación que trataremos de exponer en capítulos sucesivos, sin embargo es importante considerarlo aquí, por ser uno de los planteamientos centrales que ofrece Oliván, para garantizar la buena marcha de la administración, y por tanto, el mejoramiento y conservación de la sociedad.

Se parte de la premisa de que si todos los hombres fueran buenos, entonces no habría necesidad de administración, ni siquiera de gobierno. Pero aceptando las capacidades e incapacidades de unos y de otros, sus intenciones y sus intereses; es necesario hacer una selección de los mismos a partir de un perfil preestablecido. Con esto el número de aspirantes se reduce. Cultivando las capacidades de los potencialmente aptos, se tendrá la moralidad e intelectualidad de los pretendidos. Participar en el cuidado de los intereses y asuntos públicos es tarea de alta competencia. El buen desempeño y accionar individual, se verá reflejado en el aprovechamiento de los recursos públicos para dotar a la sociedad de satisfactores de carácter básico de desarrollo. Este esfuerzo individual tendrá su máxima interpretación, en la capacidad para entrelazar los esfuerzos colectivos, que a su vez ofrecen la garantía y armonía en la relación de la sociedad con su gobierno a partir de una bien dirigida administración pública.

Poco podemos agregar a la obra de Alejandro Oliván, obra que clarifica el razonamiento y sustento de la concepción de la ciencia de la administración, y modelo a seguir junto con Bonnin, de nuestros siguientes pensadores españoles.

### **2.1.2.2 Manuel Ortiz de Zúñiga**

La primera y principal virtud de Zúñiga, en su obra “Elementos del Derecho Administrativo” (1842); es haber planteado la limitada composición de leyes integrantes de la nueva ciencia de la administración.

Constituye un tratado con un fin meramente pedagógico y didáctico, pero a la vez es un buen tratamiento de la ciencia de la administración. Con una fuerte influencia de Bonnin, al que incluso cita, a diferencia de Oliván; considera que el derecho y la jurisprudencia hasta el momento no han sido desarrollados con suficiencia en tratados y obras anteriores.

“De la exposición de Ortiz de Zúñiga se desprenden tres problemas: primero que desea componer un vehículo didáctico universitario, pero tan sencillo en su discurso que pueda ser accesible a toda persona; segundo, no se trata entonces de un tratado, digamos al estilo de Oliván, sino un manual básico como la obra de Silvela, pero no de administración, sino de derecho administrativo, aunque sus aportes a la ciencia de la administración son considerables; tercero, es una obra pionera, pero de colonizador, cuya meta, abrir la primera brecha en España, dejó huella.”<sup>47</sup> Es una obra de la cual podemos decir que hacía falta para ilustrar a la clase dirigente del gobierno, en lo relativo a conducirse en su delicada tarea con disposiciones jurídicas.

Explícitamente entiende a la administración como una fuerza omnipresente que acompaña a los hombres desde que nacen hasta que mueren, *de la cuna al cementerio*. A su vez, la fuerza que mueve a la administración es el propio gobierno. Es el poder que la sociedad establece para su propia conservación. “Solo se abstiene la Administración de intervenir en los actos privados de los ciudadanos, en las cuestiones individuales que no tienen relación con la sociedad.”<sup>48</sup> Considera al gobierno como el principal impulso de la administración, como su *resorte* para impulsarse y moverse.

Coincide en su concepción de carácter científico al reconocer que se han establecido con anterioridad sus principios y sistematizado su teoría. Más difiere un poco con la universalidad de los preceptos de Bonnín, responsabilizando al contexto y tiempo en que escribió su obra. Supone a la administración más bien de hechos que de principios, de acuerdo a lo que la experiencia ha demostrado. Considera que en administración, los principios y generalidades son más bien limitados y pocas las teorías universales que se pretenden.

Establece el reconocimiento del derecho administrativo, como un sustento de doctrinas emergentes de las disposiciones relativas a la administración; así como el derecho civil se ocupa de las leyes relativas a las disposiciones civiles. Las diferencias entre un derecho y otro son considerables, ahí radica la importancia de su estudio. “El civil considera a las personas y a las cosas en sus relaciones con los individuos, en sus transacciones y obligaciones privadas, en sus negocios determinados y en sus casos particulares, sin tener en consideración la sociedad en general, la conveniencia pública, ni ninguna razón de utilidad común; y el derecho

---

<sup>47</sup> Guerrero, Omar. *Introducción a la...* p. 164.

<sup>48</sup> Ortiz de Zúñiga, Manuel. “*Idea general de la Administración y el Derecho Administrativo*”, *Ibid.* p. 126.

administrativo tiende a conciliar los intereses locales con el interés general y los derechos de la comunidad con los de cada parte e individuo del todo social; y no se ocupa en las personas, sino en cuanto ellas son miembros de una comunidad más o menos extensa.”<sup>49</sup>

Su obra es un tratado de la ciencia de la administración, pero más que eso se le reconoce como el primer autor español que fue capaz de establecer un análisis racional y exhaustivo de los fundamentos jurídicos que norman la actividad administrativa. Determina las disposiciones jurídicas con las que tendrá que conducirse la clase gobernante, en su misión de administrar y cuidar los bienes públicos. Marca las limitantes del poder administrativo, con un sustento legal que a su vez le da legitimidad a la conducción del Estado. Es el contrafreno en su accionar de lo que Ortiz de Zúñiga nombra “omnipresencia de la administración y que es precisamente su actividad organizando, vigilando, amonestando, en fin, conservando a la sociedad.”<sup>50</sup> Aquí es donde radica la importancia y trascendencia de su aportación, por ello la necesidad de estudiarlo, entenderlo y contextualizarlo en el desarrollo de la ciencia de la administración.

### **2.1.2.3 José Posada de Herrera**

Apelando al *Compendio* de Bonnin; José Posada de Herrera termina en 1843 sus *Lecciones de Administración*. Comprendida en tres grandes tomos, su obra constituye un magistral tratado de teoría doctrinaria de la naturaleza y esencia de la administración pública en cuanto a su contenido y acción.

En ese mismo año en España, algunos resquicios de centralismo persisten a pesar del desarrollo de las ideas liberales. Ese centralismo suponía la presencia del Estado en actividades que la propia sociedad ya desarrollaba.

Aquí, se pone de manifiesto la importancia de no confundir la unidad y la centralización. La unidad es de vital importancia en su discurso: “Por unidad entiendo la igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, pero esta igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, es causa y efecto al mismo tiempo. Es causa, porque la unidad de leyes en un país, la unidad de derechos de todos los ciudadanos produce relaciones entre todos, establece mutua confianza y generaliza los mismos hábitos y costumbres entre los pueblos y

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>50</sup> Guerrero, Omar. *Introducción a la...* p. 171.

provincias de la misma nación... Es al mismo tiempo efecto, porque ella es el producto de esa mancomunidad de intereses que hay dentro de la sociedad.”<sup>51</sup> Es por eso que la unidad está considerada aquí como uno de los elementos más importantes de todas las sociedades modernas.

La unidad es entendida como una conquista de la sociedad, no propiamente del accionar del Estado. Es el producto de la conclusión del feudalismo, es una unidad civil que incluso, estaría plasmada en la propia Constitución de España. “La constitución concede a todos iguales derechos, establece que todos deben contribuir igualmente a las cargas públicas para atender a las necesidades del estado.”<sup>52</sup> A pesar de la dificultad que presenta el hecho de enumerar las causas que han determinado este fenómeno de unidad, se pueden establecer los siguientes elementos, para posteriormente entender las diferencias de esta unidad con la centralización.

“Seis son las causas, según la obra de Posada, que contribuyeron a la unidad de la sociedad:

- a) La monarquía, de la que su enorme poder se hizo en la sociedad un hábito.
- b) El carácter hereditario de la monarquía, que arraigó los hábitos de generación en generación.
- c) El sentimiento religioso, que contribuyó a mantener la obediencia a la monarquía por crear espíritu de cuerpo.
- d) Los concilios religiosos en España, que unificaban los criterios y las normas de la iglesia católica en toda la Península.
- e) Las guerras, que funden los intereses parciales en un sentimiento nacional de conservación del país.
- f) Las reuniones de las cortes generales en Castilla y Aragón, gracias a las cuales las regiones del país se hacían representar mediante diputados.”<sup>53</sup>

Tales son las causas que se enumeran en esta obra para este fin, sin olvidar que reseña otras en sentido adverso y que quebrantan la unidad. Pero al fin la unidad se ve fortalecida con lo anterior y por el acierto de haberse hecho compañía de creaciones de instituciones administrativas. Es una unidad capaz de limitar los abusos del Estado y el propio poder de la administración. Unidad que con estas características es diferente a lo entendido por la centralización. Sobre su advertencia

<sup>51</sup> Posada de Herrera, José. “Lecciones de Administración”, Ibid., pp. 145 y 146.

<sup>52</sup> Ibid., p. 146.

<sup>53</sup> Guerrero, Omar. *Introducción a la...* pp.178 y 179.

primera señala: “La unidad como he dicho antes, es la igualdad de leyes y derechos; la centralización es resolver todas las cuestiones que pueden interesar a un país por el gobierno central, situado en la capital de la monarquía”.<sup>54</sup>

Entiende a la centralización como una fuerza motora capaz de consolidar esa unidad. Es un fenómeno dual y paralelo con claras diferencias.

La centralización corresponde al *poder central*, y la unidad es propia de *individuos, ayuntamientos y provincias*. “Por tanto, Posada observa dos tendencias contrapuestas en la administración. Una, del *poder central*, que quiere adjudicarse el gobierno y la administración en su totalidad. Otra, de *individuos, ayuntamientos y provincias* que quieren resolver por sí mismos sus problemas, emancipándose del poder central.”<sup>55</sup>

La ventaja propiamente de la centralización, consiste en que todas las decisiones del poder o gobierno central, causan el mismo efecto para todos los pueblos, provincias o localidades, efecto que supone igualdad y justicia; orden y una buena administración. Es la aportación que la centralización hace para que la unidad de individuos y comunidades se consolide. Sin embargo, una de las grandes desventajas que presenta la centralización, es el fenómeno que se produce en el tratamiento de un problema local con un desconocimiento cercano del mismo y con la propuesta de solución alejada de su identidad y realidad; otra desventaja se da por la creciente burocratización, y el derroche de recursos se presenta de manera generalizada para mantener un aparato de ese tamaño.

Es la intención de establecer una relación de coexistencia entre la centralización y la descentralización con fines de carácter positivo, alejándose de extremos.

Establece además, una estrecha relación entre la administración y el derecho administrativo, por lo que para efecto de su mejor entendimiento establece la siguiente descripción: “*administración* es el número y distribución de los agentes que tiene el gobierno a su disposición para poder ejecutar las leyes. *Derecho administrativo* será el conjunto de leyes administrativas y *ciencia de la administración* será aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros de que se compone.”<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Posada de Herrera, José. “Lecciones de...” p. 151.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 157.

Otro gran acierto que le podemos atribuir a Posada de Herrera, es haber planteado la necesidad de instruir de manera profesional al cuerpo social encargado de dirigir la administración pública. Es la sugerencia de profesionalizar la práctica administrativa. Es el perfil y formación de los funcionarios para desempeñarse con capacidad y aptitud probada, a partir de una sociedad exigente de mejoras en sus servicios y en el cumplimiento de sus necesidades.

José Posada de Herrera se constituye pues, como un gran intelectual y pensador de su tiempo y que propone de manera sistemática el entendimiento conceptual de los elementos que intervienen en el arte de gobernar a partir de su concepción de la administración pública, pero sobre todo le aplica a su propuesta dos conceptos fundamentales y que constituyen el eje y distinción de su obra: la centralización y la unidad.

Hasta aquí, hemos presentado la corriente de pensadores e intelectuales españoles que fueron influidos por la doctrina y planteamientos de Bonnin; Alejandro Oliván, Manuel Ortiz de Zúñiga y José Posada de Herrera, han demostrado de manera sistemática la conformación de la moderna ciencia de la administración, así como demostrado sus elementos y competencia. Sus ideas en la administración pública se constituyen como una corriente positiva del pensamiento administrativo. La ciencia de la administración conocida en Bonnin, encuentra argumentos sólidos de difusión y continuación. Es el establecimiento de los principios de la aplicación práctica de esta ciencia.

La obra del siguiente autor, también retoma las ideas que se han descrito con anterioridad; sin embargo, en su causa plantea la revisión, estudio y análisis que le merece la administración pública en su accionar desde dentro.

#### 2.1.2.4 Manuel Colmeiro

De gran consecuencia posterior para el pensamiento mexicano, una de las mejores obras de derecho administrativo, la constituye el “Derecho administrativo español” de la autoría de Manuel Colmeiro, publicado en 1850.

Su estudio se centra en el análisis de doctrinas y principios de administración y derecho administrativo.

Fuertemente influenciado por el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, aunque sin citarlo directamente, concibe al poder como una *voluntad para concebir* y una *fuerza para ejecutar*. De acuerdo con esto, “el concepto de gobierno comprende la totalidad de la acción del Estado, al que personifica, ya que incluye en su función legislar, juzgar y administrar; pero el autor es un teórico de la ciencia de la administración, también separa gobierno y administración, recogiendo antes la triple identificación de Rousseau: *administrar, pues, equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo*, esto es, restringe el gobierno a la administración, situándolo a su vez en el poder ejecutivo.”<sup>57</sup> Lo novedoso en este autor, a pesar de seguir las disposiciones de la ciencia de la administración; es plantear la dicotomía política-administración. Concibe al gobierno como el contenedor del poder ejecutivo constituido a su vez por la política y la administración. La política que mueve y dirige a la sociedad, así como al entramado de los poderes constitucionales. La administración como el conjunto de principios y reglas que establecen las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Por otra parte, este autor es el primero en establecer expresamente la separación entre la vida privada y la vida pública, en donde en esta última es donde tiene actividad la ciencia de la administración. Ciencia que toma nuevos bríos y que se perfila como ciencia administrativa; donde todos los actos de todos los gobiernos se apoyan en la administración para *prever, ver y proveer*.

La administración es estudiada ya no tanto por sus cometidos sociales, sino por su estructuración interna.

Concibe una ciencia de la administración, tan cambiante como lo es la naturaleza de los individuos y de la sociedad; es por ello que niega que la ciencia de la administración, tenga reglas fijas o leyes absolutas. Niega la existencia de una

---

<sup>57</sup> Guerrero, Omar. *Introducción a la...* p. 189.



teoría general para la ciencia administrativa y acepta la existencia de lo que podemos llamar *tacto gubernativo* para dirigir con acierto a los estados.

La innovación ahora de la ciencia de la administración, está dada hacia adentro de su estructura, es decir en su *organización*; ya no establece principios que tienen que ver con su actividad, con su *acción*, como se presentaba anteriormente. La ciencia administrativa toma forma, y el propio autor enumera sus principios así:

- 1.- La administración debe ser análoga a las instituciones políticas de cada nación.
- 2.- La administración debe ser esencialmente activa, estar en movimiento, cuyas condiciones son la generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.
- 3.- La administración debe ser centralizada.
- 4.- La administración debe ser independiente.
- 5.- La administración debe ser responsable.

Son los principios que el propio Colmeiro establece para toda administración. Las condiciones generales de toda administración son: *generalidad, perpetuidad, prontitud y energía*.

Estudiar a la administración desde el punto de vista de su anatomía, de su estructura, de su interior, es dejar de lado las relaciones entre la sociedad y el Estado; esto es romper también con la línea principal de los autores vistos con anterioridad. Es la constitución de la ciencia de la organización administrativa. “La ciencia de la organización administrativa no estudia a la administración pública por lo que realiza en la sociedad, sino a partir de su organización, procesos y procedimientos que integran la red de sus operaciones y tareas. Es el estudio de la anatomía que corresponde a la administración pública. Los elementos a considerar son entonces: la toma de decisiones, la eficiencia, la eficacia y el mejoramiento de los procesos administrativos.”<sup>58</sup> Son las capacidades gerenciales, lo que ahora constituye el campo de estudio; por ello debemos entender la diferencia existente entre la *ciencia de la administración* y la *ciencia de la organización administrativa*. Entran a escena elementos que tienen que ver con esa capacidad administrativa, tales como gestión, dirección, organización, supervisión, evaluación y control, entre otros. Aquí podemos establecer los principios de lo que conceptualmente hoy conocemos como gerencia pública, ocupación que se mantendrá en los siguientes capítulos.

---

<sup>58</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. “Objetivo y alcance de la gerencia pública”, p. 31.

Es por ello que, “la obra de Colmeiro implica el tránsito de la ciencia de la administración como disciplina sociológica y politológica, a una disciplina fundamentada en el derecho administrativo, y centrada en la organización de la administración.”<sup>59</sup>

## 2.2 La reconstrucción del argumento administrativo

Definir el campo de estudio, la naturaleza y el objeto de la administración pública, constituye una gran labor que se ha desarrollado de manera sistemática, pero que ha tenido diferentes acepciones, concepciones y connotaciones, estableciendo corrientes y escuelas de pensamiento de una manera un tanto disímil, como para converger en todos sus puntos y poder establecer una homogeneidad al menos en su carácter o personalidad propia.

Ponerse de acuerdo en qué es la administración pública: una ciencia, una disciplina, un arte, una técnica, un conjunto de herramientas, un mero conocimiento de poyo; es un debate que en la actualidad no está resuelto.

Seguirá siendo una controversia y todos los esfuerzos encaminados a sistematizar, establecer y categorizar de manera universal y aceptada su objeto de estudio, como lo han sido sus antecedentes, serán enriquecedores y mientras la argumentación esté abierta para definir conceptualmente sus elementos, será importante no perder el historial, desarrollo y evolución del pensamiento administrativo. Es aquí donde radica nuestro esfuerzo e intención para establecer de manera ordenada y sistemática esa línea fundada en 1808 por Juan Carlos Bonnin en sus *Principios de Administración*, y que se concibe como una moderna ciencia de la administración. (A continuación la trayectoria disciplinaria de la ciencia de la administración propuesta por Ricardo Uvalle en su Estudio Introdutorio a **La Argumentación Administrativa** de Hood y Jackson).

Recordando el seguimiento que tuvo esta corriente de pensamiento europeo con sus máximos exponentes en España:

- 1842, Alejandro Oliván, “Idea general de la administración”.
- 1843, José Posada de Herrera, “Lecciones de administración”.
- 1843, Manuel Ortiz de Zúñiga, “Idea general de la administración y del derecho administrativo”.

---

<sup>59</sup> Guerrero, Omar. **Introducción a la...**

-1850. Manuel Colmeiro, “De la ciencia administrativa”.

En Alemania:

-1865, Lorenzo von Stein, “La teoría de la administración pública”.

En Italia:

-1876, Giovanni de Giannis, “Curso de ciencia de la administración pública”.

-1882, G. E. Garelli, “Ensayo sobre ciencia de la administración”.

-1885, Agneta Gentile, “Prólogo al curso de ciencia de la administración”.

En México:

-1852, Luis de la Rosa, “De la administración publica de México y medios para mejorarla”.

Como mención aparte por manejar la concepción dicotómica política-administración:

-1887, Woodrow Wilson, “El estudio de la administración”.

Sin embargo, si aceptamos que a lo largo de este camino la administración pública ha perdido impulso y ha errado su delimitación conceptual; es necesario retomar elementos de formación disciplinaria que le han dado sustento y concepción científica. “Diríase que prevalece en la administración pública una dispersión de esfuerzos que impide que la misma tenga una postura teórica reconocida. Este vacío limita su avance como disciplina y retrasa su desarrollo conceptual y explicativo... De acuerdo con esta premisa, la administración pública es una institución de la cual la sociedad no puede prescindir. Sin embargo cuando se analiza como objeto de conocimiento, se evapora generalmente su esencia social para dar paso a las explicaciones sustentadas en *racionalizaciones* seudocientíficas, afirmaciones imprecisas y prenociones intermitentes”.<sup>60</sup>

Antes de plantear la problemática que enfrenta el desarrollo del argumento administrativo, consideramos importante presentar un acercamiento a la concepción del concepto *administración pública*.

---

<sup>60</sup> Uvalle Berrones, Ricardo; en Estudio Introductorio de *La argumentación administrativa*, p. 12.

### *La descripción conceptual de la administración pública :*

Significa *ad*: a, hacia; y *ministrare*: servir o cuidar. *Ministrare* deriva de *minister*, que es la persona que aporta el servicio. Los magistrados, que estaban dotados de autoridad política, se llamaban maestros (*magistri*) y los ministros (*ministri*), ponían en acción aquellas decisiones. *Magis*: mayor y *minis*: menor.

Los ministros tenían a cargo la función del Estado, la administración; y los maestros desempeñan la otra función, la política. Se involucra un comportamiento de grupo y de acción y función colectiva.

Es en el Estado romano donde la administración pública desarrolla su significado institucional y conceptual tal y como ahora lo conocemos. Al parecer en las asociaciones privadas se hace necesario añadir la palabra “pública” para referir el alcance colectivo de la función administrativa del Estado.

Los aparatos burocráticos de la actualidad cumplen con la doble función del Estado: la dominación y el servicio. A su vez, la administración pública obtuvo su identidad dentro del orden político para convertirse en objeto de estudio, debía ser estructurado como un campo teórico; obra ausente hasta el siglo XIX, sería la tarea del politólogo Woodrow Wilson.

## **2.3 Las contribuciones politológicas**

Ante la emergencia del Estado moderno frente al feudalismo, estos cuatro autores (Bodin, Hobbes, Mill y Tocqueville), atribuyen a la administración pública como factor que condiciona ese cambio.

Bodin: Explica la formación del Estado moderno a través de la integración de la administración pública. Define a los cargos públicos con la separación entre quienes ostentan la autoridad, los magistrados; y quienes son los responsables de las tareas ejecutivas, los ministros. Desempeñan su cargo en oficio, es decir, lo dispuesto por una ley. Después los gobernantes desconocen esos cargos en oficio y proponen cargos en comisión que al realizarla el comisario cesa en funciones.

Según Bodin, la historia de la administración pública se caracteriza por las fuerzas en juego de quienes ocupan los cargos en oficio y los de comisión. Los funcionarios se han apropiado de los cargos y recursos públicos y los comisarios son los instrumentos monárquicos opuestos a las tendencias patrimonializadoras.

La historia es esta: los oficiales se entronizan en los cargos que ocupan, aspiran a poseerlos en propiedad privada; surgen los comisarios, luchan por la expropiación pública, se convierten en oficiales y se reinicia el proceso.

Tocqueville (tres siglos después): Describe la centralización administrativa como puente para entronizar las organizaciones creadas por la monarquía, explicando su persistencia por su potencial de institucionalización del orden público.

Se liquida al feudalismo y emerge así un Estado fuerte y unificado que cambia las instituciones monárquicas pero mantiene su contenido centralista.

Los dos autores definen la etapa histórica primaria de identificación del objeto, que no de su definición, comprenden el fenómeno, pero no lo tratan como un campo de estudio específico. Hobbes y Mill, hacen lo mismo.

Hobbes: Define al ministro público como “empleado” del soberano en algunos negocios, con autorización para representar en ese empleo la personalidad del Estado.

Mill: Señala la formación profesional del servicio civil británico como cuerpo burocrático permanente, regido por reglas estrictas de ingreso, desempeño, promoción, salario y retiro.

En el siglo XIX destacan tres pensadores:

Bonin: Establece principios de validez general al afirmar que *cualquiera que sea el sistema de administración de los diversos pueblos en relación a los sujetos y al objeto, la doctrina administrativa vale sin límites de tiempo y lugar porque es universal*. Formula un tratado que define la administración, sus estructuras y procedimientos así como las reglas de las relaciones entre ciudadano y administración.

Guillermo von Humboldt (en Alemania): Muestra las modificaciones de la administración pública prusiana en 1825. Formula el principio de la unidad de mando: *la administración, desde su cúspide, hasta el más pequeño detalle, debe formar una unidad ininterrumpida y la mano suprema debe hacerse sentir hasta en la más pequeña de las presiones.*

Emilio Busto (mexicano): Compara la administración de México y Francia señalando que tiene por objeto lo que atañe al interés de la sociedad, a sus bienes, a la protección individual, y a la fuerza pública; así como a la seguridad, a la moral y a la riqueza nacional.

La importancia de estos tres es la capacidad explicativa del objeto de la administración pública con base en criterios distintos. Se orientan a rebasar la etapa de identificación del objeto, para llegar a su definición.

### ***2.3.1 Estados Unidos: Wilson y la formación teórica de la ciencia administrativa***

El desarrollo de la administración pública, se da en dos épocas, la ortodoxa entre 1887 y 1945 y la política de 1946 hasta ahora.

La era ortodoxa tuvo su origen en “El estudio de la administración” de Woodrow Wilson, la primera obra en tratar la administración como un objeto específico de estudio y plantear la integración de una ciencia de la administración. Sin embargo, propone la división de la ciencia política y pugna por la formación de una ciencia única de la administración.

Omite todo precedente político para la nueva disciplina. Por su parte, el campo de la ciencia administrativa se finca en la distinción entre la política y administración; se funda en la diferenciación de la política como formulación de “planes generales” y la administración como “medios específicos”. Así la ciencia administrativa nace sin antecedentes.

### ***2.3.2 La concepción ortodoxa***

Es la época wilsoniana considerada por excelencia (1887). Hay dos principales orientaciones:

El movimiento de administración científica: Consideraban los presupuestos wilsonianos de unidad de la ciencia administrativa y dicotomía política-administración como condiciones formales indispensables para el funcionamiento eficiente de la administración.

El grupo wilsoniano ortodoxo: Leal a las ideas de Wilson, Goodnow propone dividir el acto de decidir con el acto de ejecutar en contraste con Wilson, no distinguía ramas del gobierno. Califica de artificioso el esquema tripartita de poderes. La política se relaciona con las normas o expresiones de la voluntad del Estado. La administración se relaciona con la ejecución de esas normas. La separación entre política y administración, presupone fenómenos de comportamiento diferentes.

La aportación principal de Woodrow Wilson consolidó esta era ortodoxa, donde se aceptó como una idea general que la idea de la administración pública era un mero campo de negocios. Era una doctrina única y verdadera.

Sin embargo, en oposición al paradigma o modelo teórico de Wilson, un grupo de administrativistas se oponían y formaron la “tendencia disidente”. La cuestión era distinguir la administración pública de la ciencia administrativa.

### ***2.3.3 El legado de Wilson***

Considerado como el fundador de la disciplina administrativa y de la administración pública, como un aspecto del proceso administrativo en general.

Después de él fue retomada su tesis por los teóricos de la posguerra en la que explicaba que “la administración es la parte más visible del gobierno, que es el poder ejecutivo o el gobierno en acción”.

Es decir, la administración pública como gobierno en acción pone en práctica políticas generales, es el gobierno así, como unidad política y administración. Este es el aporte a la era política.

La transición entre la era ortodoxa y la era política tuvo efectos para la ciencia política, la administración pública y la ciencia administrativa ya que encontraron un ambiente más favorable para su estudio y desarrollo.

La era política significó la consolidación de la administración pública como disciplina definida y autónoma; y no solo la ciencia política sino también la sociología, psicología, economía y otras ciencias sociales encuentran gran aplicación en la organización y procesos del gobierno.

### ***2.3.4 El perfil de la administración pública***

Waldo define el objeto de estudio de la administración pública al decir que es “la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno”. Se acepta después de 50 años de desarrollo.

En los 50's hay confianza en lo expuesto por Waldo, desaparece así, por fin, la incertidumbre de la era ortodoxa. Aunque luego de un año expresa dudas en la solidez del centro de la disciplina. Se presenta en los 60's una crisis de identidad originada en EE UU. A su vez, en Australia Parker declara fin de la administración pública por no tener alcance definido y técnica distintiva, ni fundamento científico; la define solo como “carrera administrativa del gobierno”, apoyada en otras ciencias con sustento científico.

Es en diciembre de 1967, en Filadelfia, cuando se discute en coloquio, el alcance, objetivos y métodos de la teoría y la práctica de la administración pública. Señalan los autores que la administración pública es un objeto que busca su disciplina. La crisis se plantea como la búsqueda de una reformulación teórica.

El origen de la crisis es la insuficiencia del paradigma de la posguerra ya que solo eran modelos, soluciones a problemas a científicos y no a la época, igual el paradigma de Waldo no maduró. Los conocimientos universales muestran incapacidad para explicar su objeto de estudio.

Se observa ahora a la administración pública como profesión técnica neutral a la ciencia política. Caiden y Riggs se oponen a ellos, conciben a la administración pública como disciplina y la ubican en el seno de la ciencia política, ya que solo ésta es capaz de comprender a la administración pública y resolver así, la crisis. Tratar de



dividir la política de la administración, es dejar sin medios de acción a la política. Surge la necesidad de formular un paradigma apoyado en la experiencia de los 50's.

En suma, la administración pública es la acción del gobierno. Wilson orientó a los politólogos en el conocimiento del objeto de la administración pública y en el conocimiento de su estudio.

Se constituye así: es una función. No consiste en una mera ejecución. Es el gobierno en acción.

La administración pública es una función consecuente de la política. Todos los estados desempeñan dos funciones, política y administración, mediante un proceso: el gobierno. Cuando el gobierno formula planes y define su implementación es política, y cuando establece medios para su puesta en práctica, es administración. Así, política es el gobierno decidiendo y administración es el gobierno actuando.

Política y administración son unidad. Wilson acertó al identificar política con formulación de planes generales y administración con medios específicos. Pero no es solo ejecutar, un fin logrado no es un acto de consumación último, sino más bien un propósito intermedio, una meta que presupone conseguir objetivos eslabonados. Es una serie de pasos con etapas cumplidas.

El gobierno es el proceso conductivo del Estado; desempeña actividades de movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los objetivos del Estado. Son prácticas y actividades coordinadas con decisiones políticas a través de medios específicos. La distinción entre política y administración sólo es funcional y de momentos: decidir primero y practicar o ejecutar después.

Una sociedad cambiante y compleja requiere de una administración pública que tutelarmente otorgue a los miembros y grupos de esa sociedad un orden, imprima sentido a su comportamiento, fije patrones de producción social y marque pautas y carácter de los servicios públicos. La tutela y el servicio son la contrapartida de la dominación y explotación del gobierno; somete a los demás generando necesidades que solo resuelve en forma pública.

La administración pública como disciplina que estudia las condiciones, factores y consecuencias relacionada con la acción gubernamental es un campo

teórico desarrollado en 2 etapas, la ortodoxa y la política. Wilson colocó las bases para su definición teórica; los administrativistas siguientes coincidieron, la administración pública como un objeto de estudio.

## **2.4 La administración pública en el Estado contemporáneo**

En el inicio de este apartado, nos apoyamos en una de las ponencias magistrales de Luis Aguilar (mayo de 1997), en referencia a las tendencias contemporáneas de la administración pública, que ilustran particularmente el caso de México.

Antes, es importante citar la descripción conceptual, que podemos considerar como clásica por los elementos referidos en ella, de los términos de gobierno y administración pública, para luego hacer una diferenciación con los nuevos requerimientos en un contexto cambiante.

Gobierno: “Es dirigir o conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado; el régimen político. Es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado Político en el seno de la sociedad civil. Es el grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder; ejercen la autoridad legítima, protegen y dirigen a la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones”.<sup>61</sup>

Administración pública: “Es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes.

Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales.

Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control. Incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública.

---

<sup>61</sup> Bobbio, Norberto y M. Nicola. *Diccionario de Política*, 1988.

Sus roles son:

- Preservación del sistema político.
- Mantenimiento de la estabilidad y el orden.
- Institucionalización del cambio.
- Prestación de servicios públicos en gran escala.
- Promoción del crecimiento y desarrollo en diferentes campos.
- Protección de los desvalidos
- Formación de la opinión pública.”<sup>62</sup>

Dicotomía política administración: Es la separación de las funciones gubernamentales en dos campos distintos: la política, considerado como el proceso de decisión valorativo –sujeto al procedimiento democrático- y la administración, concebida como ejecución técnica de la política, basada en los hechos y encaminada al logro de la eficacia.

El gobierno dispone el poder ejecutivo en el cual se comprenden la política y la administración propiamente dicha. La primera imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales; la administración pura, es el conjunto de principios y reglas que determina las relaciones entre el Estado y sus miembros.

Un concepto más que entrará en dinámica en reflexiones posteriores...

Paradigma: “Significa de manera general modelo o ejemplo. Este concepto tal como lo ha desarrollado Thomas Kuhn en su estudio de las revoluciones científicas designa la teoría dominante que en cierto momento reina en una comunidad científica en determinado punto de desarrollo histórico de una ciencia particular. A menudo un paradigma es un modo de explicación adoptado unánimemente en tanto que parece lógica o empíricamente satisfactorio.

Para que una teoría sea aceptada como paradigma, debe parecer mejor que sus competidoras; pero no necesita explicar y, en efecto, nunca lo hace, todos los hechos que se puedan confrontar con ella. Kuhn pone de relieve la discontinuidad que acompaña al cambio radical en el terreno de los valores científicos. La aparición de un nuevo paradigma, supuestamente la hazaña más creadora que un científico puede realizar, es esencialmente un episodio no acumulativo en la historia de la ciencia y

---

<sup>62</sup> En *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, Ideas, Técnicas, Autores; Coordinación Mario Martínez Silva; Compilación y Síntesis Antonio Bayona, 1978 v.

representa un rompimiento total con la visión científica aceptada del mundo, que sólo puede conseguir la aceptación del público cuando la ciencia ha entrado en un periodo de crisis.

La transformación de los paradigmas son revoluciones científicas, y la transición sucesiva de un paradigma a otro por medio de una revolución científica, es el patrón usual de desarrollo de una ciencia madura”.<sup>63</sup>

Podemos establecer un enlace con los argumentos de Lyotard, para referirnos al término de la postmodernidad y recuperar elementos que nos servirán para sustentar nuestra argumentación en el tránsito de un paradigma a otro, en el contexto del Estado contemporáneo, en la transición de la modernidad a la postmodernidad.

Sobre la postmodernidad: De entrada nos dice que la postmodernidad se desenvuelve en la retirada de lo real y de acuerdo con la relación sublime de lo presentable con lo concebible, en esta relación se pueden distinguir dos modos. Se puede poner el acento en la impotencia de la facultad de presentación, en la nostalgia de la presencia que afecta al sujeto humano, en la oscura y vana voluntad que lo anima a pesar de todo. O si no, se puede poner el acento en la potencia de la facultad de concebir, en su inhumanidad por así decirlo puesto que no es asunto del entendimiento que la sensibilidad o la imaginación humana se ponga de acuerdo con aquello que él concibe. Todo lo anterior este autor lo concibe en términos musicales.

A partir de aquí nos propone que el posmodernismo así entendido no es el fin del modernismo sino su estado naciente, y este estado es constante.

Argumenta que la estética moderna es una estética de lo sublime pero nostálgica. Dice que lo posmoderno sería aquello que alegra lo impresentable en lo moderno y en la presentación misma; aquello que se niega a la consolación de las formas bellas, al consenso de un gusto que permitiría experimentar en común la nostalgia de lo imposible; aquello que indaga por presentaciones nuevas, no para gozar de ellas sino para hacer sentir mejor que hay algo que es impresentable.

Sobre el término post: Aquí el autor que hemos revisado, recurre al planteamiento Gregotti en el sentido de que la diferencia entre postmodernismo y modernismo se caracteriza así: la desaparición del lazo estrecho que asociaba el

---

<sup>63</sup> En **Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública**, México. El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

proyecto arquitectónico moderno con la idea de una realización progresiva de la emancipación social e individual en la escala de la humanidad. La arquitectura moderna está condenada a engendrar una serie de pequeñas modificaciones dentro de un espacio heredado de la modernidad, y abandonar una reconstrucción global del espacio habitado por la humanidad.

Aquí el post, de postmodernismo se comprende en el sentido de una simple sucesión, de una secuencia diacrónica de períodos, cada uno de los cuales es claramente identificable. El post indica algo así como una conversión: una nueva dirección después de la precedente.

La perspectiva postmoderna: en esta parte el autor nos ofrece la concepción de la nueva sociedad en la postmodernidad, al hablarnos del redespliegue económico que ha tenido la fase actual del capitalismo ayudado por técnicas y tecnologías, en donde se forma una nueva imagen de la sociedad.

La cuestión principal se convierte en poder disponer de las informaciones que se deberán tener memorizadas con objeto de que se tomen las decisiones adecuadas. La disposición de las informaciones será más competencia de expertos que de todos los tipos. La clase dirigente será la de decididores. Deja de estar constituida por la clase política tradicional, para pasar a ser una base formada por altos funcionarios, dirigentes de los grandes organismos profesionales, sindicales, políticos.

La ciencia postmoderna, la investigación de inestabilidades: en esta parte podemos argumentar cómo anteriormente la pragmática de la investigación científica, especialmente en su aspecto de búsqueda de nuevas argumentaciones, traía en primer plano la invención de jugadas nuevas e incluso de nuevas reglas de juegos de lenguaje. El saber científico está a la búsqueda de vías de salida de la crisis, siendo la crisis la del determinismo. Éste es la hipótesis sobre la que reposa sobre la legitimación por medio de la performatividad: definiéndose ésta por una relación input-output, es preciso suponer que el sistema en el cual se hace entrar el input está en estado estable; obedece a una trayectoria regular de la que se puede establecer la función continua y derivable que permitirá anticipar adecuadamente el output.

La expansión de la ciencia no se hace por medio del positivismo de la eficiencia. Es lo contrario: trabajar con la prueba es buscar e inventar el contra

ejemplo, es decir lo ininteligible; trabajar con la argumentación, es buscar la paradoja y legitimarla con nuevas reglas de juego de razonamiento.<sup>64</sup>

La reflexión se da en el sentido de asumir el reto de comprometernos desde ahora, en nuestro rol de estudiosos de la administración pública, a enriquecer el perfil del futuro administrador público que la sociedad moderna reclama y demanda.

Se establecen las corrientes que reactivan el ejercicio profesional de la administración pública como disciplina y profesión. Es decir, cómo se mueve la administración pública como disciplina y profesión, lo que ocurre en el país de acuerdo a la incidencia de ella.

Son cuatro los procesos de la política del país que están modificando de manera sustancial al gobierno y a la administración pública. Tales procesos son:

1.- La consolidación republicana del gobierno de leyes (es decir, la legislación plural existente).

2.- La democratización del régimen (la competencia partidaria, el reconocimiento de los triunfos de la oposición).

3.- La reactivación del federalismo.

4.- La ciudadanización creciente (independencia de los medios de comunicación, crecimiento de organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales).

Estos cuatro procesos cambian la forma del gobierno en su actuación. Ante el reclamo imperante de la sociedad, emerge un gobierno que antepone las leyes en su actuación, es decir, actúa con legitimidad.

El gobierno ya no tendrá el monopolio de la acción gubernamental; el gobierno se sujetará a las demandas ciudadanas, ya no solo dictará disposiciones, sino que se apegará a lo dispuesto por la sociedad.

---

<sup>64</sup> Argumentos retomados de Lyotard, Jean-Francois, en *La condición postmoderna*, 1987; y *La posmodernidad (explicada a los niños)*, 1987.

De estos cuatro, un primer proceso es el que se presenta de manera clara en los años 80's, con el redimensionamiento del Estado. Surge la necesidad de revisar su ámbito de intervención y rectoría económica, ya que se distinguió por ser un Estado grande e interventor. Así, se afecta el estilo de la administración pública, por el achicamiento del aparato gubernamental. Se redefine la relación entre Estado y mercado, para privatizar algunos ámbitos de actuación.

El proceso de liberalización permitió que las funciones públicas ya no fueran privativas del gobierno, sino que dadas las circunstancias de algunas, quedaron en manos de personal externo al gobierno, o bien de empresas privadas, para la mejor prestación de bienes y servicios con más calidad. Así, entraron las empresas privadas lucrativas.

En el periodo comprendido entre los años de 1985 a 1994, la reforma económica del Estado se orienta a reactivar el crecimiento económico. Se modifica así el tamaño del Estado (se reducen las empresas), así como el patrón de la prestación de los servicios públicos. Se presenta por tanto, un impacto dramático de la disciplina de la administración pública acostumbrada al centralismo gubernamentalista.

La reforma política del Estado, está orientada a la reforma institucional. Se reconsidera al gobierno de leyes con carácter federal y público; se reconsolidada al gobierno federalista.

Se antepone sobre todo la eficiencia y la eficacia en la producción de bienes y servicios.

Bajo esta dinámica, mundialmente son dos los cauces de la reflexión de la Administración Pública:

- 1.- La revalorización de la naturaleza pública de la administración pública.
- 2.- La revalorización del proceso administrativo de la administración pública.

De acuerdo al primer cauce:

Nos obliga a repensar y a revivir la idea de república. Es decir, cuál es la idea real de lo público. Es, en términos generales, una renovación de la esfera pública. Se

examina la equivalencia de lo público y lo gubernamental. Se rompe y se enriquece a la vez la visión que de ella teníamos. Se reconoce aquí, la actuación de las empresas en el ámbito del gobierno. Se revaloriza pues, el ámbito de lo público. Se determina qué es la administración pública de acuerdo a las leyes. Se descubre a la ciudadanía con un mayor ámbito de participación en el gobierno, ya no solo como mero espectador. Se reconoce al gobierno como el gran administrador público universal de acuerdo a sus programas. Es la instancia que registra y procesa las demandas sociales, produce la oferta de los bienes y servicios. Hasta entonces el individuo es solo demandante y consumidor. En la medida en que toma y asume la conciencia de ser contribuyente fiscal, reclama los bienes y servicios con una mejor calidad y una mejor eficacia y eficiencia. Así, las organizaciones privadas se podrán hacer cargo de los asuntos de gobierno.

En este primer cauce se determina el desarrollo teórico del neoinstitucionalismo (mayor presencia ciudadana, movimientos civiles, presencia de organizaciones no gubernamentales).

De acuerdo al segundo cauce:

Se obliga a revisar y rediseñar la calidad de las decisiones del gobierno y sus procesos administrativos. Pertenecen aquí, los desarrollos teóricos-técnicos.

Para los profesionales en el ejercicio; se pone énfasis en la gerencia pública o gestión pública, a partir de la escuela post-burocrática. Se recomienda romper con la burocracia y aprovecharla en lo que ha funcionado de manera eficaz y eficiente.

El análisis de política pública en su proyecto original, puede ser entendido como una disciplina que revaloriza la naturaleza administrativa. Las corrientes son pues el neo-institucionalismo y la gerencia pública.

Según la revalorización de la eficacia administrativa, como segundo cauce, éste ha corrido a cargo de la nueva Escuela Gerencial, esta concreta su atención en las nuevas formas de liderazgo y en los métodos de gerencia, para altos directivos solamente.

Esta escuela piensa en los altos directivos de la administración pública, define y desarrolla una nueva forma de alta dirección para pasar a rediseñar las organizaciones y a la reingeniería de los procesos administrativos. Se impone la



revisión del sistema de incentivos para el personal (salarios, remuneraciones económicas).

La segunda escuela, la post-burocrática, insiste en la necesidad de desburocratizar a la Administración Pública. A diferencia de la gerencia pública que mantiene una visualización gubernamental, la post-burocrática es más drástica y habla de romper el burocratismo. Otro diseño gubernamental; se ofrecen, se explican, y se justifican formas de cooperación entre gobierno y ciudadanía.

En estas dos escuelas, el gobierno debe ser catalizador de todas las ideas, conocimientos y experiencias de una comunidad política. Se recopilará toda la inteligencia dispersa en: organizaciones no gubernamentales, universidades, grupos políticos, empresas, etc. que superan a la del mismo gobierno, es una inteligencia social que el gobierno debe alimentar y jalar para sí, por estar dispersa en la misma sociedad. Se pretende un gobierno integrado a la comunidad, cercano a su gente. El gobierno como punto de encuentro entre el administrador público y el propio público. Que sea competitivo como la empresa privada, que sea de alta calidad. Que compita hacia fuera, hacia dentro, para dar mejor prestación de bienes y servicios, orientado por mecanismos de mercado. El ciudadano podrá optar entre lo público y semipúblico, con las prestaciones de las empresas privadas.

Se pretende que el gobierno deba estar motivado por un sentido de misión, de servicio, con gran pasión, con la idea de que está cumpliendo, con un sentido de compromiso, premiado con incentivos adecuados.

Sobre todo deberá ocuparse y preocuparse por los resultados que genere, es decir, se deben ofrecer resultados, sin preocuparse ya tanto por los procesos de control, sino por el resultado final, por los que produce finalmente.

El ciudadano se verá desde ahora como un cliente, o un consumidor, que demanda, reclama y se queja, como un llamado de atención permanente para la administración pública en su desarrollo eficaz. Motivado el gobierno por los clientes, deberá ser un innovador que anticipe los problemas y amenazas, que piense estratégicamente, que no se aboque solo a los procesos administrativos u operativos, que sea visionario y que pueda determinar y prever lo que pueda pasar, con capacidad para anticiparse a los sucesos extraordinarios. Deberá ser un gobierno balanceado, sin descuidar los procesos administrativos, y que pueda innovar a la vez. Descentralizado en su actuación.

Lo anterior es lo dispuesto por los reinventores. Por otra parte, la argumentación de los post-burocráticos se plantea como sigue:

La relación del gobierno con los ciudadanos es a través de mando e información. Para lo nuevo, no es eso, sino darle facultad a los ciudadanos para participar en las soluciones, es el involucramiento y autorización de la misma.

En el terreno de objetivos y metas: en la ortodoxia, planes y programas; en lo nuevo, sentido de dignidad y nobleza de estar en el servicio público, que el objetivo tenga sentido para las razones que se escogieron para ser administrador público.

Respecto a la actitud frente a los problemas: la ortodoxia propone la reactivación y segmentación de los problemas. Lo nuevo propone prácticas y estrategias integrales no inventadas; estrategia integral de formación de la comunidad que esté más equipada.

El patrón de comportamiento de la administración pública: en la ortodoxia, es por mando jerárquico y con poder centralizado. En lo nuevo, descentralizada y con un mercado que proponga opciones.

El tratamiento de los ciudadanos: en la ortodoxia; se le consideraba como demandante y consumidor, se le daba prioridad a las organizaciones. En lo nuevo, el cliente es demandante que exige un buen servicio público, orientado hacia la ciudadanía.

Indicadores de éxito: en la ortodoxia, se mide de acuerdo a la utilización racional de los recursos. En lo nuevo se miden los resultados y no tanto los recursos que se emplearon o ahorrado.

La forma de organización: antes, por jerarquía había solo una única forma de organización. Ahora, puede haber varios formatos o diseños organizacionales en el sector público. Según la relación existente entre el gobierno-público-ciudadano.

Los anteriores son los dos cauces en que se mueve la administración pública. Se ofrece una visión en dos enfoques:

1.- Visión gubernamental, y

2.- Visión post-gubernamental de la administración pública.

La administración pública es el gobierno en acción y sólo el gobierno.

La administración pública puede ser y realizarse más allá del gobierno, en acuerdo con él y en cooperación. Función pública, política pública por organizaciones internas y externas con la autorización del gobierno o en cooperación.

Esta visión es una alternativa crítica a la primera. Es el resultado del desarrollo de la administración pública como disciplina y en su ejercicio profesional.

ESTADO DE GUATEMALA  
SECRETARÍA DE GOBIERNO  
UNIDAD ADMINISTRATIVA  
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTADÍSTICAS

### III. EL CONTEXTO DE LA FORMACIÓN DEL GERENTE PÚBLICO

#### 3.1 La racionalidad tecnológica en la sociedad moderna

Antes de exponer nuestro punto de vista en torno a la racionalidad tecnológica, es necesario precisar algunos elementos propios de su ámbito de inscripción: la sociedad moderna.

Si bien es cierto que ya hemos mencionado y desarrollado en los capítulos anteriores, la concepción de ciertos valores que postula la sociedad moderna; es importante concebir los cambios incesantes que desembocan a una sociedad a perfilarse en el ámbito de la vida moderna.

Para desarrollar un análisis coherente, es necesario recurrir a la tesis central que desarrolla Samuel Huntington en su propuesta *El orden político en las sociedades en cambio*, el cual inicia con el siguiente argumento: “La distinción política más importante entre los países no atañe a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno. Las diferencias entre democracia y dictadura son menos que las existentes entre aquellos países cuya política incluye consenso, comunidad, legitimidad, organización, efectividad, estabilidad, y aquellos países cuya política es deficiente en esas cualidades”.<sup>65</sup>

La intención denota el desarrollo de una teoría general de ciencia social de por qué, cómo y bajo qué circunstancias podría lograrse, o bien no lograrse el orden.

Se entiende el orden como un requisito previo para lograr la libertad, *el hombre puede tener orden sin libertad, pero no puede tener libertad sin orden*; esta limitante se circunscribe en la propia autoridad.

El planteamiento central de Huntington, se mantiene dentro de la modernización, con una insistencia idónea en la política y en las instituciones del sistema político. Se insiste en ese proceso, y de manera relativa en las instituciones dentro del Estado.

Un punto aparte en el análisis merece el estudio de los partidos políticos; Huntington argumenta que son ellos, y no solo las personas hábiles, no las estructuras que cambian con lentitud, y tampoco la cultura política, los que pueden

<sup>65</sup> Huntington P. Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, p. 13.

dar continuidad y movimiento a la política, clarificando las circunstancias que concurren en diferentes resultados.

Concibe incluso las revoluciones como el medio que a través de la historia se ha tenido para producir fraternidad, igualdad e identidad, aunque producen poca libertad.

De manera particular en el caso de México, bajo este argumento, la Revolución triunfó en tanto la creación de un orden político y el producto de un partido revolucionario que cohesionó las fuerzas, instituyéndose la lucha por el poder.

Señala también la reforma, como la medida que puede consolidar o debilitar el orden político. Aunque las reformas para otros propósitos, como mejorar la calidad de los servicios gubernamentales, reducir la pobreza, reorientar la dirección de la política económica; no los aborda, se tocan en el desarrollo de nuestra propia investigación.

El análisis se construye sobre la relación entre movilización social por una parte, y desarrollo económico por la otra. Si la movilización social sobrepasa el crecimiento de la economía, el resultado es la frustración social. Si ésta, a su vez crece más rápido que las oportunidades de movilización social, entonces la participación política aumentará. La inestabilidad política será el resultado si la participación política se difunde más rápidamente que la institucionalización política. Sólo en estas últimas etapas del análisis entran las instituciones políticas, aunque lo hacen de manera decisiva.

El estudio que se hace de las instituciones políticas, es para identificar los varios conceptos que evalúan el grado de institucionalización, que finalmente tienen que ver con el problema del orden y el desorden políticos.

No se abordan a fondo temas de órganos constitucionales como tribunales, legislaturas, o el desempeño del Ejecutivo, tampoco los procedimientos electorales, es más, ni siquiera se aborda la palabra Estado como concepto. Más bien se centra una atención sostenida hacia lo político, y no solo a los procesos que obstaculizan la política, sino específicamente a los dirigentes políticos y a las instituciones políticas.

Se entiende la debilidad de las instituciones mediadoras entre el Estado y la sociedad, la diferencia entre Estado y partido, y la capacidad de absorción del Estado de muchas fuerzas poderosas de la sociedad y la economía.

Es importante, para efectos de nuestro trabajo, pensar más en las instituciones del propio Estado y específicamente en su impacto en la burocracia.

Considerar pues, si las tradiciones burocráticas se entendían mejor como legados culturales del pasado colonial o como construcciones y reconstrucciones en la historia de cada país con el paso del tiempo.

Así, lo más importante de este estudio, es la producción de un análisis sutil y abarcador, para hacernos capaces de entender una institución política intermediaria y vital entre el Estado y la sociedad.

En fin, todas las transformaciones que ha experimentado la humanidad, han tenido la constante de requerir de nuevos conocimientos que expliquen los cambios y que, en consecuencia, y por sobre todo, orienten y definan el rumbo, clarificando y dando certeza a la recomposición social.

El Estado que es considerado como producto de la razón humana, es también cambiante y adaptativo a las nuevas exigencias de la sociedad. Esta misma deberá aportar su parte para lograr el equilibrio requerido en una nueva dinámica.

La noción de mercado, siempre existirá en contraste con la existencia de la sociedad y del propio Estado que cambian en la misma dirección.

“Es aquí el terreno fértil para las políticas públicas, como instrumento de racionalidad administrativa que posibilita la integración de una agenda vía la articulación operativa de consensos, la configuración de incentivos con la intencionalidad de vertebrar los disensos, transformándolos eventualmente en consensos a través del logro de objetivos y metas en tiempos y con recursos crónicamente escasos, que obligan a hacer más con menos garantizando niveles óptimos de eficiencia que materializan los actos de gobierno y de la administración pública cuya función fundamental es dar respuesta a las necesidades y problemas de la sociedad”.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones...* p. 17.

Es dotar de racionalidad el diseño y operatividad de planes, programas, proyectos y procesos de gobierno, para que queden garantizadas e integradas las dos vertientes de proceso administrativo público: la gubernamental y la social.

“La sociedad tiene infinitas formas de organizarse, resaltando aquellas que por su rivalidad manifiesta con el Estado exaltan las ineficiencias, omisiones y errores del aparato público gubernamental”.<sup>67</sup>

Así, y recuperando la cita de R. Dahl en el mismo argumento, “Si bien son deseables las organizaciones independientes por estas razones, también aparecen implicadas en cuatro problemas del pluralismo democrático: pueden ayudar a mantener injusticias, deformar la conciencia cívica, distorsionar la agenda pública y enajenar el control final sobre la agenda”.<sup>68</sup>

Ante la necesidad de concebir un servicio público altamente preparado, especializado y competitivo, la racionalidad tecnológica, es el gran recurso para concretar este requerimiento. “Uvalle apunta en esta dirección, al hacer énfasis en la necesidad de un cambio profundo en la naturaleza del servicio público. Al proponer la creación de un cuerpo altamente especializado, con niveles de preparación de frontera tecnológica que acerque y atienda a los diversos públicos de la sociedad, con la intención final de que las expectativas, necesidades y esperanzas tengan respuesta óptima y aparten de una vez por todas a la función gubernamental de los trámites y rutinas que la empobrecen. Al respecto Habermas afirma que se da un cambio en el saber, ya no son los oficios, sino la información científica, traducida en tecnología a partir de un dominio técnico sobre procesos objetivizados, lo que determina las direcciones a seguir. En donde el mundo del trabajo, se encuentra sustentado a partir de la vinculación de ciencia con la administración y la producción y en donde aparece como necesaria la profesionalización”.<sup>69</sup>

Existe una necesidad creciente de dotar de racionalidad tecnológica al servicio público. Incrementar y dotar de capacidades y aptitudes de gobierno al Estado, es desarrollar y optar por tecnologías acordes a la gestión necesaria que reclama la participación ciudadana, “es en esta dirección donde tiene cabida las tecnologías del buen gobierno: políticas públicas, gerencia pública, gerencia social. Tecnologías

---

<sup>67</sup> Ibid., p. 19.

<sup>68</sup> Ibid., p. 19.

<sup>69</sup> Ibid., p. 21.

orientadas al aumento de dichas capacidades, combate a la pobreza, optimización del gasto social, dilatación y aprovechamiento de la energía social”.<sup>70</sup>

Entrar a la nueva dinámica del mundo moderno, es un reto que no debe perderse la administración pública. Es una tarea del nuevo servidor público; para lograrlo deberá contar con una preparación adecuada, con una gran carga de valores cívicos y sociales, con un sentido de vocación de servicio probado, y con el uso de ciencia y tecnología como un manejo adecuado y dominio de técnicas orientado a la productividad e incremento de la calidad en el desempeño de sus funciones.

“Técnicas como la *reingeniería de procesos, la calidad y el mejoramiento continuo, además de la informática*, están cambiando los métodos y procedimientos de trabajo a un ritmo acelerado; día a día se incorporan a las organizaciones gubernamentales, las cuales se ven cada vez más pobladas por equipos de cómputo, paquetes y sistemas informáticos que, de manera muy rápida consiguen elevar la productividad, la eficiencia y los resultados”.<sup>71</sup>

Introducir nuevas tecnologías y sistemas de mejoramiento en la administración, es aumentar su efectividad, así como el uso de herramientas informáticas, innovaciones tecnológicas, etc.; se vuelve necesario a la vez, diseñar y estructurar programas al interior de la administración pública para capacitar y adaptar al servidor público a nuevas exigencias de razón tecnológica.

*El servidor público no puede permanecer al margen de este movimiento mundial por la adquisición y perfeccionamiento de los conocimientos y habilidades de vanguardia. Debe considerar esto como un compromiso con la sociedad y consigo mismo.*

El interés y el deseo de aprender siempre algo nuevo para desempeñarse de una mejor manera en el trabajo, son los que con frecuencia muestran los servidores públicos, se garantiza un mejor aporte en el esfuerzo para adaptarse a los cambios administrativos, tecnológicos y científicos, que en general se requieren en la administración pública.

---

<sup>70</sup> Ibid., p. 31.

<sup>71</sup> Varios. *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, 1999, p. 112.



### **3.2 El recurso estatal de la tecnología y la gerencia**

La nueva noción del uso de tecnología a partir de la necesidad de mejorar la capacidad política y administrativa del gobierno, se entiende como la operatividad de los procesos de gobierno, con efectividad e ingeniería social, con creación e innovación en pensamientos y obras de arte (Karl R. Popper). Así, el diseño y creación de los nuevos programas de gobierno, auxiliado y apoyado por tecnologías eficaces, garantizan al Estado su justificación social, en respuesta a demandas urgentes.

La descripción conceptual del término clásico de tecnología, se define como un “Conjunto de métodos técnicos y científicos que se aplican a la producción industrial. Incluye no solo las herramientas y máquinas, sino también los instrumentos simbólicos del utillaje intelectual. A diferencia de la técnica, la tecnología presupone la existencia de racionalización y sistematización, es decir, de una doctrina o ciencia. En tal sentido aparece en los tiempos modernos, o sea como técnica del uso calculado de las técnicas”. La moderna ciencia gerencial, se halla en búsqueda de tecnologías con esta inclinación para trabajar en estas situaciones reales.

Mención aparte merece el estudio del gran campo que constituye la formación y selección de los gerentes (que abordaremos más adelante). Las carreras gerenciales irrumpirán los viejos paradigmas. El arraigo tradicional de los mismos, ha impedido en la administración la nueva visión de la realidad compleja y cambiante. Se plantea la transición a otro paradigma que rebase la obsolescencia de las limitantes del modelo burocrático.

Es así, como surge la necesidad de analizar el nuevo tipo de demandas en este contexto histórico que le compete al recurso tecnológico y gerencial, abordando el problema del nuevo tipo de Estado, y el perfil y formación del gerente público.

Compete pues, al recurso de las ciencias gerenciales y al uso de la tecnología como instrumento de conocimiento y apoyo, definir las capacidades y características necesarias para lograr garantizar la eficiencia estatal. Se necesita así, orientar al gerente o al directivo público hacia un nuevo derrotero que le impone la complejidad de un mundo cambiante abandonando viejos modelos tradicionales.

La complejidad e inestabilidad es una realidad demostrada por el Premio Nobel de Química de 1978 Ilya Prigogine, al descubrir leyes en las ciencias naturales que no tienen lógica racional de conducta, esto se ha aplicado a las ciencias sociales con el nombre de la ciencia de la inestabilidad. El perfil gerencial y tecnológico, es apto para eficientizar la capacidad de gerenciar esa complejidad.

La *complejidad*, la *inestabilidad* y la *incertidumbre* son elementos que la nueva forma de gerenciar deberá enfrentar, elementos que anteriormente no se consideraban para diseñar procesos de gobierno. La nueva concepción de la gerencia prevé administrar en contextos de cambio sin precedentes. La turbulencia del nuevo escenario impone aprender a *gerenciar la complejidad*. La innovación tecnológica deberá estar presente en la mentalidad de los nuevos gerentes, directivos y/o administradores.

El esquema propuesto por Henry Fayol, queda en entredicho cuando el gerente se dedica a ejecutar sin más visión los manuales procedimentales sugeridos por el modelo de planificar, dirigir, coordinar, organizar y controlar. Modelo obsoleto ante las nuevas exigencias.

Los nuevos gerentes no se apegan a estas disposiciones y son flexibles en su accionar integrando más personal, generando confianza, negociando, dialogando escuchando y delegando funciones y responsabilidades.

La dirección tradicional concibe un modelo formalista de la organización. El hecho de apegarse estricta y solamente a los *principios de administración* impide la dinámica de respuesta a nuevas exigencias.

Ni la productividad ni la eficiencia pueden garantizarse más con el modelo formal tradicional. La demanda sugiere ahora una flexibilidad en la organización. Es dejar de lado esos principios administrativos que al fin y al cabo han mostrado su caducidad.

La organización de pirámide es formalista y rígida y lo que produce es una separación entre el proceso de planeación y las actividades de ejecución, los objetivos planteados en principio se pierden o se distorsionan. Es importante en la nueva concepción de la gerencia integrar estos dos procesos para garantizar la productividad en relación a lo planeado.

El modelo tradicionalista recluta personal y ofrece un manejo de recursos humanos cuestionable al ajustar y perfilar al personal e insertarlo en la estructura de la organización, apoyado en manuales que describen puestos y funciones. Aquí los perfiles no se cumplen a cabalidad y se cae en la improvisación. La política de personal no existe, solo se da una logística que consiste en su mero control interno. La nueva modalidad en gerencia propone no descuidar al personal y considerarlo el máximo valor o recurso con que puede contar una organización. Su descuido condena al fracaso de objetivos de cualquier empresa. Podemos considerar que una organización puede dotarse de tecnología de punta, pretendiendo de hecho resolver así sus necesidades y olvidarse de su personal; tal planteamiento sugiere una contradicción y un personal desencantado y trabajando medianamente.

Las transformaciones tendrán que darse ya; dirigir, estructurar y organizar una empresa es un nuevo reto para aquellos administradores que serán capaces de asumir una actitud de cambio para insertarse en el marco de la modernidad y no quedarse rezagados en la evolución del pensamiento administrativo.

### **3.2.1 *La gerencia tradicional***

El concepto tradicional de gerencia, plantea que: hasta bien avanzada la década de los 30, la hipótesis predominante en que se basaba la mayor parte de los conceptos sobre la gerencia y prácticamente toda la actividad gerencial era que la gente trabajaba principalmente por dinero; mientras más se le pagara más trabajaba, e incluso algo más importante, era más dócil a la supervisión. Los primeros pioneros, es decir, los primeros que consideraron la gerencia como una disciplina que se debía estudiar y aprender (1890) destacaban la motivación del dinero en los negocios prácticos y en los procedimientos de producción. Así pues, los sistemas de precios por pieza o destajo, el análisis del trabajo, los estudios de tiempos y movimientos y los sistemas de recompensa que relacionaban mayor remuneración con mayor producción formaban parte de una doctrina que se conoció con el nombre de Gerencia Científica. El padre de este movimiento fue Frederick W. Taylor.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Del argumento de Elkins, en *Administración y Gerencia*, pp. 70-75.

### **3.3 Gerencia Pública, teoría y aplicación**

Actualmente uno de los principales teóricos de la gerencia es Ricardo Uvalle, al incorporarla a la reflexión de sus ideas y considerar a la gerencia pública como una tecnología útil de gobierno.

Estas consideraciones las hace a partir de la necesidad de los estados de reformarse para conservar sus estructuras. La reforma pone a prueba al Estado en su capacidad de sobrevivir ante los cambios políticos, económicos, tecnológicos y culturales.

Consecuentemente, la reforma estatal es una modalidad del cambio moderno.

La gerencia pública tiene como cobertura lo relativo a la vida pública. No se trata de una gerencia que sea homóloga a la de la esfera privada. Es por el contrario, una gerencia que se inserta en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad abierta. Sus referentes básicos son la gobernabilidad, la democracia política, la descentralización, la participación ciudadana y su responsabilidad en los asuntos gubernamentales.

Es una gerencia comprometida con los fines públicos y con los objetivos sociales que el gobierno tiene que llevar a cabo. Es una gerencia para enfrentar acontecimientos no previstos en las agendas de gobierno y para dar tratamiento democrático a los problemas y necesidades sociales.

La Gerencia Pública es idónea para institucionalizarse en el espacio del Estado socialmente necesario. La ventaja de la Gerencia Pública en cuanto tecnología de gobierno es que permite encarar la complejidad de la vida social y política leyendo las señales de lo que sucede en la realidad objetiva. Aporta para ello las categorías de incertidumbre, turbulencia e ignorancia para abordar contextos organizacionales no previsibles lo cual exige para fines de gobierno adaptación a lo que cambia.

A diferencia de la gerencia ortodoxa, la Gerencia Pública se caracteriza no sólo porque administra y aprovecha recursos, sino porque lleva a cabo el diseño de políticas. La Gerencia Pública aparece en estas condiciones con un perfil novedoso, creativo y estratégico para abordar contextos, conflictos y escenarios que el paradigma de la gerencia ortodoxa (la del proceso administrativo) no consideraba en la visión de los problemas sociales y públicos.

La gerencia ortodoxa regía sus acciones con base en probabilidades, pronósticos y supuestos. Se trataba de una racionalidad fincada en los procedimientos no tanto en los resultados obtenidos. Lo importante era la secuencia lógica y cronológica de las etapas administrativas para obtener resultado conforme a lo previsto.

En cambio, con la Gerencia Pública los valores de la racionalidad no enfatizan lo a priori, sino que es medida y evaluada en razón de resultados conseguidos. Por eso, la administración de políticas en el marco de la Gerencia Pública es un avance para el tratamiento de los problemas. La Gerencia Pública no elude ni reprime la incertidumbre, la considera en un tiempo para enfrentarla.

El gerente público, conversa, escucha y negocia, hace frente a los problemas tomando en consideración la importancia que los grupos tienen en la estructura de la sociedad. La Gerencia Pública no es proclive a la centralización administrativa. Sus premisas son la descentralización política y la democratización del poder. No postula instancias de decisión vertical sino horizontal.

La gerencia pública es necesaria para manejar las tecnologías que son relevantes desde el punto de vista de los problemas de gestión esenciales, con la gestión de materias primas estratégicas, la administración de la salud y la educación, la gerencia de empresas públicas, la dirección de pequeñas y medianas empresas, el desarrollo administrativo regional, la administración de la ciencia y la tecnología.

Con la nueva connotación de la gerencia pública es posible ajustar el presente a partir del futuro. La nueva gerencia no agota su cobertura y eficacia en el proceso de planificar, coordinar, organizar, dirigir y controlar. Tampoco tiene como punta de partida y culminación el proceso administrativo formulado por Fayol en 1916 ni los "Principios de Administración Científica" de Taylor escritos en 1911.

La nueva gerencia recoge experiencias de trabajo, explora realidades, ajusta y reajusta procesos, reconoce desaciertos, es una gerencia de aprendizaje donde el método del ensayo y error es uno de sus puntos fundamentales para entender y valorar su contenido y calidad heurística.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Argumentos retomados de Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, 1994, pp. 118-126.

### **3.4 La gerencia pública: el apoyo para mejorar las capacidades y aptitudes del gobierno**

En el marco complejo de los impulsos tecnológicos, el cambio en los procesos de gobierno es la única constante que se aprecia con certeza. Bajo este contexto las economías cerradas ya no responden a las nuevas exigencias sociales.

El Estado proteico llega a su obsolescencia y su etapa intervencionista en el ámbito social encuentra su término. Ese Estado rector e interventor económicamente tuvo sus mejores tiempos de acción en los inicios de los setenta. Su multipresencia en empresas y agencias de gobierno lograba bienestar social relativo.

Se constituyó como un Estado que administraba recursos de manera abundante y asfixiando la participación apropiándose del espacio público manteniendo su exclusividad. Más, se dieron fenómenos que no se esperaban como la inflación con recesión, lo cual frenó el sano desarrollo de los mercados, y socialmente, el potencial participativo ciudadano fue frenado. Su gran accionar económico trajo una economía cerrada que era incapaz de competir internacionalmente. Era un Estado pues, que intervenía en todo y limitaba las capacidades sociales y económicas de todos los sectores supeditados a las disposiciones de ese gran protagonista.

Sus deficiencias quedan en evidencia con la llegada de la crisis de los ochenta. Su ciclo se agota y nuevas exigencias le sugieren su transformación. El gran cuestionamiento es por su intervencionismo, y más aun por nulificar la iniciativa de particulares y organizaciones sociales que exigían formas de participación en asuntos de carácter público que tenían que ver con su propio bienestar, y en general por negar compartir su lugar en el espacio público con la sociedad activa.

Es claro pues que la estatización trajo impactos negativos tanto en la economía como en la sociedad. De modo que el Estado que se necesita se requiere solo como una institución reguladora y coordinadora, que aliente la nueva vitalidad de la sociedad para tomar acción en los procesos de gobierno.

Su necesidad social y utilitaria solo se justificará si es capaz de compartir esfuerzos con los particulares, implementando nuevos canales de comunicación con la sociedad, complementando esfuerzos, capacidades y recursos en aras de la consecución del bien común. En suma, la nueva orientación pública tendrá una administración diferente y desburocratizada. Esa utilidad estatal estará reforzada con

la combinación acertada de los mercados con instituciones de gobierno que adquieren un carácter promotor y regulador. A su vez, el mercado en sí como institución, necesita de un Estado que en su nueva dinámica no lo sobreregule o lo ahogue con estructuras administrativas extradimensionadas.

Es así, que el Estado deberá ser solo un regulador de la dinámica del mercado para garantizar un desarrollo equitativo, que no se sobre proteja a grupos poderosos en detrimento de los más desfavorecidos. La vida pública estará favorecida cuando el Estado se asuma como socialmente necesario como una entidad productiva en sus fines de garantía de bienestar social. Las nuevas fuerzas sociales conforman un nuevo pluralismo diferente a la consideración de la conquista del poder de los partidos políticos, es una nueva fuerza plural que dispone de nuevos canales de presentación distante de los tradicionales.

Adquiere una modalidad cívica que le garantiza a la sociedad su participación fuera de partidos o fuerzas políticas como grupos de presión u organizaciones sindicales. Se encauza su fuerza plural cívica por la lucha de demandas de orden común. En este sentido hace política cívica, que lucha y se desarrolla en organizaciones no gubernamentales, se agrupa, participa y coopera en aras de su bienestar social.

Bajo esta orientación, le corresponde al Estado gobernar en una dinámica diferente llena de contradicciones. Para gobernar a esta nueva sociedad tendrá que consensar tomando en cuenta la inercia conflictiva política y social.

Una opción tecnológica y metodológica del gobierno para encarar este contexto, es el apoyo que encuentra en las disposiciones teóricas de la disciplina de la gerencia pública, que es capaz de elaborar e implementar políticas de gobierno de manera inteligente aparte de racionalizar los recursos de que dispone. Es un método de gobierno que dispone y reconoce la autoorganización liberal de la sociedad, destacando las capacidades civiles, públicas, políticas, en el marco de la democracia participativa y representativa, además de promover la descentralización política y administrativa.

Bajo estos postulados, la gerencia pública adquiere una connotación de tecnología de poder que formulará y ejecutará las disposiciones de la sociedad en búsqueda del interés público. Con la constante de los recursos escasos, la orientación es hacia el abandono de la verticalidad e inflexibilidad, para allanarle el paso a

nuevos sistemas de descentralización de funciones de gobierno y de acercamiento ciudadano a los procesos públicos de gobierno. Es pues, una nueva modalidad de la acción de gobierno con orientación pública del poder.

Para definir el concepto de gerencia pública en el contexto que hemos descrito, es necesario considerar varios elementos que la constituyen como un conjunto de conocimientos, habilidades y prácticas con el objetivo de mejorar las capacidades y aptitudes de la dirección administrativa y política del Estado.

A diferencia de la gerencia privada que busca el incremento de ganancias e intereses propios o particulares; la gerencia pública busca el bien del Estado y de la sociedad, tomando decisiones que favorezcan el interés general.

Sin embargo, antes de realizar el análisis conceptual del término, es importante retomar la evolución teórica de la administración pública donde se registra un cambio representado por la nueva corriente practicada y desarrollada por los administradores públicos con una nueva visión: la opción gerencial pública.

Esta nueva actividad se desarrolla en el nivel ejecutivo de gobierno, donde se toman las decisiones estratégicas, acción referida a los directivos. A diferencia de la teoría tradicional de la administración pública, define su objeto de estudio como a continuación lo sugiere el autor que hemos consultado:

“Este cambio mostraría una aparente ruptura en cuanto al objeto de estudio de lo que se conoce como administración pública. Hasta hace poco tiempo la disciplina de la administración pública centraba su estudio en las *instituciones gubernamentales*, es decir, en las entidades y dependencias cuya especificidad estaba dada por su carácter de autoridad oficial o gubernamental. Al parecer, con el predominio teórico de la gerencia pública, estaríamos presenciando un desafío intelectual consistente en la *redefinición* del objeto de estudio de la administración pública”.<sup>74</sup> Se entiende así, que las organizaciones públicas serán la atención de la gerencia pública para proponerle nuevos cambios organizacionales. Pensar solamente en las instituciones gubernamentales como lo sugería la administración pública tradicional, es pensar conceptualmente de manera estrecha. La visión de este nuevo administrador tendrá que considerar lo público, lo privado, lo gubernamental, lo social y lo político.

---

<sup>74</sup> Ramírez Zozaya, Juan Miguel; en Estudio Introductorio de *Todas las Organizaciones son Públicas*, 1998, p. 6.



La transición que presenta la administración pública, es acorde a los tiempos de cambio que vivimos. La teoría y metodología que perfila a la Gerencia Pública como un nuevo campo de estudio, presenta aun resistencia entre algunos analistas de la materia.

El reto principal de la Gerencia Pública es superar las deficiencias y fallas registradas por la administración pública tradicionalista que se ha ocupado por cumplir en sus métodos procedimentales pero se ha olvidado de su objetivo social de satisfacción de demandas ciudadanas. "La crisis de la administración pública consistió en una pérdida de sensibilidad de la autoridad hacia la ciudadanía".<sup>75</sup> En general podemos hablar de índices alarmantes de obsolescencia en la administración pública, que ya no era capaz de cumplir con su cometido social, o bien era cuestionable en la calidad de su productividad. Lo cual se puede explicar así: "Los orígenes de la gerencia pública, como han apuntado varios diagnósticos, se localizan en el desgaste de la política pública, que se orientó excesivamente al análisis cuantitativo y a la *metapolítica*, con lo cual se perdió el objetivo primordial del proceso gubernamental: la ciudadanía".<sup>76</sup> Con elementos como principios de eficiencia, de ciudadanía y de nueva noción de lo público, la Gerencia Pública toma presencia para corregir esa deficiencia. Antepone la satisfacción de las demandas ciudadanas con una noción práctica de resolución y se aleja del proceso burocrático desgastante conocido o practicado hasta entonces.

"Fue así como la gerencia pública se abrió paso en la gran esfera de la administración pública. Su primer esfuerzo se concentró en encontrar un objeto de estudio propio que la distinguiera de la imagen desgastada en que había caído la administración pública. Ese objeto de estudio lo encontró en las organizaciones públicas."<sup>77</sup> Entendiendo a estas en su carácter público, en su nuevo espacio y no como exclusivas del gobierno. La nueva noción de lo público encuentra su espacio en diferentes lugares de la vida social.

El estudio y análisis de la Gerencia Pública, propone alternativas de dirección que definen la conducta de los gerentes públicos. De hecho existe la idea de que se ocupa más por la formación de estos gerentes, que propiamente analizar el contexto de actuación de estos directivos. Sin embargo en este estudio observamos el comportamiento general de las organizaciones públicas.

---

<sup>75</sup> Ibid., p. 13.

<sup>76</sup> Ibid., p. 13.

<sup>77</sup> Ibid., p. 15.

Debemos entender que la Gerencia Pública no compite o se separa de la administración pública como tal, sino que es parte de ella misma y constituye una nueva disciplina que la nutre de elementos innovadores para corregir insuficiencias y errores registrados en su evolución.

Podemos decir que con el surgimiento de la gerencia pública, se consolida la esfera pública ya que se clarifica como su campo de acción. Se ocupa de diseñar los procesos, medios y prácticas para que la administración pública cumpla de mejor forma sus objetivos. Es decir, le imprime mayor dinámica a la atención ciudadana por parte del Estado a través de sus órganos de gobierno. Los objetivos del Estado, el gobierno y la administración pública quedan garantizados con los postulados de la Gerencia Pública. Se ocupa del interés general y del beneficio social. Sus valores son la democracia, la igualdad, la libertad, la soberanía, la justicia; y se ocupa y pugna por ellos. Atiende y vela a la sociedad, para procurarle su objetivo social truncado por procesos burocráticos obsoletos.

La gerencia pública se compromete con los objetivos sociales que persigue el Estado y que el gobierno ha tratado de resolver. Se constituye como una tecnología de gobierno que enfrenta nuevos retos desde una perspectiva abierta e integral hacia la sociedad. El aprovechamiento de los recursos la distingue de la administración ortodoxa que actuaba sin límites en ese sentido. La gerencia pública diseña estrategias, planes, políticas para resolver realidades inéditas. “La gerencia ortodoxa regía sus acciones con base en probabilidades, pronósticos, supuestos y el cumplimiento de fases administrativas orientadas por una concepción formal y previsible”.<sup>78</sup> La gerencia pública tiene la virtud de considerar a todos los actores de la vida social y política, escucha a los involucrados y alienta la participación. El propio gerente público adopta una nueva actitud de atención a la que nos referiremos más adelante.

La nueva disciplina es capaz de retomar elementos de la administración pública ortodoxa que pueden ser confiables y agregar los reclamos de una sociedad más demandante y participativa. “Sus premisas para dar cuerpo al proceso de gobierno son la descentralización política y la democratización del poder. No postula instancias de decisión vertical ni piramidal, sino flexible, adaptativa y horizontal. Por tal motivo es una gerencia por políticas y proyectos; es una gerencia pivote y

---

<sup>78</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, 1994, p. 121.

multifuncional; es una gerencia versátil, no una gerencia unicentrada y rígida”.<sup>79</sup> La técnica administrativa deja su lugar a los recursos tecnológicos, a la innovación y a la creatividad. “Es importante destacar que ante realidades caracterizadas no sólo por mayor complejidad, sino por incertidumbre creciente, tiene que darse el tránsito del trabajo de administrar al trabajo de gerenciar. Ello implica pasar del administrador al gerente público tomando en cuenta que hay que utilizar categorías e instrumentos metodológicos que permitan un abordaje más fino de los problemas públicos de la sociedad”.<sup>80</sup> Respecto al proceso de transición del administrador al gerente público, nos referiremos en el apartado siguiente; por ahora es importante dejar en claro la potencia de la Gerencia Pública para mejorar el proceso administrativo tradicionalista conocido ya que: “La nueva gerencia no agota su cobertura y eficacia en el proceso de planificar, coordinar, organizar, dirigir y controlar. Tampoco tiene como punto de partida y culminación el Proceso Administrativo formulado por Henri Fayol en 1916 ni los “Principios de Administración Científica” de Frederick Taylor escritos en 1911.

La nueva gerencia recoge experiencias de trabajo, explora realidades, ajusta y reajusta procesos; reconoce desaciertos; es una gerencia de aprendizaje donde el método del ensayo y error es uno de sus puntos fundamentales para entender y valorar su contenido y calidad heurística”.<sup>81</sup> La tarea del gerente público es relevante en este contexto, depende de su capacidad innovadora, creativa y heurística para optar por medidas incluso empresariales, sin perder de vista su objetivo social y de servicio en el ámbito de lo público.

La acción de gobierno es exclusiva del Estado, que se ve impregnada por sucesos impredecibles y por inercias de disputa por el poder. Los nuevos procesos de gobierno estarán regidos por el grado de consenso que se logre entre las partes involucradas. La agenda estatal opta por la gerencia pública para garantizar esta nueva demanda. Conducir y dirigir a la sociedad ha sido siempre una tarea compleja. Los asuntos públicos demandan mayor atención y nuevas energías. La vieja forma de pensar se refería solamente a saber administrar bien los recursos existentes, ahora se requiere administrar políticas de gobierno que serán evaluadas en su mayor productividad y hechos traducidos en respuestas satisfactorias a demandas ciudadanas.

---

<sup>79</sup> Ibid., p. 123.

<sup>80</sup> Ibid., p. 124.

<sup>81</sup> Ibid., p. 125.

La característica más importante de esta nueva forma de gobernar es la presencia de la sociedad organizada para exigir participación en asuntos que le competen a su bienestar.

Ante esto, “la gerencia pública es considerada como una tecnología de poder que orienta, formula, organiza y ejecuta lo que la dirección de la sociedad que es el gobierno, postula a favor del interés público...

De este modo, la gerencia pública se constituye en una modalidad de la acción gubernamental que tiene como peculiaridad los elementos siguientes:

- 1.- El carácter público del poder;
- 2.- El énfasis en las necesidades y problemas públicos;
- 3.- La politización de la sociedad;
- 4.- La co-responsabilidad ciudadana en los asuntos de interés común;
- 5.- La presencia de organismos no gubernamentales;
- 6.- La existencia de gobiernos democráticos con orientación plural;
- 7.- La institucionalización de normas que regulan la participación, igualdad y competitividad tanto individual como grupal;
- 8.- El acceso a mercados abiertos y públicos;
- 9.- La democratización de la vida ciudadana;
- 10.- Las formas de comunicación directa entre las agrupaciones ciudadanas y las esferas gubernamentales, y
- 11.- Dar cauce a la gerencia intergubernamental contribuyendo a enlazar a las regiones”.<sup>82</sup>

Podemos decir que la gerencia pública imprime una nueva dinámica a la conformación de procesos de gobierno que interactúan con diversos actores de la sociedad, conformados en grupos organizados. Recurre al recurso de la negociación y la concertación para dirimir conflictos y obstáculos en su compleja tarea. Es capaz de encarar escenarios inciertos y cambiantes. Conformar una nueva relación gobierno sociedad, a partir de la descentralización de la toma de decisiones. Integra a la hechura de procesos de gobierno, valores que antes no se tomaban en cuenta respecto de la sociedad, como su cultura, sus tradiciones, sus costumbres y su contexto de actividades para no equivocar la estrategia de acción en la resolución a demandas añejas o irresueltas por la administración tradicionalista. En fin, son los elementos constitutivos del *buen gobierno*, término conceptual trabajado por nuestro autor

---

<sup>82</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La gerencia pública: Una opción para mejorar la acción del buen gobierno*; en Estudios... pp. 104 y 105.

citado y que encuentra en la gerencia pública un sustento confiable de argumentación.

En relación a lo anterior, y de acuerdo con las disposiciones teóricas de Ricardo Uvalle: "Los referentes de la Gerencia Pública como elemento del buen gobierno toman en cuenta los elementos que ponen en riesgo a los Estados, a saber: ingobernabilidad, descrédito, autoritarismo, desestabilización, deslegitimidad y desmodernización. Estos elementos pueden evitarse cuando los gobiernos tienen apoyos, consenso y legitimidad, mismos que, se consiguen no sólo con medidas correctivas, sino fundamentalmente preventivas".<sup>83</sup> Por el contrario, cuando se presenta la obsolescencia del gobierno, se traduce en déficit, que a su vez demuestra que existe una carencia de imaginación y creatividad para direccionar a la sociedad por caminos de desarrollo y bienestar. Su situación es comprometida y se duda de su capacidad para responder y solucionar necesidades colectivas. Siguiendo con la idea de Ricardo Uvalle: "Uno de los puntos medulares de la reforma del Estado es que los gobiernos tengan superávit, es decir, que su capacidad gerencial pública sea abundante y que las políticas, programas y proyectos se diseñen de cara a la naturaleza pública del poder".<sup>84</sup> Es decir, que la gobernación de la nueva sociedad deberá tomar en cuenta a la opinión pública, la organización ciudadana y la concertación para construir y ampliar consensos.

La modernización del Estado solo será posible, a partir de su revisión teórica y práctica de sus capacidades gerenciales y medios de gobierno y administración. La gerencia pública es una alternativa racional tecnológica para ser utilizada en una nueva sociedad abierta y participativa. Esta sociedad no admite gobernabilidad bajo la óptica tradicional donde siguen prevaleciendo privilegios y arreglos de cúpula, y prácticas desiguales de participación política y social.

Así, para que la gerencia pública tenga utilidad, debe desarrollarse en el contexto de un Estado regulador, coordinador y promotor en la sociedad. La nueva vitalidad de la función del gobierno como institución, reconocerá la diversidad de las organizaciones privadas, públicas y sociales. Cuando se gobierna con gerencia pública se tiene la virtud de reconocer la capacidad de autoorganizarse de la sociedad para los asuntos públicos de su competencia y de su bienestar.

---

<sup>83</sup> Ibid., p. 106.

<sup>84</sup> Ibid., p. 108.

Es así, que la gerencia pública como método alternativo de gobernabilidad, es aplicable para los nuevos contextos de sociedades abiertas que son propias de economías liberales y competitivas. Los tiempos complejos y cambiantes tendrán un cauce de certidumbre garantizado por las disposiciones teóricas de apoyo a los gobiernos, por parte de la gerencia pública.

“Un escenario como el descrito es un campo propicio para el surgimiento de la *gestión* y de la *gerencia pública*. No es casual que en la mitad de la década de los setenta comiencen insistentemente algunos autores a hablar del *public management* en los Estados Unidos. Se asume que los problemas más importantes de una agencia gubernamental se refieren al como manejar adecuadamente los recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de la forma más adecuada con el entorno de otras agencias y con el usuario del servicio que se provee (en ciertos casos incluso visualizado como cliente), cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional. De alguna forma se asume el supuesto de que un buen gobierno será aquél en el que el conjunto de redes de agencias funcione bien, es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas).

En cuanto a la diferencia entre *gestión* y *gerencia pública* se trata de un matiz semántico. Una vez que en Estados Unidos se impulsa la idea del *public management* poco a poco se va introduciendo al resto de los países este concepto. En Francia por ejemplo, desde inicios de la década de los ochenta se incorpora como un anglicismo el *Management Public*, esto sucede en muchos otros países del mundo. Curiosamente en España para evitar el anglicismo se incorpora un galicismo: la *gestión pública* que viene del francés *gestion publique*. En algunos países de América Latina se adopta la denominación *gerencia pública* refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente *gestión* o *gerencia pública*”.<sup>85</sup> Cita que conservamos para un mejor entendimiento del contexto de los términos usados y por usar.

Si bien es cierto que el recurso o la opción de la *gerencia pública* genera todavía reacciones en contra, al considerarla un atentado en contra de la concepción tradicional de la administración pública, no obstante, podemos decir que es un buen camino para recuperar el prestigio de la *gestión* gubernamental, la propia

---

<sup>85</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*, 1997, pp. 20-21.

gobernabilidad en sociedades que son ahora vertiginosamente cambiantes, que presionan y demandan más al gobierno y exigen una rendición de cuentas y eficacia en su desempeño.

### 3.5 La gerencia pública y su aplicación social

Es importante que pensemos en la factibilidad de la aplicación de esta nueva alternativa para el buen accionar del gobierno, es combatir de una manera especializada las desigualdades crecientes económicas y sociales.

Es un medio que se apoya en recursos tecnológicos innovadores en marcos de democracia política, para abatir los índices de pobreza y marginación.

La citada crisis de los setenta, desvirtuó la intervención gubernamental en la sociedad y en la economía. La actividad estatal en procesos productivos y distributivos no mejoró la caída del crecimiento económico y sobre todo el deterioro de las condiciones sociales de vida. La acción estatal por mucho tiempo constituyó un gobierno grande. La confianza ciudadana se perdió porque los resultados de gobierno no favorecieron las condiciones de vida de la sociedad. El gasto público utilizaba recursos públicos de manera ilimitada provocando déficit fiscal que ha tenido que pagar la ciudadanía en su detrimento económico.

La decadencia de los procesos piramidales y centralizados se agudizó en los ochenta. El fin del Estado de bienestar como estado onnipotente, se constituyó como una realidad innegable. Los nuevos contextos cambiantes y competitivos requieren de nuevas concepciones estatales. La Reforma del Estado se orienta por lo que debe ser el *estado socialmente necesario* (Ricardo Uvalle), caracterizado por promover actividades relacionadas con la coordinación, el apoyo, la cooperación y el aliento a favor del mercado, la sociedad y las organizaciones públicas. El Estado ya no es más el dueño exclusivo de la vida económica y social. Podemos establecer una nueva visión de la actividad del Estado como promotor y regulador de la actividad social y económica. Impulsa la economía de una manera compartida en sus costos con la sociedad, donde el propio ciudadano se considera contribuyente, cliente y consumidor de bienes y servicios públicos.

El Estado a través de sus capacidades de gobierno, se orientará a mejorar el conjunto de prácticas que sustentan los procesos de gestión, entendida ésta como un modo de organizar la realización de las cosas. La manera de operar del Estado estará

desarrollada con calidad y eficiencia. Se apoya con ventajas técnicas y tecnológicas para incrementar su rendimiento y productividad de acción estatal.

Al contrario, como se ha visto, la administración y la burocratización de los programas sociales se limitan por patrones centralizados, se apega por decirlo así, a trabajos de gabinete o de oficina sin tomar en cuenta a la opinión ciudadana, propicia el aumento de cotos de poder con fines clientelares, o de atención a intereses particulares, impide la comunicación entre sociedad y gobierno, y en fin, hay ausencia de participación social.

Como un método de gobierno abierto la gerencia pública en su aplicación social, es considerada como un conjunto de capacidades tecnológicas para garantizar el mejoramiento de las aptitudes de gobierno mayormente exigido y con nuevos retos.

En esta orientación, el bienestar social se logra con la participación comunitaria, la comunicación gobierno sociedad, imponiendo la decisión pública por sobre la decisión burocratizada, reconociendo las organizaciones no gubernamentales, en suma, incorporando el pluralismo cívico y social. Se exige la capacidad heurística para eficientizar nuevos procesos de gestión. Es un método innovador que incorpora a la sociedad civil a la organización de procesos de gobierno que tienen que ver directamente con el diseño de estrategias para mejorar su condición social. Es una gestión tecnológica que se apoya en tipos de organización descentralizada y adaptativa a los cambios. Para ser aplicable, con la gerencia pública se desburocratiza el desempeño del gobierno. Se ocupa de eliminar el sistema de intermediarios e interlocutores alentados por la burocracia gubernamental.

En esta concepción descentralizada de la nueva gerencia, se incorpora el ámbito regional estatal y municipal comunitario para solucionar las necesidades sociales. Con la constante de los recursos públicos escasos para atender las demandas, se adopta el criterio de agenda de gobierno para priorizar la atención y garantizar la buena formulación de *programas sociales masivos* (B. Kliksberg), siendo el gobierno el coordinador de la cooperación social, es considerar la participación de sectores marginados en su propio combate de condiciones de vida. Así, la gerencia pública orientada a la atención social, contribuye a la eficiencia de ese combate a la pobreza. Para tal efecto, instrumenta programas sociales masivos con alcance nacional y beneficio a público masivo.



En ese desarrollo de programas sociales masivos, y como gran ventaja y virtud de esta gerencia, es su evaluación a partir de monitoreo. Así, se termina con el tradicionalismo de evaluación del programa hasta el final. Al contrario, el monitoreo detecta defectos en el desarrollo de la implementación y es capaz de corregirlos en la marcha optimizando recursos y tiempos.

Se considera la implementación como el mayor grado de dificultad con que se topa la aplicación social de la gerencia, ya que los implementadores son influidos por presiones externas de agentes sociales involucrados. "El proceso de ejecución de políticas y programas recibe el nombre de implementación adaptativa, pues permite que la política sea especificada, revisada y modificada, en otras palabras, adaptada de acuerdo con su interacción en el entorno institucional y social" (Ricardo Uvalle). Es la gran ventaja de abordar al programa sobre la marcha sin necesidad de retroceder o suspender el curso de los mismos, o bien de esperarse hasta el final.

Es un elemento más para la terminación del paternalismo estatal. Se da un intercambio y corresponsabilidad para asumir los costos de los programas entre los involucrados afectados e interesados en mejorar sus propias condiciones de vida y el gobierno obligado a justificarse socialmente.

### 3.6 Los objetivos de la participación en gerencia pública

Hasta aquí, hemos planteado la necesidad de establecer procedimientos que permitan la factibilidad de la participación en el terreno de lo práctico. Es pasar del discurso a los hechos.

Antes, es necesario hacer algunas consideraciones y plantear pros y contras, dado que la participación comunitaria en el desarrollo económico y social, todavía plantea dudas y objeciones y desata debates en algunos estudiosos de la materia, al considerarla como utópica, sin embargo, recientemente gran parte de organismos internacionales están adoptando la participación como estrategia de acción y hasta institucionalizándola como política oficial. En referencia a ello se pueden citar ejemplos como el del Banco Mundial que en 1996 publicó su libro maestro de participación, donde presenta “la nueva dirección que el Banco está tomando en apoyo de la participación”, agregando que “la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión” (en *Seis Tesis no Convencionales Sobre Participación*, Bernardo Kliksberg, 1998). Se supone que el Banco fortalecerá las iniciativas de los prestatarios que fomenten la incorporación de los métodos participativos en el desarrollo, que la participación de la comunidad será un aspecto explícito del diálogo con el país y de las estrategias al país, y que el Banco fomentará y financiará asistencia técnica que fortalezca el involucramiento de la gente de escasos recursos y otros afectados por el proyecto.

Bajo esta misma línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) editó en 1997 un Libro de Consulta sobre Participación, en cuya introducción se indica que: “La participación no es simplemente una idea sino una forma de cooperación para el desarrollo de la década de los 90’s”. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1993), apunta que “La participación más amplia de todas las personas es el principal factor para fortalecer la cooperación para el desarrollo”. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1993) dice que “La participación es un elemento esencial del desarrollo humano, que la gente desea un avance permanente hacia una participación total”.<sup>86</sup>

Este nuevo consenso invita abiertamente a su participación e integración a todos los organismos de cooperación globales, internacionales, nacionales, regionales y comunitarios.

---

<sup>86</sup> Kliksberg, Bernardo. *Seis Tesis No Convencionales...* 1998, p. 2.

Tenemos pues, que la participación es atendida como una verdadera opción para incorporarla al diseño de políticas con garantía de producción de resultados, en relación a las vías tradicionales usadas en las políticas públicas, que para el caso particular de nuestro país, ha dejado mucho que desear, ya que el discurso de la participación ha abierto una gran brecha con la realidad de su implementación.

Está en el terreno de la demostración que la participación ciudadana ofrece mejores resultados en el terreno social que la ya escasa producción de modelos organizacionales tradicionales que rayan en la obsolescencia como los burocráticos y paternalistas.

Es este pues, el imperativo del nuevo contexto social, que requiere de nuevas capacidades gerenciales para enfrentar desigualdades económicas y sociales garantizando un marco democrático, asociando la opinión y participación pública ciudadana en la elaboración de procesos de gobierno, para atender y agendar las demandas de carácter impostergable.

Es el turno de la participación comunitaria, de la imposición de la decisión pública sobre la decisión burocrática, de los nuevos canales de comunicación entre ciudadanos y gobierno, de las organizaciones no gubernamentales, y en general, del reconocimiento del pluralismo social y de la descentralización y desburocratización para la atención del bienestar social.

A diferencia de la aplicación de modelos de organización tradicionales y de carácter burocrático, la auténtica participación e incorporación ciudadana en la elaboración y aplicación de programas sociales, ofrece mejores resultados. La capacidad de trabajo y de organización de manera comunitaria, a partir de la identidad y propio interés, posibilita la mejora de la administración pública en aras de garantizar el mejoramiento constante de las condiciones de vida de la sociedad.

Los esquemas tradicionalistas de implementación de arriba hacia abajo, han demostrado su insuficiencia de manera sistemática en casi todos los órdenes de aplicación. El intento por poner en marcha nuevas formas de participación, deberá estar sustentado en el reconocimiento de la comunidad en que pretende ser aplicado, debe tenerse la firme convicción de que se tratará de una efectiva participación y ya no más la del discurso político con fines de lograr consenso, ya que este se obtendrá de manera consecuente con partir del logro exitoso del desempeño administrativo para implementar y alentar esa participación. A su vez, el

reconocimiento e identidad de la comunidad estará apoyado en su aprecio histórico y cultural, sus costumbres e idiosincrasia para garantizar la coherencia del modelo participativo acorde a su realidad sin pretender importarle alguno que no le corresponda.

El reconocimiento de las formas de convivencia diaria es fundamental para el logro de este objetivo. Es aceptar el perfil de la sociedad, los valores de su competencia. Es la manera de lograr apoyo en relación a los requerimientos de los programas para que sean eficientes, equitativos y sustentables o autosustentables para que tenga efecto y temporalidad acorde con su propio desarrollo social. Para que los logros y objetivos alcanzados no tengan una vida limitada o engañosa. Para el logro de estos tres planteamientos, deberá haber certidumbre y coherencia con las formas organizacionales que se adopten.

Para elaborar el programa social se partirá de las necesidades y prioridades que la misma comunidad presentará. Es la fuente más confiable, para evitar crearle necesidades ficticias y justificar programas nacionales, sino para atenderle de manera auténtica, en demandas precisas. Sólo la propia comunidad tiene conocimientos certeros de su propia necesidad, así su aportación será de gran valía para el diseño exitoso que pueda sortear dificultades de orden local, cultural y de costumbres, que desde el exterior no se reconocen.

Se dotará de fortaleza a la comunidad para que sea capaz de aprender a gestionar para sí misma y pueda lograr el sostén de sus propios programas. La autoestima individual y colectiva estará en ascenso. La energía y vitalidad ciudadana se integrará bajo el cauce positivo de su desarrollo. Se llegará al punto de que los programas y políticas tengan sus propios dueños: la comunidad en desarrollo de donde surgieron.

En general pues, la organización de los nuevos procesos del futuro estará dotada de un gran índice de participación, como consecuencia de la generación de condiciones de confianza por parte de las direcciones. La sustentación de una organización exitosa estará dada a partir de la participación de sus miembros involucrados, movidos por la confianza y su propio interés. Tal argumento se apoya en el resultado de analistas ocupados en el tema: Jackman, 1986: *Las organizaciones en el futuro se basarán fuertemente en la autogestión de sus miembros*. Peters, 1998: *Las organizaciones utilizan equipos multifuncionales y organizan cada función en 10 a 30 personas en grupos autogestionados*. Wilpert, 1984: *La participación en el*

*trabajo organizacional será un tema central...en todos los países industrializados o en industrialización.*

Más, como se ha mencionado, la participación también enfrenta fuerzas opositoras que han impedido su verdadera aplicación. Lo cierto es que en el discurso intencionado, engañosos y manipulador, ha estado presente como un buen recurso conciliador, pero como categoría de aplicación práctica, no ha pasado de ese corredor. Esto se puede explicar a partir del siguiente análisis y razonamiento.

El impedimento, obstáculo o resistencia, que encuentra la participación, se debe básicamente a la estática social, que requiere para su aplicación, profundos y verdaderos cambios en la ideología, cultura e idiosincrasia de las comunidades en cuestión. A eso se le agrega el trastoque de los intereses locales que inercialmente presentará obstáculos al cambio. Sin embargo, es necesario una revisión exhaustiva de la situación, para allanar el camino de certidumbre de la participación comunitaria.

Es obvio que con la intención de incorporar más actores en los procesos, la idea y crítica que se desprende, es la consideración de que los costos en términos de tiempo y recursos, se extenderá y se alargará el plazo de proyección inicial. Pero, aquí también se hace necesario revisar los logros de corto plazo o con intenciones inmediatista que a la larga han demostrado sistemáticamente ser más onerosos y derrochistas invirtiendo una gran cantidad de recursos en mejorar los procesos y programas, en reorientarlos y corregirlos, cuando demuestran su insuficiencia.

Otro elemento que se considera en la obstaculización, y que ya se ha mencionado, es la visión tradicionalista y formalista. Aquí, el orden, la jerarquía, la verticalidad, el mando y autoritarismo, es la visión que se adopta para garantizar la eficiencia. Las nuevas disposiciones gerenciales suponen una flexibilidad en estos procesos y el choque de trenes de antojaba inevitable. En la apreciación formalista se puede caer en el riesgo que advertía R. Merto, en relación a que el orden se puede volver un fin en sí mismo olvidando el objetivo inicial.

Otro factor que se tiene es por parte de los directivos encargados de instrumentar alternativas de participación en los programas, respecto al desdén de comunidades pobres, subestimando sus capacidades individuales y colectivas. Se tiene la noción que su bajo nivel educativo y cultural no garantiza su buena integración y que su pobreza en sí no le permite entender su propio contexto. Aquí,

cuando la comunidad advierte esta actitud, se abre una verdadera brecha, invade la desconfianza y la participación tiende irremediablemente al fracaso. Más, si nos ajustamos a la idea de que el capital humano se ha considerado como el del mayor valía para el futuro, aquella concepción de la pobreza queda sin efecto. Es decir, la comunidad puede tener carencias de todo tipo y en cualquier grado, pero el capital humano siempre se irá revalorizando. Además las comunidades pobres tienen la acumulación de valor en su propia identidad, en su demarcación, en sus costumbres, en sus necesidades, en su ideología. Su capital social está garantizado.

Otro gran obstáculo que se presenta es el de la manipulación por parte de grupos minoritarios, o de falsos líderes con intereses particulares que enarbolan la bandera de la participación en su discurso, pero que queda en entredicho en el terreno de la acción. La comunidad siempre tiene líderes naturales y auténticos y su reconocimiento dependerá en gran medida del sorteo y esquivo de esta manipulación.

Otro concepto que entra en juego es el relativo al poder, y que para ilustrarlo mejor nos remitimos al argumento de Mary Racelis (1994): *el conferimiento del poder al pueblo en lugar de perpetuar las relaciones generadoras de dependencia tan característica de los enfoques de la cima a la base*. Aquí la idea es pues, una verdadera correlación y compartición del poder, como eje de participación. O sea que las autoridades deberán de tener la convicción y voluntad política de delegar poder a sus contribuyentes y constituyentes. La respuesta para el cuestionamiento en el sentido de que las autoridades verían disminuido su poder, se sustenta en las investigaciones pioneras de Harvard (J. Kotter), y a las que nos referiremos con detalle más adelante, en relación a que organizaciones tradicionalistas comparadas con las que probaron la delegación de poder, se vieron rezagadas en cuanto a sus logros y resultados, no así las otras que incrementaron su productividad.

Es así, y en forma genérica, que se presenta la necesidad de revisar de manera analítica y sistemática, los factores que condicionen la factibilidad de la participación, como el eje central de la nueva relación entre gobierno y sociedad.

El reto de lograr una verdadera participación es grande, ya que plantea centralmente la organización de los ciudadanos, corresponsabilizándose con la tarea de los gobiernos, revalorando esta participación en las decisiones, ejecución, mantenimiento y autosustentación de las obras y programas, con un reconocimiento de las autoridades rectoras e impulsoras de dichas tareas.

Para lograr y promover la verdadera participación se requiere a partir de la propia revalorización de la participación, establecer nuevas formas de relación entre la ciudadanía y su gobierno. Desterrar formas tradicionalistas y paternalistas; y sobre todo respetar la condición de los ciudadanos y su derecho a participar en forma individual y organizada aprovechando sus capacidades y conocimientos de su propia problemática.

Por parte de las autoridades, es de interés social promover y alentar esta participación. Si bien es cierto que le representa un reto difícil y más para lograr la organización y operatividad; es un doble reto ya que la base de esta participación es la confianza que solo se puede lograr a través de la honestidad de las acciones y verticalidad de la conducta como autoridad pública y en el transparente manejo de recursos.

Por otra parte, la promoción y organización de la participación ciudadana, se sustentará como principio de fortalecimiento democrático. Que a su vez, parte de la consideración conceptual llana de la democracia como una forma de gobierno del pueblo, es decir, el gobierno de todos, la posibilidad de participar directamente en el gobierno. Este fortalecimiento de democracia exige la participación constante y sistemática de población y gobierno en los procesos de planeación a partir del reconocimiento de una problemática o necesidad concreta.

La participación social, es directamente la participación de personas que integran o constituyen una comunidad o localidad, con el propósito de satisfacer sus propias necesidades y alcanzar objetivos comunes para lograr su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida.

La participación civil de la ciudadanía se organiza y de esta forma se aprovecha su energía y vigor creativa, y el interés propio de las personas ya que estas bien alentadas se convencen de que la ayuda mutua es el factor indispensable para mejorar su nivel de vida y sus condiciones en general como comunidad.

Esta noción de participación social se basa en el individuo, los grupos, comunidades sociales y económicamente vulnerables, incorpora además, soluciones eficaces que, fundadas en un sistema y acciones programadas, concretiza actividades, promocionales, correctivas y preventivas encaminadas a la solución de demandas de

carácter impostergable mejorando el nivel de vida y evitando y sorteando los generadores de la marginalidad.

En cuanto a los obstáculos que puede enfrentar esta idea, se deben reconocer y prever que las facultades superiores de los individuos, se pueden perder por el desdén, el egoísmo, ausencia de responsabilidad, o por la pérdida en sí del sentimiento de corresponsabilidad con que deben de regirse como elementos integrantes de una comunidad. Para lograr la participación, se debe partir del respeto y reconocimiento del individuo, valorando su papel como creador de grandes acciones colectivas y como eje participante de la dinámica y la solidaridad social.

Se debe pues, promover, organizar y reglamentar esa participación para que toda la comunidad se integre como una sociedad que participe en la solución de los problemas y en su propio proceso de desarrollo integral.

En sí mismo, el principio de la sociedad democrática, establece que es necesario que la sociedad se fortalezca, portando demandas y alternativas de solución en diferentes grupos sociales.

Deberá ser pues, una sociedad vigorosa capaz de corresponsabilizarse en su propio desarrollo, capaz de participar desde el reconocimiento de su problemática, la planeación y la ejecución y operatividad de programas y acciones que resuelvan esas demandas. Que se establezca entre el ciudadano común aislado y el gobierno en general, un intermediario vigoroso a través del aglutinamiento, que se integren, coadyuven y vigilen el cumplimiento de las acciones administrativas.

Esa participación deberá de reconocer siempre a una autoridad rectora, sin caer en la creación de organismos anárquicos, sino que participarán del principio del reconocimiento mutuo garantizando un orden y respeto entre ellos. Sin esta participación, se debilitan los vínculos de la identificación entre gobierno y sociedad, se da la apatía y el desinterés por parte de los ciudadanos.

Así, el desarrollo de una entidad, aumentará garantizadamente con la fusión de esfuerzos entre gobierno y comunidad, canalizados al establecimiento de instituciones organizadas de participación comunitaria y se eliminarían aspectos de urgente necesidad, los cuales, en algunos casos no basta con la propia y sola intervención del gobierno.



La finalidad, como parte más dinámica de la aplicación de la gerencia pública orientada a la atención social, en su fase operativa, consiste en lograr una verdadera participación, fuera de discursos. A su vez, ésta planteará centralmente, la organización de los ciudadanos, corresponsabilizándose con la tarea de los gobiernos, revalorando esta participación en las decisiones, ejecución, mantenimiento y autosustentación de las obras y programas, con un reconocimiento de las autoridades rectoras que impulsan estas actividades.

Sin esta participación, se debilitan los vínculos de la identificación entre gobierno y sociedad, se da la apatía y el desinterés de los ciudadanos. Es el gran reto de la gerencia finalmente: desarrollar a una entidad, aumentando y garantizando con la fusión e integración de esfuerzos entre gobierno y comunidad, canalizados al establecimiento de instituciones organizadas de participación comunitaria y se eliminarían aspectos de urgente necesidad, los cuales, en algunos casos no basta con la propia y sola intervención del gobierno y menos con procesos administrativos obsoletos.

### **3.7 El servicio público requerido**

Concluyendo este apartado, entendemos en principio a la administración pública como un medio que el gobierno utiliza para la ejecución de programas públicos y de interés social. Su objetivo último es solucionar demandas planteadas por grupos organizados y en general resolver problemas que atañen al orden público.

De acuerdo con esto, hemos descrito una opción para mejorar esa capacidad de gobierno en un contexto diferente al tradicional, en un escenario de mayor complejidad. Lo presentamos como un modelo de alternativa no solo en la organización administrativa y burocrática, sino más bien como un diseño estratégico para atender demandas sociales e integrar la participación de la sociedad, de los individuos en las propuestas de solución de problemas públicos. Constituye además el nuevo perfil de un administrador diferente, de un servidor público comprometido en su cometido social olvidándose de solo administrar los recursos y ser ahora propositivo, creador e innovador.

El servicio público o la función pública, al igual que el Estado ha sufrido cambios y transformaciones en su evolución histórica, en sus corrientes de pensamiento y en sus postulados teóricos. Aceptando así, que la administración pública no se limita ya al funcionamiento establecido estructuralmente en las disposiciones procedimentales burocráticas y administrativas. El nuevo servicio público propone coordinar esfuerzos y recursos del gobierno y la propia sociedad para resolver y no administrar solamente los problemas y demandas sociales.

Si consideramos la existencia del paradigma administrativo funcionando como se ha descrito anteriormente, podemos establecer que la atención social no se cumplía a cabalidad y su procedimiento era cuestionable ya que, “El viejo paradigma hizo suya una concepción de la Administración pública de comienzos de siglo, que es la dicotomía entre política y administración. Supuestamente, habría una dirección política elegida por la población, que dicta las órdenes, y un aparato que las ejecuta, la Administración. Si no cumple las órdenes, es porque está fallando desde el punto de vista puramente técnico y el problema sería modernizar y ajustar ese aparato. Las investigaciones modernas sobre burocracias plantean hipótesis acentuadamente diferentes. Los datos empíricos indican que en las organizaciones se da en la práctica la confluencia de, por lo menos, tres tipos de grupos, que son identificables y que tratan de imprimir a la organización su propio sello: los grupos intraburocráticos de presión, que se coligan en torno a diferentes intereses sectoriales y que tratan de que

la organización avance en la dirección que les es conveniente; los grupos externos a la organización, que ejercen presiones para que se sesgue hacia sus objetivos; y, en tercer término, la “clientela”, los beneficiarios legítimos de los servicios de la organización”.<sup>87</sup> Como se aprecia, urge un cambio sustantivo en la evolución del pensamiento administrativo, perfilado a atender al ciudadano y dejar atrás los excesos burocráticos.

“El nuevo paradigma plantea la sustitución de estos modelos obsoletos y la integración, a partir de percepciones realistas, de la acción de los políticos, los planificadores y los reformadores administrativos”.<sup>88</sup>

En esa orientación, el servidor público es el primer comprometido para impulsar esos esfuerzos en el nuevo espacio social ganado por los ciudadanos para revalorar la participación y el propio espacio público.

Entre más apertura y disposición se tenga para incorporar en los procesos de gobierno esa vitalidad ciudadana, se logra un impulso a la democracia y legitimidad estatal. El servicio público se dignifica y se acepta por su justificación social.

Al respecto consideramos el planteamiento de Ricardo Uvalle, para no comprometerlo solo como un proceso burocrático: “el servicio público tiene una connotación cultural, sociológica y pública desde el momento mismo en que el gobierno es responsable de coordinar los esfuerzos privados y sociales. El servicio público es un medio para que el gobierno se acerque y atienda a los diversos públicos de la sociedad. Es el canal para que las expectativas, necesidades y esperanzas de los ciudadanos tengan respuesta óptima. Es la senda para que la lealtad de los ciudadanos hacia el gobierno sea realidad, no quimera. La importancia del servicio público no admite omisiones. Servir a la sociedad es ante todo una vocación y una responsabilidad fehaciente. El servicio público se enlaza con la transformación de la sociedad y con la dirección gubernamental que el Estado ejerce. Reducir el servicio público al renglón de los trámites y rutinas de administración pública es empobrecer la acción del gobierno. Situarlo como un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales que los servidores al servicio de la función pública tienen que asumir para contribuir a la vigencia de las libertades civiles, de la democracia política y del bienestar generalizado es resaltar su importancia estratégica en los marcos de la estabilidad y el buen gobierno”.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Kliksberg, Bernardo. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, 1989, pp. 26-27.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>89</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *El nuevo papel del Servicio Público*. pp. 7-8.

Es dejar de lado la noción de trabajar solo a partir de manuales de procedimientos, con funciones preestablecidas y a partir de rigidez y miopía para encarar, definir, proponer, crear e innovar en marcos nuevos de referencia de administración. Es ahora dignificar la función del servidor público agregando valores propios de la cultura social a la que se pertenezca y por la que se trabaje. Es considerar el recurso humano como el valor máximo de los gobiernos. Es partir de ahí para diseñar nuevos procesos de gobierno en correlación con la sociedad. Es la idea general de un nuevo servicio público que acerca el gobierno a los individuos y que publicita todo su accionar en aras del beneficio colectivo.

Siguiendo con este mismo planteamiento y argumentando la justificación estatal con la sociedad podemos decir que: “ Otra faceta del servicio público se relaciona con los intereses vitales de la razón de Estado. Es decir, un Estado bien gobernado y administrado no sólo acredita capacidad para lograrlo, sino también la lealtad del cuerpo de servidores que, al ejecutar sus atribuciones precisa y concienzudamente, coadyuva a la conservación sana y vigorosa del propio Estado. De ahí la importancia del servicio público, a saber: fungir como el vaso comunicante entre Estado y sociedad para asegurar la gobernabilidad de las esferas públicas y políticas. Desde el ángulo político, la finalidad del servicio público es asegurar la legitimidad del gobierno proporcionando a la sociedad calidad en la producción de los bienes y servicios que a éste le corresponde generar. Poner fin a la noción estamental, prebendaria y de botín del servicio público es requisito a cumplir para que sea fuente de imparcialidad y calidad gubernamental. Ningún gobierno cumple sus cometidos públicos cuando el compromiso partidista, gremial o corporativo se sitúa por encima del bien común. Ningún gobierno cumple plenamente sus cometidos cuando tiene un déficit pronunciado en sus capacidades de la administración pública. Ningún gobierno cumple satisfactoriamente sus cometidos cuando sus acciones administrativas son erráticas, bizantinas e insuficientes”.<sup>90</sup>

El gobierno será pues, una consideración de acción pública determinada para cumplir y hacer cumplir los objetivos sociales y públicos. Gobernar y administrar es y será siempre una actividad compleja, llena de contradicciones, difícil y muy exigida debido al contexto social tan cambiante y demandante, a las luchas por el poder y a los intereses de grupos.

---

<sup>90</sup> Ibid., p. 9.

En este accionar gubernamental, finalmente le corresponde al administrador público, al funcionario, al servidor ser el enlace con la sociedad para procurar una buena imagen de atención a sus requerimientos, para resolver sus necesidades y para establecer un vínculo de participación y trabajo para garantizar el cumplimiento de los objetivos. Son los encargados de actualizar los procesos de la administración pública y revitalizarla siempre en su evolución.

Es por ello que, todo intento de orientar a la administración pública, a una mejoría de atención y de acción de modernidad, de eficacia y de eficiencia, solo dependerá del hombre, del factor humano, de su voluntad, decisión y preparación, ya que... “No es posible realizar mejoras administrativas sin cambiar las actitudes y orientaciones humanas y sin la introducción de conocimientos constituyen un factor crítico en los esfuerzos de mejoramiento administrativos... 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 el eficiencia administrativa dependen de un cambio en la conducta individual de los funcionarios de gobierno y que lograr esos cambios deseados 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”.<sup>91</sup>

### ***3.7.1 Hacia la profesionalización del servicio público***

Existe un gran consenso entre los analistas y estudiosos de la actividad estatal, para determinar la congruencia que debe existir entre la evolución y transformaciones del Estado con el desempeño de los servidores o administradores públicos, para estar acorde con la pluralidad política y social, y garantizar una administración de recursos con la racionalidad y capacidad heurística agregada que sea posible resolver problemas públicos de antaño que solo eran “toreados”, administrados, o atendidos con evasivas, con procedimientos tradicionalistas, que a la postre se volvieron obsoletos en este marco de complejidad y turbulencia política, económica y social.

El administrador público de tiempo atrás, se concebía eficiente o habilidoso por el simple hecho de manejar y dominar manuales de procedimientos, de organización, de rutina, de conocimiento de organigramas, etc.; se ocupaba solamente del funcionamiento de la estructura interna de la organización cayendo en

---

<sup>91</sup> Dror, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*, p. 200.

excesos burocráticos y haciendo de lado la comunicación con la sociedad para entenderla y atenderla, para reconocerla; el ciudadano era tratado en un segundo plano. Ajustarse y apegarse a los principios clásicos administrativos, suponía la satisfacción de las expectativas de compromiso de un funcionario para con la institución. Sobre este argumento B. Kliksberg establece que: “En América Latina los administradores profesionales han sido con frecuencia entrenados sólo para manejar estructuras burocrático-formales. Se les enseña a cerca de los organigramas, manuales de normas, descripciones de puestos, mandar memoranda. Ello no habilita para lidiar con un programa social, donde están presionando los lobbies, los políticos, la población asistida y, cotidianamente, se producen variaciones, e incluso una parte de la población puede desaparecer porque la tierra donde está asentada se hace inhabitable”.<sup>92</sup>

Finalmente como lo hemos establecido, su desempeño quedó en entredicho y rebasado por los cambios tecnológicos, de comunicación, de innovación científica, de la nueva noción de convivencia en un mundo globalizado, pero sobre todo, este accionar quedó rebasado con la apertura social y con la organización ciudadana que integró capacidades individuales y colectivas para organizarse y exigir su espacio de participación pública, hasta entonces relegado y llamado solo a procesos electorales.

La nueva exigencia en que se envuelve el servidor público, está dada en torno a la profesionalización de su desempeño, para garantizar el rol a que ha sido llamado en esta nueva conformación y transformación de actividad estatal representada por el Estado moderno.

Tendrá que asumir una nueva actitud y enseguida dotarse de vitalidad cognoscente, para que con el uso y manejo de nuevas tecnologías sea capaz de asumir una gestión de gobierno acorde a las exigencias de ciudadanos de gran calidad y valor cívico, vigilantes, informados y demandantes de mejoría en el diseño de procesos de gobierno y sobre todo de incluirlos como el elemento principal. Es una función pública profesional.

Son los servidores públicos que el gobierno necesita para garantizar la institucionalidad en esos procesos de gobierno y en el diseño de estrategias de gerencia.

---

<sup>92</sup> Kliksberg, Bernardo. **Pobreza: un tema impostergable**, p. 106.

El diseño de programas de gobierno deberá estar dotado de nuevos elementos como la agilidad y oportunidad de respuesta, la integración ciudadana, la creatividad e innovación, el recurso tecnológico, las capacidades gerenciales y de coordinación de nuevos esfuerzos. Es direccionar las tareas por senderos que garanticen su eficacia y eficiencia.

El proceso de *reinención de gobierno* se circunscribe a la cercanía de éste con la ciudadanía que se ha organizado, a trabajar en colaboración y a restablecer la separación que históricamente se había dado. Es poner un hasta aquí al derroche de recursos que se manejaban como si fuesen ilimitados. Es revitalizar en general su capacidad de diseño y ejecución de programas sociales con fines públicos.

Sobre todo, la forma de gobernar que pondrá a prueba el nuevo perfil de los administradores públicos, conducirá su energía a la atención ciudadana, al estímulo y al aliento de la actividad pública, y dejará a un lado los procesos netamente administrativos, excesivos, burocráticos y de despilfarro.

Históricamente el Estado había maniatado la energía pública, la capacidad de organización, de propuestas y de innovación, anulando en su propia contra una vitalidad que al fin reconoce necesitarla. Tiene ahora el reto de procurarle su espacio público de manifestación y aprovechar para su causa ese enorme potencial ciudadano individual y colectivo tan desdeñado y olvidado.

Tendrá que ser ahora un creador de condiciones que favorezcan el desarrollo productivo social. Los tiempos de la omnipresencia estatal han quedado atrás para no volver. El ciudadano es un vigilante de lo que éste hace y reclama su participación en lo que él puede hacer o bien hacerlo en forma conjunta.

El rol del servidor público profesional en este Estado moderno, será congruente, como lo anotamos al principio, de activar y alentar esa participación social. Es la mejoría de la gobernabilidad partiendo del máximo valor que como recurso tiene, y que antes era desaprovechado: la sociedad.

### **3.8 La actividad social del gerente público**

Atender los problemas y demandas sociales, requiere por parte del gerente público, una racionalidad en los recursos, una capacidad heurística en la organización, un reconocimiento en la ciudadanía y sobre todo, un cambio de actitud en la manera de abordar los problemas y exigencias públicas.

La intención del Estado en su actividad promotora y reguladora, estará determinada en su concreción por el gerente público que adopta valores cívicos que le orientan a trabajar en pro del bienestar social.

Concluirá la modernización del Estado en su parte más dinámica de accionar, luego del agotamiento que representó ahogar la capacidad ciudadana.

El gerente público en su nueva actividad social, tiene la obligación de coordinar los esfuerzos individuales y colectivos encauzados al mejoramiento en los procedimientos de gobierno. Es la sociedad que forma el gobierno con la ciudadanía para trabajar a la par en una misma dirección: la resolución de sus necesidades. La nueva vitalidad que el ciudadano le imprime al gobierno, tendrá frutos y garantías que al final le reditúa al Estado su justificación social de existencia en el consenso y legitimidad que necesita para seguir coexistiendo con la sociedad que le dio origen. La actividad del gerente público, como se ve en este argumento, es primordial y vital para que el Estado y la sociedad se desarrollen con vigor. El apoyo, estímulo, respeto y reconocimiento mutuo dependen en gran medida de lo que haga o deje de hacer el gerente público.

Terminar con el deterioro de la calidad de vida de la sociedad es una tarea titánica que no es exclusiva del gerente, sino de la sociedad, el gobierno y de éste mismo para estimular el bienestar de la sociedad. Las disposiciones teóricas de la gerencia pública contribuyen a esta gran labor, porque es capaz de dotar al gobierno de una nueva racionalidad y de elementos tecnológicos que además determinan el perfil del nuevo servidor público, del administrador público profesional.

La gerencia pública en ese sentido, alienta y aprovecha la energía de la comunidad para administrar los recursos equilibrando en las dos partes los costos y beneficios que le representa cualquier actividad emprendida. El diseño de políticas lleva un perfil social y de cooperación en su implementación. Establece un compromiso mutuo y opera a partir de diseños estratégicos de programas sociales y



no de procesos burocráticos. Es el requerimiento de institucionalizar una nueva forma de gobernar acorde con el Estado moderno, que tiene por objetivo principal concretar el despertar ciudadano en su nuevo espacio público.

Contribuye además, a diseñar esos programas ya no de manera vertical y rígida o inflexible, sino de acercamiento con la sociedad que ahora participa en ellos desde su concepción hasta su concreción. Así, la gestión se vuelve creativa y atractiva, ya que incorpora elementos que solo la comunidad puede darle en torno al conocimiento directo del problema que surge de una necesidad; solo la comunidad conoce sus propios valores de convivencia, sus costumbres, tradiciones y conductas. Solo los ciudadanos conocen su propia realidad.

Es la constitución de un modelo nuevo de gestión abierta, para atender propiamente a una sociedad abierta. Esta sociedad participa en la creación y diseño del programa, en su implementación, y a lo largo de su utilidad con un monitoreo que antes no se daba.

### 3.9 Formación y perfil del gerente público

Con el complejo escenario descrito, se necesita prescindir del administrador público tradicional, y darle cabida al dirigente de alta calificación profesional y ética profesional a toda prueba, con un gran compromiso de servicio público, es decir, al *gerente público*.

Con una sociedad que se involucra cada vez más en lo público, que demanda profesionalismo, exige cuentas, mejor capacidad de respuesta a las demandas y sobre todo participación en los procesos democráticos, este nuevo perfil es ya impostergable.

La revisión del itinerario de servidores públicos actuales, ha presentado la prevalencia de viejos rasgos y actitudes en el perfil del administrador público tradicional.

La gerencia tradicional tendrá que abandonar terreno. En las últimas décadas produjo resultados, pero su ciclo parece agotado. Las primeras disposiciones del modelo de Henry Fayol, limitan al gerente a solo planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar. En esta versión más avanzada, le permite dotarse de información y dedicarle mucho tiempo a procesarla para decidir sobre ella.

La Universidad de Harvard realizó estudios pioneros para revisar las actividades de los gerentes exitosos, y se descubrió que lo que hacen no se parece a lo dispuesto por el modelo tradicional. Son más informales y menos sistemáticos. "Las conclusiones estadísticas fueron sorprendentes. El perfil de comportamiento resultante es el siguiente, según el informe final: Pasan la mayor parte de su tiempo con otros (pasan su tiempo básicamente conversando)... Los gerentes sobresalientes se dedican a conversar; la imagen de un gerente de éxito que proyecta la Administración tradicional es casi la opuesta: encerrado en su oficina, protegido por varias secretarías que impiden los accesos, planificando permanentemente a base de métodos cuantitativos, etc."<sup>93</sup>

La organización formal, en el umbral del siglo XXI ya no garantiza la productividad y eficiencia necesaria. Los liderazgos informales y las luchas por el poder son marcos nuevos de referencia. De hecho ahora, compartir el poder, es lograr

---

<sup>93</sup> Kliksberg, Bernardo. *Gerencia Pública en tiempos...* pp. 38-39.

más eficiencia en los procesos. En escenarios impredecibles, la flexibilidad organizativa se impone a los principios de administración.

La organización piramidal es rígida y separa el proceso de planteamiento de estrategias, del proceso de implantación dedicado solo a su ejecución. El capital humano será ahora el valor máximo de los gobiernos. El reto de encarar la complejidad requiere, el cambio de actitud mental de los administradores aferrados al modelo tradicional. El nuevo administrador desarrolla su capacidad de analizar y pensar. Constituirá el gobierno inteligente y abierto a la ciudadanía.

El perfil tradicional del gerente se aleja de condiciones de valores. Se requieren ahora gerentes comprometidos con el proyecto nacional, ejerciendo una atención especializada a los sectores que constituyen la pobreza extrema y marginación, para ya no administrarla, sino para resolverla. El nuevo gerente ya no será neutro ni distante, será sensible y cercano a la comunidad.

Es importante implementar un sistema de reclutamiento de personal en las organizaciones, con esta tendencia que se ha descrito. "Según el paradigma antiguo, la política en materia de personal público consiste en el establecimiento de un sistema administrativo amplio, en el que se maneja una serie de rutinas orientadas básicamente hacia el control de personal, es decir una gran logística de personal. A la luz de ciencia gerencial moderna, una política eficaz de personal supone, más allá de la logística, un programa de carácter diferente, que contenga temas como la motivación, la participación, la relación entre el mercado de trabajo privado y el mercado de trabajo público, el desarrollo planificado y continuo de los recursos humanos, etc."<sup>94</sup>

El sistema antiguo de formación de gerentes, se limitaba solo a entrenarlo al cumplimiento de tareas específicas y al logro de objetivos preestablecidos. Es tiempo ahora de dotarlo de nuevas capacidades, de darle una formación diferente acorde a nuevos reclamos. Es tiempo de reconvenir la propia formación académica de los gerentes para garantizarles una calificación que será puesta a prueba en el terreno laboral, y ya aquí es necesario seguir impulsando su desarrollo, incluso regresando al ámbito académico para complementar su carrera administrativa. Una propuesta al respecto ha quedado terminada y difundida en el documento "Acuerdo nacional para la profesionalización de la gerencia pública"(documentada en autores varios, en *La gerencia pública necesaria*. CLAD, Caracas. 1985), " en el cual

---

<sup>94</sup> Ibid., p. 31.

recomienda, en síntesis, que los cargos gerenciales básicos de las empresas del Estado y los cargos de contenido gerencial muy acentuado del aparato central sean objeto de una carrera gerencial orgánica de carácter estable y basada en el mérito, donde la promoción esté ligada a evaluaciones del rendimiento y los gerentes se preparen con visión nacional, democrática y criterio público”.<sup>95</sup>

Como ya lo hemos establecido anteriormente, el gerente público de éxito es aquel que ya no se ajusta precisamente al diseño organizacional o a sistemas de planeamiento estratégico, sino que es ahora más informal, más flexible y en general menos sistemático. Es el gerente que ya no se sitúa más en la cúspide de la pirámide organizacional sino que se inserta en una red de decisiones y de actores que intervienen en el proceso de manera más abierta. El gerente público a diferencia del administrador público, es el que no sólo gestiona los recursos organizacionales, ahora participa de manera activa en la elaboración y diseño de políticas alentando al ciudadano a integrarse en dicho proceso.

El punto importante en la formación del gerente público, tiene que ver con que su perfil requerido no solo le exige el manejo y dominio de técnicas gerenciales complejas y habilidades de negociador; tendrá que estar formado y educado en una cultura humanística.

“En América Latina se requiere buscar un perfil gerencial apto para encarar los dilemas de gestión en sociedades que tratan de enfrentar la crisis y afianzar la democracia. Ello implica tomar muy en consideración aproximaciones como las mencionadas. Es necesaria la iniciación en el método científico. Se debe contar con una buena formación en las ciencias que explican el entorno organizacional. La formación en historia económica y social, economía, sociología sistemática, etc., son elementos de trabajo vitales para poder desentrañar la sobrecomplejidad del contexto contemporáneo”.<sup>96</sup>

El gerente público tendrá el compromiso de dirigir las organizaciones bajo un enfoque democrático y de apertura en una economía y sociedad abiertas. Tendrá capacidades de reacción, de innovación, de crítica, de inventiva, de creación y sobre todo de conciliación y negociación.

---

<sup>95</sup> Ibid., p. 35.

<sup>96</sup> Ibid., p. 47.

Estos requerimientos ningún plan de estudio, ninguna universidad o centros o institutos de formación gerencial, podrá prever o dotar. El contexto es cambiante y complejo; dependerá en mayor medida de la voluntad y decisión del gerente poder encarar los problemas con un profundo compromiso de servicio y de ética en el servicio público. Tiene que tener muy en claro la importancia de su tarea y tener conciencia nacional para trabajar por su sociedad a quien sirve, se debe y de quien forma parte.

La educación y formación académica, constituye un elemento de gran importancia en el perfil del gerente que se necesita, los planes y programas académicos estarán compenetrados y actualizados en la problemática que enfrenta el país. Asunto que trataremos con más detalle en el tema de la profesionalización del servicio público. No obstante podemos decir que ha sido desdeñado el proceso de formación humanística y científica en la integración de los planes de estudio.

Más aun, se tiene constancia de que en otras escuelas y universidades el estudio del sector público no se contempla siquiera. No se diga del tema de la conciencia nacional, el cual históricamente se ha distorsionado y manipulado cuando más.

En suma: "Esa visión es ineficiente frente a la complejidad del fenómeno organizacional, pues administradores con una formación parcializada están destinados a una baja productividad en términos profesionales. Se requiere una preparación más amplia y de otro orden. Además países como los de la región necesitan profesionales que, como se ha visto, sean al mismo tiempo buenos ciudadanos y apunten el desarrollo nacional y el fortalecimiento de la democracia".<sup>97</sup>

El gran reto está constituido por las dudas que ha planteado este nuevo paradigma, en torno a si seremos realmente capaces de construir este nuevo tipo de dirección pública, esta Gerencia Pública con orientación social, este perfil de servidor público que sea profesional en su desempeño y tenga un compromiso verdadero y ética de servicio y sacrificio en pro del beneficio nacional. Ciertamente es una tarea de grandes dimensiones el hecho de derrocar costumbres tradicionalistas en gestión pública, sin embargo el planteamiento y la inquietud están ahí. La complejidad, incertidumbre y turbulencia seguirá en aumento, y la gestión

---

<sup>97</sup> Ibid., p. 50.

organizacional no está exenta de ello. Por eso el término de *gerenciar complejidad* adquiere gran relevancia ya que está ligado a la idea de eficientar la gestión.

Así mismo, en el renglón de la formación de directivos tanto para el sector público o privado, también tendrá que ser con una nueva visión acorde a nuevas demandas. Este nuevo perfil no tiene mucho que ver con los postulados clásicos de administración de orientación formalista. “El gerente público debe contar con capacidades para superar el perfil histórico, anclado en el mero ejercicio de la autoridad formal por la visión punto focal creador de racionalidad. Ello demanda entre otros aspectos capacidades para pensar el sector integradamente, para concertar la construcción de las redes, para negociar la solución de los múltiples problemas que surgirán y orientación a la búsqueda de oportunidades de acción conjunta”.<sup>98</sup>

Por otra parte en este nuevo proceso de dirección, la organización colegiada toma presencia y se concreta para dejar a un lado la visión jerárquica de toma de decisiones unipersonal.

El gran potencial de la organización lo constituye ahora el recurso humano plenamente identificado y entendido como su máximo valor. En donde para conducir al personal adecuadamente es necesario tomar en cuenta y promover elementos como *políticas de motivación, de participación, la correlación estrecha entre adiestramiento y promoción, la evaluación sistemática del desempeño*.

Por su parte, “el gerente debe ser capaz de liderar el proceso de creación de una cultura corporativa pro servicio y productividad. Una estrategia central para ello pasa por la participación según las constataciones de la investigación gerencial moderna”.<sup>99</sup>

Es tarea del gerente público dotar de vitalidad y nutrir con elementos de aliento e impulso los sistemas de carrera, de remuneraciones y de capacitación, para las organizaciones que anteriormente lo hacían de manera rutinaria y sin mayor compromiso que registrarlo de manera administrativa, y no más.

Las políticas de personal deberán ser eso, políticas con objetivos de desarrollo y de optimización en la formación humana y de desempeño. “Se requiere, por

---

<sup>98</sup> Ibid., p. 125.

<sup>99</sup> Ibid., p. 126.

consiguiente, preparar un gerente para el compromiso, la sensibilidad, la cercanía a la comunidad y al ciudadano, en lugar de un gerente neutro, aséptico y distante".<sup>100</sup>

Existe una confusión en el modelo de referencia que se pretende implementar para la aplicación de la gerencia en el sector público con una fuerte influencia del privado, hay versiones que proponen un traslado de las determinaciones privadas a la administración pública, en ese sentido "Plantea que dicha gerencia debería tomar como patrón a la gerencia privada. Allí simplificando la presentación, se daría un modelo gerencial exitoso y logrado y el problema sería salvar la brecha entre gerencia privada y pública, replicando la segunda las características de la primera. Se recomienda al efecto imitar modelos de comportamiento, planes de estudio, metodologías, material de enseñanza e incluso en versiones extremas trasplantar al sector público los gerentes privados".<sup>101</sup>

Es un modelo de referencia que tiende a equivocar la intención de gerencia, ciertamente existen elementos que han probado su éxito con anterioridad en el sector privado, pero que no son exclusivos de él.

Lo más importante para entender la gerencia en la vida pública, es el profundo conocimiento que debe tener del contexto político, económico y social, además de la gestión gubernamental institucional.

La existencia de un elemento determinante en la formación del gerente público, está representada por el liderazgo, sin él la mayor parte de las actividades que ahora se demandan no se podrán cumplir de manera satisfactoria. En este argumento es importante definir el principio de liderazgo que deberá tener el servidor público profesional.

En principio el liderazgo se entiende como el proceso que da origen a la transformación e integración de los recursos humanos de la organización, en participantes de buena voluntad, obedientes y cooperadores, sino entusiastas, para el logro de los propósitos de la empresa.

La primer literatura de liderazgo y la actual, destaca los rasgos o las características de líder como los principales determinantes de la efectividad para dirigir. Valor, tenacidad, paciencia, fidelidad y temperamento enérgico son términos

---

<sup>100</sup> Ibid., p. 129.

<sup>101</sup> Ibid., p. 129.

característicos de los líderes buenos y efectivos. Otros términos que se tienen en cuenta en algunos de los estudios más rigurosos, incluyen la habilidad para motivar, habilidades para la comunicación, habilidades para delegar, capacidad para tomar decisiones sanas, firmeza, ingenio, impulso hacia el éxito y el progreso, adaptación social y otras semejanzas.

Quienes siguen la teoría de las características esperan que éstas se puedan desarrollar en los individuos y aprender, y que los futuros gerentes puedan aprovechar estudiando a los líderes sobresalientes actuales y anteriores y luego emular sus rasgos y características. Los críticos sostienen que las teorías de las características parecen ignorar muchas otras variables, como la situación, las tareas en sí, las relaciones entre diversas personalidades y otros factores de un ambiente dirigido hacia la meta.

Algunos consideran la situación como el factor más importantes que induce al liderazgo. Es decir, algunos observadores dicen que el liderazgo es efectivo solamente porque surgió una situación que requería un líder y que el individuo por casualidad tuvo que ejercerlo estaba simplemente en el lugar correcto y en el momento preciso.

Los seguidores pueden ser motivados a seguir porque tienen necesidades fisiológicas, necesidades de seguridad o necesidades sociales, en cuya satisfacción contribuirá la dependencia.

Los individuos que tratan de dirigir o de ser líderes, también obran así parcialmente porque se satisfacen sus necesidades, a menudo de nivel alto, mediante esa actividad; o existe la posibilidad de que se satisfagan.

El liderazgo es hasta cierto punto, una función de la relación de poder que existe entre líderes y seguidores.

La clasificación del poder o bases de autoridad en estos tipos nos permite también dar razones de porqué los líderes informales a veces logran más dependencia que los líderes formales, nombrados o elegidos.

Siguiendo el modelo de Fiedler propone que cualquier situación de liderazgo consiste en tres factores que interactúan: 1.- La posición de poder del líder. 2.- La



estructura de la tarea implícita en la unidad organizacional; y 3.- Las relaciones entre el líder y los miembros de la unidad.

La posición de poder de un líder es el grado de influencia inherente a la posición que tiene el líder, por ejemplo, el poder de contratar, despedir, hacer promociones, aumentar salarios, repartir órdenes. La estructura de la tarea se refiere a la rutinización del trabajo. Las relaciones líder-miembro se refieren al grado de respeto, confianza y lealtad que los subalternos tienen hacia su líder.

Los gerentes en ejercicio se encuentran frente a una asombrosa serie de teorías y modelos contemporáneos que los ayudan a desarrollar estilos de liderazgos o a perfeccionar sus propios enfoques situacionales o de solución de problemas que proponen flexibilidad. Pero el gerente interesado puede encontrar muchas cosas que lo ayudan en todos los enfoques.

Pero la realidad sigue siendo que los gerentes no son infalibles y puede ser excesivo atribuirles mucha habilidad para ser flexibles. A menos que una organización esté dispuesta a entregarse a un máximo entretenimiento y desarrollo organizacional, el método de la ingeniería organizacional para estructurar trabajos gerenciales puede ser el más efectivo.<sup>102</sup>

En fin, para lograr la profesionalización y la excelencia en el ámbito del servicio público por parte de los servidores, tendrá que encarar constantemente grandes inercias y obstáculos que de entrada se le presenten, es decir, existe una descalificación de antemano a cualquier intento de profesionalizar y de formar gerentes para garantizar un servicio público eficiente, capaz de terminar con dudas y dejar atrás de una vez por todas la noción fatalista que desfavorece al servidor público y le cuelga la etiqueta de ineficiente, burocrático, tradicional y formalista.

De antemano se establecen obstáculos que apuntan al hecho de que: "La formación y utilización de gerentes públicos se halla enmarcada con alta frecuencia en la región en una estructura de razonamiento subyacente que sugiere a priori que el campo organizacional: sector público conduce necesariamente a la ineficiencia. Ella conlleva implícitas a su vez presunciones del tipo: el Estado es siempre ineficiente, sólo el mercado puede lograr eficiencia, los funcionarios no tienen nunca interés real en sus labores, no se puede lograr alta productividad del personal en el sector público, la burocratización es inherente a la actividad pública y otras semejantes.

---

<sup>102</sup> Consideraciones retomadas de Elkins. *Administración y gerencia*, 1984.

Ubicada en ese marco referencial la tarea formativa de directivos se convierte en una labor de incentivos limitados por cuanto sus productos estarían destinados al fracaso. Se trataría en todo caso delimitar la magnitud del mismo, pero las variables productoras de fracaso serían invencibles. Esta visión fatalista no puede lógicamente estimular mayormente la búsqueda, la innovación y la acción orgánica en este campo. Más bien induce a los ejecutivos a tomar el campo público como una etapa de pasaje hacia el mercado en donde se podrían pensar seriamente en alcanzar realización profesional y excelencia”.<sup>103</sup>

El servicio público deberá garantizar esa realización profesional y excelencia en los funcionarios con un perfil gerencial y con los elementos que ya hemos abordado y que más adelante veremos con más detalle. Ya no será el servicio de tránsito a mejores expectativas de crecimiento y desarrollo personal. El servidor público tendrá muy bien establecidos todos los elementos que le permitirán competir, crecer, desarrollarse, posicionarse, servir, en suma, ser un servidor público profesional, de carrera y comprometido con los intereses de las instituciones para garantizar la mejor atención a la sociedad.

Los problemas registrados a lo largo de estos planteamientos, han generado una gran expectativa por lograr que la actividad de la alta gerencia y dirección, se encuentre favorecida con un respaldo previo de formación académica y profesional de los servidores públicos.

Se tiene el dato de que las mejores Universidades del mundo han diseñado e implementado planes de estudio para maestrías y doctorados bajo esta orientación y requerimientos. Se pretende lograr la especialización en el manejo de la gestión pública y el diseño e implementación de políticas públicas. Incluso en México, las diferentes universidades, institutos y centros de investigación se han integrado a esta nueva corriente reestructurando, reformando y actualizando los planes de estudio de la licenciatura y el posgrado para cumplir con este nuevo reto. Cambios de fondo que son indispensables en un ámbito laboral cada día más competitivo y demandante de mejores profesionistas.

El gran reto del servidor público será cumplir con esta formación académica, pero además desarrollarse en su ámbito de trabajo con alta competitividad y nunca perder contacto con su centro u opción académica para complementar su crecimiento y desarrollo profesional, regresando a las aulas a complementar su

---

<sup>103</sup> Kliksberg, Bernardo. *Gerencia pública en tiempos...* pp. 134-135.

profesionalización, vinculando la teoría con la práctica en un concierto armonizado de entendimiento y complementariedad.

Es, “La constitución de un puente de colaboración activa entre el sector público y el sistema universitario, a través, entre otros programas, de la utilización de capacidades docentes y de investigación existente en el mismo, la cooperación con el establecimiento de programas de postgrado especializados en áreas relevantes de política y gestión pública, el empleo de experiencias acumuladas en el sector público en la docencia universitaria, la creación de un sistema orgánico de stages en el sector público, la realización de investigaciones sobre problemas concretos de operación del Estado de alta significación”.<sup>104</sup>

“Tras estos programas, a los que los países han asignado importante prioridad, subyace la concepción común de que es imprescindible contar con una *profesión gerencial pública* jerarquizada y especializada, como requisito sine qua non de un Estado moderno”.<sup>105</sup>

Es la gestión pública que necesita ahora un respaldo teórico, sistematizado en el ámbito académico para lograr en el servidor público, en el gerente público, certidumbre, tranquilidad, estabilidad, capacitación, carrera y profesionalización en general.

De acuerdo a la revisión de algunos centros de enseñanza, se plantea dotar al gerente de nuevas herramientas de análisis... “se reemplazarán los modelos tradicionales del rol del gerente de orden principalmente administrativo formalista, por la visión de las funciones reales del gerente como centradas en: a) implementador efectivo de las políticas públicas; b) construcción de la agenda estratégica de decisiones; c) liderazgo motivante y participativo del personal de la organización; d) negociación con otras organizaciones públicas y con el sector privado; e) centro de información clave; f) estructuración de escenarios prospectivos consistentes; g) constructor de la red de relaciones y apoyos a la actividad de la organización; h) factor de cambio permanente. Las capacidades a desenvolver serán las requeridas para el desempeño eficiente de estas funciones”.<sup>106</sup>

Es decir, y como ya lo hemos anotado, educado el gerente público a diferencia del gerente de negocios, deberá entender el contexto político y constitucional de la

---

<sup>104</sup> Ibid., p. 176.

<sup>105</sup> Ibid., p. 171.

<sup>106</sup> Ibid., pp. 173-174.

gestión de gobierno. La formación del gerente público apunta a dotarlo de conciencia y responsabilidad nacional y social.

Promover la participación de la sociedad es una responsabilidad que tendrá que concretar. La sociedad se ha pronunciado no solo por exigir más y mejores servicios, sino por tomar una participación más directa en la formulación de demandas, aunque esto lo ha hecho tradicionalmente, ahora se integra de manera dinámica a la gestión, o sea, el diseño de acciones, a la implementación, a la supervisión y al monitoreo de las mismas.

El gerente público deberá ser el principal motor es esta nueva composición que acciona en un mismo sentido: racionalizar la gestión estatal, promover la participación ciudadana y dotar de bienes y servicios a la ciudadanía con calidad, *eficiencia y eficacia*, logrando la *legitimidad* estatal; conceptos que hemos venido mencionando en el proceso de modernización administrativa y de formación del gerente y servidor público profesional, y que a continuación se describen para una mejor orientación:

*Eficiencia*: “Desde esta perspectiva la modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia, es decir a insumo constante obtener incrementos en el producto o, a producto constante minimizar el insumo”.<sup>107</sup>

El proceso de modernización que hemos descrito, donde se inserta el gerente público, es un impulso, una opción, una seria alternativa de cambiar una administración pública tradicionalista, formal, rígida y excesivamente burocrática, que históricamente se ha desempeñado de manera ineficiente.

La concepción de los recursos ilimitados y el estancamiento en técnicas administrativas obsoletas, han contribuido a esta situación. El personal carente de preparación, visión, ética, y sentido de responsabilidad y compromiso han generado un exceso en las funciones requeridas. El gerente público deberá dotar a la organización de nuevas estructuras administrativas para combatir estos males. Racionalizar los recursos humanos, técnicos, financieros y materiales, desde una perspectiva moderna de políticas de austeridad, supresión de oficinas y espacios ociosos, ajuste en la plantilla de personal y el evitar los sobrecargos en la cuenta de gastos.

---

<sup>107</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador...* p. 31.

*Eficacia:* "Aquí se considera la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales".<sup>108</sup> Determinar a funcionarios de nivel medio y superior para que coordinen los fines estatales, con una orientación y perfil requeridos por el gerente público, es vital para recuperar esa eficacia y garantizar la nueva relación de reconocimiento de roles estado-sociedad.

*Legitimidad:* En este proceso de modernización y profesionalización de la administración y servidores públicos, entablar una nueva forma de diálogo entre el Estado y la sociedad, es de gran importancia para terminar con la crisis que históricamente ha enfrentado el aparato estatal en su desempeño, cuando ha dejado mucho que desear.

"En esta perspectiva, la administración pública es percibida como un aparato que se reproduce a sí mismo, regenerándose en una existencia para sí. Aparato de dominación, unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva, y autónoma; evitando al máximo la dependencia del aparato estatal. En este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad. Mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación, y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no solo a nivel de la demanda sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos".<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Ibid., p. 33.

<sup>109</sup> Ibid., p. 35.

## **IV. EL SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL Y SUS PERSPECTIVAS DE CONSOLIDACIÓN**

### **4.1 Los objetivos de la profesionalización del servicio público**

El servicio público requerido para estar acorde con este proceso de modernización y profesionalización de la administración, tendrá que ser responsable y capaz de satisfacer la expectativa creada en la sociedad y saldar por fin su cuenta histórica.

Integrarse a la transformación de la sociedad con la dirección que le imprime la actividad estatal, es lo menos que tendrá que hacer entre sus múltiples objetivos.

“Situarlo como un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales que los funcionarios al servicio de la función pública precisan asumir para contribuir a la vigencia de las libertades civiles, de la democracia política y del bienestar generalizado es resaltar su importancia estratégica en los marcos de la estabilidad y el buen gobierno”.<sup>110</sup>

Retomando estos argumentos, y desde un punto de vista político, el servicio público tiene como objetivo dotar de legitimidad al gobierno para impulsar su productividad en la generación de bienes y servicios que la sociedad le plantea y requiere.

Gobernar el nuevo espacio público, es considerar y diseñar nuevas estructuras y procesos de acción de la administración pública, para garantizar un buen resultado en la búsqueda del bienestar general. Vuelve la administración pública a ser el principal brazo o motor ejecutor del Estado para acercarse y atender a la sociedad. Dirigirla, coordinarla y estimularla, son tareas primordiales que deberá retomar el nuevo servicio público, que se verá a su vez necesitado de alta calidad y competencia por parte de los propios servidores públicos.

La administración pública en su proceso de modernización, adoptará valores y virtudes de competencia en concordancia con un nuevo gobierno más dinámico, social y apto, en esta ruta de profesionalización del servicio público.

---

<sup>110</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, 1997, p. 73.

Con una sociedad y economía abierta, los conceptos de eficacia, eficiencia y legitimidad, solo podrán ser establecidos con un servicio público revalorado, abierto, democrático y de alta competencia comprometido con el proyecto nacional.

Este proyecto de vida nacional, tiene que ver con los valores de la sociedad, donde se establecen nuevos conductos de comunicación y relación entre ésta y el gobierno, una relación que tendrá que ser humanística y no fría o de mero trámite o procedimental.

“Un servicio público renovado daría mayor vitalidad y sentido a la razón de ser del gobierno. Un servicio público remodelado es condición para que la acción de gobierno sea consecuente con la pluralidad y las demandas ciudadanas. De este modo, la profesionalización del servicio público es consustancial al arte de gobernar con eficacia a la sociedad... Todo gira en razón de la interdependencia e interrelación de los problemas y para cuidar el destino común de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, lo mejor de las capacidades de gobierno tiene que agregarse y no desecharse.

En este marco, el servicio público debe revitalizarse por los derroteros de la creatividad, la innovación y la imaginación para desentrañar el futuro y de la visión para conjugar no el pasado con el presente, sino el presente a partir de los retos futuros”.<sup>111</sup>

Es decir, como se aprecia en este argumento, el nuevo contexto de la administración pública en su etapa de transición a un servicio público profesional, demanda una revisión de lo que se tiene, lo que se ha logrado, lo que se necesita y lo que se requiere. Dejarle toda la tarea al funcionario público, al gerente público al profesional de la administración pública, no garantiza la demanda de la nueva administración; se exige una tarea conjunta entre la trilogía tan estudiada, analizada y revisada: estado gobierno y sociedad; es el nuevo rol que le corresponde a cada uno de sus elementos, todo bajo el marco de la profesionalización en el desempeño del servicio público; de la apertura, democracia y demanda de la sociedad; y de la nueva dirección estatal.

El proceso del servicio público profesional no es *finalista sino continuo*. Es un proceso que justifica la actividad estatal y que le da vida; nutre al Estado de elementos de vitalidad para conservarlo. El desempeño en la actividad de gobierno,

---

<sup>111</sup> Ibid., p. 77.

en la gestión pública, estará en constante revisión para racionalizar su ejercicio y ser capaz de reconocer sus propios errores, aprender de sus experiencias y perfilar y darle forma a la profesionalización del servicio público.

Dejar a un lado estas reflexiones y pasar al segundo plano a la administración pública, pone en riesgo a los gobiernos ya que el nuevo contexto que se vive es de gran incertidumbre; de turbulencia; de apertura mundial; de competencia, de procesos de gobierno abiertos, democráticos; de vida pública y política demandante de certidumbre y claridad, de sentido y en su dirección. No el gobierno, ni la administración pública podrán ser rebasados por estos fenómenos. La profesionalización del servicio público, es pues, la mejor opción para enfrentar este escenario y garantizar una buena gestión, y por ende la sobrevivencia del Estado y la sociedad.

“Es aquí, donde el conocimiento y la destreza de los servidores públicos tiene que ser útil para no perder capacidad de reacción frente a las inestabilidades e incertidumbres”.<sup>112</sup> Con este apunte se entiende la relevancia e importancia que adquiere el proceso de profesionalizar a estos servidores, desde un perfil de compromiso nacional.

Una formación de alta capacidad, estará dirigida no solo a niveles directivos, sino a los operativos que tendrán el doble compromiso de ascender a nuevas posiciones de diseños de estrategias; para lograr la profesionalización en todo el complejo administrativo. “El servicio público visionario reclama un entrenamiento de excelencia. Esto significa que junto a las fases de capacitación y adiestramiento para el personal operativo, es fundamental que los cuadros de alta decisión gubernamental, también estén preparados para que la acción de gobierno evite colapsos, rupturas, o destrucciones de las instituciones públicas.

También significa que ante situaciones de emergencia se tengan los medios idóneos para asegurar la estabilidad, la complejidad y la gobernabilidad del sistema político y social. Es sabido que la acción de gobierno se efectúa en ambientes difíciles, hostiles y fuertemente presionados”.<sup>113</sup>

Los retos del servidor público, entre otros, será adoptar criterios de innovación en la gestión, de creación, de inventiva, de intuición, de capacidad heurística para

---

<sup>112</sup> Ibid., p. 81.

<sup>113</sup> Ibid., p. 82.



formarse con excelencia, aptitud, actitud para enfrentar nuevos contextos sociales y salir airoso de su compromiso con la sociedad.

Tendrá que tener un amplio conocimiento del contexto político, económico y social, para tomar las mejores decisiones y generar o diseñar estrategias de acción a seguir en la gestión gubernamental.

Para el logro de tal cometido es importante tomar en cuenta que... “Como nunca, las reformas no deben ejecutarse a raja tabla ni con el método de los parches y los remiendos, sino con la noción de cálculo hasta configurar una ingeniería que institucionalice los cambios incrementales que la sociedad demanda. El servicio público en esta lógica, tiene mucho que aportar, proponer, racionalizar y consolidar para asegurar la estabilidad del gobierno”.<sup>114</sup> Es un proceso que tendrá que recurrir desde ahora al recurso que adopta su máximo valor: el factor humano. Es una orientación de servicio público con una calidad humana que atiende por sobre todo, las exigencias sociales.

Esta nueva actitud adoptada por los funcionarios y servidores públicos, constituye uno de los elementos más importantes para conformar la gerencia pública necesaria en el marco de la búsqueda del desempeño óptimo de la administración pública.

Es una actitud que marcará la pauta del cambio en la nueva formación del gerente público. A partir de entonces, adoptará una cultura de sana competencia dentro de su ámbito laboral, siempre en pro de mejorar los diseños y estrategias de gobierno.

Los objetivos de la profesionalización del servicio público se reducen o quedan contenidos en el siguiente argumento: “Un servicio público competente se preocupa por garantizar aspectos pilares fundamentales de la vida social: 1) gobernabilidad; 2) estabilidad institucional y 3) participación ciudadana.”<sup>115</sup>

Gerenciar la complejidad es uno de los mayores retos que asume el nuevo servidor público, dejar atrás viejos vicios de la administración pública tradicional, asumir una nueva actitud, estudiar, tener un sustento de formación académica y de continua preparación, ser competitivo y servir con alta eficiencia es un desafío que

---

<sup>114</sup> Ibid., p. 83.

<sup>115</sup> Ibid., p. 86.

deberá aceptar y enfrentar con una gran capacidad de aprendizaje y vocación de servicio.

Así mismo, “Es conveniente, para reforzar las tareas estratégicas del gobierno, la creación de áreas especializadas que trabajen más allá de las actividades ordinarias del gobierno en los rubros siguientes: 1) exploración de futuros alternos relacionados con posibles amenazas, emergencias y contingencias y opciones de desarrollo a considerar; 2) trabajar con variables relacionadas con las tendencias de la globalidad, las aperturas externas y los cambios tecnológicos; 3) trabajar con la categoría de hipercomplejidad para situar los retos multifacéticos de la acción gubernamental”.<sup>116</sup>

Un buen gobierno depende de una buena administración; y una buena administración depende del cuerpo especializado de servidores y funcionarios con un perfil de servicio público profesional.

Profesionalizar al servicio público, es un elemento básico para garantizar la fortaleza de las instituciones; éstas a su vez constituyen la vía del proceso de democratización y legitimidad del poder.

Es en estos dos sentidos o derroteros en que se inscribe la vida pública de nuestro país, es el tránsito deseado y requerido del proceso de democratización del poder y de la profesionalización del servicio público. Es el proceso de nutrir al gobierno de nuevas capacidades y aptitudes y de dotarlo de legitimidad para establecer la cultura del gobierno de las instituciones.

La profesionalización de los servidores público, contiene nuevas formas y procesos para establecer conductos de comunicación y entendimiento entre los ciudadanos y el gobierno. Es una nueva relación fincada en la confianza y reconocimiento mutuo, pero sobre todo en la cooperación y apoyo de una y otra parte.

El reconocimiento del servicio público profesional en su accionar, es aceptado a partir de que diseña nuevos procesos y estrategias de atención a la ciudadanía y le genera resultados inmediatos y positivos.

---

<sup>116</sup> Ibid., pp. 86-87.

La capacidad de respuesta del gobierno, dependerá de la formación profesional de los servidores públicos y de su modo de actuar, para justificar su integración en esta nueva dinámica de gobierno.

El gobierno profesional va más allá de la atención al público a partir de meros trámites administrativos. Ahora articula un conjunto de capacidades que le darán dirección a la sociedad, para promover su desarrollo en concordancia con su modo de vida y de satisfacción de expectativas creadas en torno a nuevos escenarios de necesidades.

#### **4.2 El ámbito de convergencia de la gerencia pública y el servicio público profesional**

Es factible hablar de la existencia de un punto de convergencia, entre algunos elementos de los postulados teóricos de la Gerencia pública y el servicio público profesional.

Tal concurrencia, para decirlo de un modo claro y pronto, tiene que ver con un solo argumento y propuesta: la necesidad de modernizar a la administración pública a partir de la formación profesional de los servidores y/o gerentes públicos.

Definir el perfil del funcionario público, que deberá asumir el reto de contribuir al impulso de la modernización de la administración pública, es una tarea ardua, difícil, de obstáculos y de tiempo.

Formar al servidor público con este nuevo perfil, dependerá de que una serie de elementos, procesos, actores y voluntades, sean coincidentes en esa misma dirección. La formación tradicional de servidores públicos ha dejado mucho que desear, haciendo una clara separación de las técnicas de gobierno con las empresariales, como si fueran eternamente contrapuestas.

Creemos que si concebimos el mercado de atención ciudadana, demandante de un mejoramiento en su relación con el gobierno, la forma de encararlo nada tiene que ver con separar técnicas, herramientas y tecnologías que contribuyan al logro de este objetivo.

Es decir, nos referimos a la necesidad de equilibrar estas dos tendencias para poder dotar al servidor público en su formación, elementos de análisis que le

permitan dominar un panorama global y de mayores exigencias. Tendrá que saber dominar y conocer su entorno constituido por fenómenos económicos, políticos y sociales.

En este sentido, se han presentado reflexiones que sugieren entender tal fenómeno en tres dimensiones:

*“Económica:* Es aquella dinámica relacionada con el mercado y sus variables como son: evolución sectorial, productividad, precios, tecnología, eficiencia económico-financiera, eficiencia administrativa, etc. En esta dimensión, surgen las estrategias económicas, financieras y tecnológicas de la organización, es decir, estrategias orientadas a la sobrevivencia en un sector y en un mercado.

*Política:* Es la dinámica relacionada con el sistema político-administrativo estatal como son: apoyos, alianzas, coaliciones, espacios decisorios, influencias, conflictos, capacidad y oportunidad de negociación, etc. Aquí surgen las estrategias relacionales de la organización, es decir, el manejo de estos apoyos, compromisos y alianzas con otras instancias de la administración y/o con organismos no gubernamentales del contexto...

*Social:* Aquella dinámica relacionada con el impacto de la acción de una determinada entidad en la sociedad. Esto es, la función, de legitimación, de integración con el público usuario y con los grupos directamente beneficiados o perjudicados por la acción de la organización. Esto es, estrategias de tipo social, de legitimación y de institucionalización”.<sup>117</sup>

Se supone que cada una de las tres, genera demandas diferentes que deberán ser atendidas por las diferentes organizaciones públicas. Así, los perfiles de formación de servidores público, pueden ir incluso orientados a casos o referencias particulares de acuerdo a las necesidades que se tengan.

“La dimensión económica sugiere un primer conjunto de prerequisites en el perfil, relacionados con el conocimiento, el referencial teórico, la capacidad analítica, y decisoria, para conducir una organización sujeta a una determinada dinámica sectorial, mercantil y tecnológica.

---

<sup>117</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador...* p. 96.

La dimensión política, por su parte; da lugar a prerequisites de comprensión, análisis y desarrollo de habilidades en la dinámica de los procesos políticos originados al interior de una estructura de poder compleja que establece redes de dependencia entre instituciones del sector público y fuera de él.

Finalmente, la dimensión social sugiere prerequisites relacionados con la comprensión, análisis e interpretación, de los procesos sociales, culturales y su representación o manifestación en comportamientos, opiniones y condicionamientos”.<sup>118</sup>

Son prerequisites que deberá contener la formación del perfil del gerente público, que en general aborda todo el contexto social, y que de ser necesario, define un perfil particular, en el proceso de la profesionalización de servidores públicos.

El proceso de formación y profesionalización, deberá a su vez, definir al interior de las organizaciones públicas, los niveles decisorios a donde estará enfocado:

“a) *Nivel operativo*: Comprende decisiones caracterizadas por un horizonte reducido en el tiempo (corto plazo), que se inscriben en procesos programables y generalmente susceptibles de cuantificación. La característica fundamental es que las premisas decisorias son perfectamente claras y el libre criterio para el decisor se circunscribe al ámbito de su capacidad técnica. Aquí la capacidad de aplicación adecuada de conocimientos es fundamental. Además, es un nivel decisorio orientado al prerequisite organizacional de la eficiencia.

b) *Nivel Ejecutivo o de Coordinación*: Decisiones caracterizadas por la referencia no tanto a programas específicos sino a políticas institucionales que aunque se constituyen en premisas decisorias requieren de una aplicación de criterio respecto a la funcionalidad global para la organización. Por ello es determinante la capacidad analítica para conjuntar y relacionar procesos en vías del logro de objetivos organizacionales. Sin que los problemas de eficiencia dejen de ser una preocupación de este nivel decisorio, la eficacia organizacional aparece como un prerequisite fundamental.

c) *Nivel Estratégico*: Decisiones situadas en un horizonte amplio (largo plazo) dentro de la evolución y el devenir de una organización. En este nivel existe la

---

<sup>118</sup> Ibid., 97-98.

necesidad de referir las situaciones presentes a su impacto futuro dada una proyección del comportamiento de la organización y de su entorno. Las capacidades de análisis y globalización de los hechos observados así como de evaluación y síntesis de los mismos son fundamentales en este nivel decisorio”.<sup>119</sup>

Lo anterior nos permite clarificar la necesidad de establecer programas de formación y profesionalización, orientados a diferentes niveles y necesidades.

En general, se requiere que el servidor público profesional, cumpla con una formación donde aprenda habilidades y destrezas acordes a los avances tecnológicos aplicados a la administración pública, conceptos y técnicas para su puntual y justa aplicación.

La nueva administración pública, por así llamarla, a partir de reclutar servidores públicos profesionales capaces y decididos a emprender una carrera administrativa, será capaz de entrelazar las disposiciones de la Gerencia Pública, como una fase innovadora en técnicas y conocimientos de administración, para mejorar su capacidad en la gestión pública, entendida ésta como una derivación de la administración pública.

El proceso de formación y profesionalización de gerentes y administradores públicos, es una concordancia en la nueva dinámica de los procesos democráticos de la vida pública del país, que a su vez dotan de legitimidad al Estado para justificar su existencia en relación con la sociedad y poder los dos vivir en una correspondencia de desarrollo.

Definir el perfil de los nuevos servidores públicos, puede ser tan complejo como sencilla es la concepción de su argumento: tener vocación de servicio, asumir una nueva actitud y comprometerse con el proceso de modernización de la administración pública, dispuesto a hacer una carrera administrativa con el respaldo de su formación académica, su alto desempeño y su competitividad en el servicio público.

A lo anterior solo una cosa más podemos agregar: terminar con sus posibles intereses de partidos o grupos políticos, y comprometerse solo con la administración pública.

---

<sup>119</sup> Ibid., pp.99-100.

“Es decir, profesionalizar la función pública implica que las relaciones personales, de grupo de camarilla o de cenáculo son reemplazadas por relaciones impersonales, abstractas e institucionales, las cuales se orientan a generar un ambiente de institucionalidad, equidad y competencia abierta entre quienes desean ingresar y permanecer en el ejercicio de la función pública”.<sup>120</sup>

Es por ello que la consolidación de la profesionalización del servicio público, en el ámbito de la práctica y la implementación, será posible solo si se alterna con el proceso y desarrollo de la formación de gerentes públicos que garanticen en su accionar, las disposiciones teóricas del servicio público profesional.

---

<sup>120</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Servicio público y...* p. 22.

## CONCLUSIONES

1. El Estado entendido como el fenómeno de la articulación del poder social; es una gran institución que logra la preservación de la sociedad y de sí mismo, a partir del cumplimiento de su responsabilidad pública: la consecución del bienestar común.

Justifica su razón de existir y se inscribe en el contexto de la vida moderna, respetando y alentando los valores de la sociedad contemporánea.

2. Nunca antes como ahora el Estado necesita adecuarse a los cambios y transformaciones que las crisis estructurales de la sociedad le imponen. Prevenir esa tendencia, es brindarse la oportunidad de entrar con vigor en una nueva dinámica social.
3. En la actualidad, el Estado denota una nueva forma de acción prevista en los postulados del Estado promotor. Es un ente que promueve, regula y alienta las capacidades individuales y colectivas de la sociedad, en busca de intereses comunes.
4. En este mismo contexto, la administración pública también es cambiante y conserva su categoría en el contexto de la sociedad contemporánea. El proceso de la argumentación administrativa y de las contribuciones politológicas permanece vigente y encuentra nuevos cauces como objeto de conocimiento.
5. La necesidad de reformar al Estado, depende de realizar un análisis y estudio retrospectivo y prospectivo, con sentido y visionario, para plantear a partir de ahí, una orientación moderna de la administración pública.

Es necesario inscribir en este proceso, dos aspectos fundamentales: el redimensionamiento de la administración pública, concebido como el proceso reductivo de la estructura administrativa estatal; y la reestructuración propia de la administración pública, que replantea funciones y responsabilidades de los órganos administrativos.

6. Medir a la administración pública en términos de eficiencia, eficacia, productividad y calidad; es presionar y trascender a los viejos patrones



tradicionalistas del proceso administrativo. Es terminar con excesos administrativos y burocráticos ocupados solo en el cumplimiento del proceso en sí mismo, olvidando la calidad y oportunidad en el producto final: la prestación y dotación de bienes y servicios públicos.

7. Garantizar esta nueva dinámica de la administración pública, exige mejorar la formación y perfil de los nuevos servidores públicos, prestos a brindar un desempeño profesional.

La profesionalización del servicio público concurre con los postulados de la Gerencia Pública en el sentido de preparar a los servidores públicos en un ámbito competitivo, para mejorar la capacidad de la administración pública, y la efectividad positiva de la acción del gobierno.

8. La racionalidad tecnológica, la opción gerencial y el servicio público profesional; responden con oportunidad, puntualidad, eficiencia y eficacia, a las nuevas demandas ciudadanas; organizando procedimientos y funciones en las diferentes unidades administrativas desde una postura objetiva del Estado.
9. Dejara atrás la concepción tradicional de la administración pública, para dotar de nuevas capacidades tecnológicas al Estado en su aplicación en la gestión de gobierno, es un proceso irreversible ante la necesidad impostergable de ser competitivo en su atención a las demandas ciudadanas, además de alentar su propia participación en ese espacio público y en ese nuevo diseño de procesos de gobierno.

## EPÍLOGO

Revisar y modernizar el servicio público es una tarea y un reto que no admite más contratiempos. Es incuestionable la necesidad de contar con un servicio público institucional y estable que de certidumbre a las organizaciones públicas, con la orientación del buen gobierno en favor de la ciudadanía.

Considerar la gran producción de estudios orientados a alentar este propósito en nuestro país, es igualmente una tarea importante ya que, “a lo largo de varias décadas se han realizado y publicado diversos estudios y obras tendientes a contribuir al desarrollo de la administración pública y de sus servidores públicos, las que han llevado a quienes ocupan puestos de mando dentro de la misma, al conocimiento y convencimiento de la relevancia de llevar a cabo una administración profesional con los recursos humanos del gobierno en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno: federal, estatal o municipal.”<sup>121</sup>

En contraparte es la propia sociedad mexicana la que exige los cambios, los impulsa y participa para concretar sus aspiraciones, así en retrospectiva se puede apreciar que: “En la década de 1960, se moviliza para democratizar las estructuras del poder político. En la década de 1970, cuestiona el injustificado protagonismo estatal. En la de 1980, se pronuncia a favor de la descentralización política, la desconcentración administrativa, la simplificación administrativa, la privatización y las aperturas externas. En la década de 1990 logra ciudadanizar los procesos electorales y exige que el gobierno empiece a rendir con regularidad cuentas públicas.”<sup>122</sup>

Concebir el desarrollo de la administración pública, es también instrumentar mecanismos de preparación de su propio personal para hacerlo factible; “El propósito mencionado requerirá de un conjunto de condiciones, entre las cuales, al menos, deberá cumplirse con las siguientes: una más rigurosa selección de personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.”<sup>123</sup>

<sup>121</sup> En *Cómo servir mejor...* 1999, p. 13.

<sup>122</sup> En *Visión multidimensional...* 1999, p. 50.

<sup>123</sup> *PROMAP 1995-2000*, p. 55.

Rescatando los objetivos que sobre el tema postula el PROMAP (Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000), quedan contenidos como siguen: “-Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo. -Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.”<sup>124</sup>

En el caso particular de México, el servicio público ha seguido un proceso a lo largo de su historia, implicado de situaciones políticas que lamentablemente ha sido su sello particular... “Por motivos diversos, el servicio público ha tenido un carácter altamente politizado. La falta de instituciones competitivas en términos partidistas, ha implicado en el lapso de casi siete décadas, que el juego del poder se efectúe de manera primordial en el seno de la administración pública. En efecto, la lucha por el poder no se canalizaba a través de los partidos y el congreso, sino que se desarrollaba fundamentalmente en los centros de la decisión burocrática”.<sup>125</sup>

Es por ello que la carrera política burocrática se ve favorecida o preferida por servidores carentes de vocación de servicio y ética en sus actividades de gobierno. Así, se han registrado en el interior de la administración pública, diversas carreras políticas en detrimento de una carrera administrativa profesional, que trunca los objetivos de la profesionalización del servicio público.

Es otro objetivo del proceso de la profesionalización. El hecho de no comprometer al servicio público con intereses partidistas, constituye un gran reto que es factible de lograr, a pesar de la inercia y los obstáculos que de facto se presentarán. Para sustentar este argumento podemos recurrir a la composición política que en los últimos años se ha dado en nuestro país. Es decir se ha dejado atrás la vieja visión de compromiso existente entre el gobierno y el partido del gobierno, al considerar a éste como un departamento o extensión más, perteneciente al propio gobierno. Más aun la administración actuaba salvaguardando los intereses de ese partido.

---

<sup>124</sup> Ibid., p. 56.

<sup>125</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Servicio público y democratización del poder en México* (Documento); p. 9.

En este proceso de tránsito, el nuevo gobierno tendrá la obligación de solo trabajar y atender a la ciudadanía sin establecer compromisos con partidos políticos. A diferencia de la antigua concepción, la carrera administrativa deberá separarse de la carrera política, fenómeno que se ha considerado como actividades conjuntadas.

Actualmente “el servicio público se ha convertido en un medio para hacer política y ésta finca en el servicio público, el camino para consolidar la lucha por el poder... Durante más de cuatro décadas se ha vinculado el servicio público con el funcionamiento del régimen político, lo cual testimonia que el ejercicio del poder se realizaba en estructuras no competitivas y excluyentes”.<sup>126</sup>

Sin embargo, como ya lo hemos anotado, México vive tiempos de cambio. La democracia, aun entendida de manera diferenciada, se abre paso en todos los procesos. La composición de la Cámara de Diputados, derivada del último proceso electoral, ha sido un fenómeno para la historia que se ha caracterizado por el pluralismo dotado por todos los partidos más importantes contendientes en la escena nacional. Sobre todo y de manera más trascendente, ha logrado establecer un verdadero equilibrio de poderes, para contrarrestar el poder del Ejecutivo. Por su parte los gobiernos estatales y municipales han visto por fin la procuración de un respeto y reconocimiento de autonomía con respecto del centro.

Por su parte la sociedad, ha adquirido noción de la importancia de someter a sus gobiernos a la rendición de cuentas, los cuales deberán ser cuidadosos en esa correspondencia, o de lo contrario enfrentar el costo político que ello les traería. El ciudadano ha aprendido a votar por otros partidos sin poner en riesgo su vida pública, y endosando a los gobiernos sus cuentas pendientes. Exige ahora transparencia, responsabilidad, competencia y preparación por parte de los servidores públicos, los que no tendrán otra opción que integrarse al proceso de profesionalización del servicio público, para garantizar su propio desarrollo y carrera en la administración pública.

Se asiste así, a la asociación entre el gobierno, administradores públicos y sociedad, la cual estará interesada en una tarea organizada y procesos de gestión que tienen que ver con sus propios valores y no con compromisos partidistas.

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

La vieja cultura partidista que tanto ha dañado a la vida pública del país, emprende su retirada para dar paso a la cultura de las instituciones y la democracia. La apertura de los procesos democráticos ha fortalecido la pluralidad y ha permitido la alternancia en los espacios de poder. La transición democrática es un proceso irreversible, que si bien enfrenta todavía una fuerte resistencia en algunos sectores, es un tránsito con certidumbre de consolidarse.

Lo anterior permite y exige al gobierno contar con un servicio público profesional, que sea capaz de garantizar el rumbo de la administración pública y su constante mejoramiento al margen de turbulencias políticas. Impide a la vez, tomar a la administración pública por asalto, por parte de funcionarios improvisados que ocupan espacios en el servicio público, para después pretender una carrera política mediante ese, su trampolín.

“Esto implica que debe estar integrado por profesionales aptos, calificados y dispuestos a desarrollarse en el ámbito de la lealtad institucional, no de la lealtad personal o partidista... Un servicio público profesionalizado es congruente con el ambiente competitivo del poder, ya que estaría integrado por funcionarios que constituyen una garantía de estabilidad, continuidad y permanencia. Serían profesionales al servicio público del gobierno. Esto significa que pueden y deben atender al público ciudadano sin importar quién o quienes ganan las contiendas en las arenas electorales”.<sup>127</sup> Es decir, este cuerpo de funcionarios públicos establecerá un compromiso solo con el proceso de desarrollo de la administración pública, y al margen de resultados electorales, marcará la dirección, estabilidad, y certeza en el servicio público.

Así, se garantiza la permanencia y el seguimiento en la implementación de procesos, programas y planes de gobierno, que anteriormente se han visto interrumpidos por crisis y cambios de gobierno en trienios y sexenios para los gobiernos locales, estatales y federales respectivamente; que en su afán de trascender o ser protagonistas tratan de imponer su “sello personal” a la administración pública, reinventando los procesos a partir de cada cambio de poderes.

Es necesario pues, que el servicio público en este nuevo perfil, tenga una sustentación sólida a partir de la llamada *meritocracia*, que le va a permitir reclutar administradores públicos y desarrollarlos y promoverlos ya en funciones, a partir de la valoración que se haga de sus méritos conseguidos en su formación académica y

---

<sup>127</sup> Ibid., pp. 16-17.

en el transcurso de su desempeño como servidores públicos. Es la base de la profesionalización en este ámbito. Es tener los méritos necesarios para ingresar al servicio público, y sobre todo mantenerse, promoverse y desarrollarse como profesional y como humano; siempre inmerso en un ambiente de alta competitividad.

Como bien lo ha señalado el autor que hemos citado, los tres elementos más importantes, que como virtudes deberán tener los servidores públicos para garantizar la certidumbre en el gobierno, son el hecho de ser: *apartidistas, competitivos y eficientes*.

Es el fin de la cultura de las “recomendaciones”, el amiguismo, el compadrazgo y el influyentismo en general, como forma grata de ingreso al servicio público por parte de improvisados, inexpertos y faltos de preparación en la academia y en la práctica. Son funcionarios al vapor carentes de méritos y experiencia conseguidos con legitimidad, competencia y honradez.

Se presenta así, la opción cierta de profesionalizar el servicio público para dotar al gobierno de nuevas capacidades y aptitudes de respuesta, que le retribuya en el mejoramiento de su desempeño.

Este nuevo proceso de profesionalizar a los administradores públicos, para constituir el nuevo cuerpo de gerentes públicos, tiene su ámbito de convergencia con la propia Gerencia Pública, ya que: “Al profesionalizar el servicio público se da un paso en dirección de la formación de capacidades que se pueden traducir en resultados más óptimos de la gestión pública”.<sup>128</sup>

En este nuevo paradigma del servicio público, el término conceptual de *profesionalización* “puede entenderse como el establecimiento formal, público abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia”.<sup>129</sup>

Es la acreditación, de nuevos conocimientos, habilidades, destrezas, dominio de técnicas, entendimiento de la tecnología de punta, y sobre todo de capacidad heurística, que deberá tener el gerente público para participar en la elaboración y diseño de procesos de gobierno y políticas públicas, orientadas a la consecución de objetivos de bienestar públicos.

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>129</sup> Ricardo Uvalle, en *Visión multidimensional...* 1999, p. 51.

Es el propósito de profesionalizar al servidor público, para un mejor desempeño de sus funciones. Es mejorar sus habilidades y adoptar nuevos valores y conocimientos, para orientar un crecimiento personal en el trabajo y como individuo en la sociedad, con lo que podrá aspirar legítimamente a ocupar cargos de mayor responsabilidad y complejidad en las organizaciones públicas, donde podrá desarrollar un proyecto de vida personal y de servicio a la sociedad.

Es este el gran reto que enfrenta México. La tarea de profesionalizar a los administradores públicos y perfilarlos como gerentes públicos de alto desempeño, supone un compromiso complejo y sumamente difícil, pero que no se puede seguir más retrasando.

En este sentido, y para lograrlo, los siguientes son cinco puntos que en los últimos foros de debate en el tema se han conformado para impulsar este propósito:

“1.- *Formación inicial*: Consiste en que la formación de los servidores públicos da inicio en las aulas de la enseñanza profesional. En éstas, los planes y programas de estudio son puntos de partida para que los futuros servidores públicos reúnan los atributos de la especialización y la profesionalidad, dado que el conocimiento de los asuntos del gobierno y de la administración pública exige preparación óptima, visión amplia y criterio a toda prueba.

2.- *Reclutamiento*: Esta fase significa que el servicio público adquiere un carácter abierto y competitivo. Las reglas que lo integran deben garantizar la equidad entre los participantes. La convocatoria a los exámenes debe ser pública y ampliamente difundida. Se incluirían en la misma los requisitos a cumplir, los criterios de evaluación y la determinación de las calificaciones para aprobarlos.

3.- *Marco institucional*: Se refiere no tan sólo a los aspectos jurídicos, que sin duda son importantes, sino también al conjunto de elementos que sustentarían la nueva visión del servicio público en términos de aptitudes y actitudes.

4.- *Capacitación*: Este rubro debe considerarse como inversión en capital humano y no como gasto corriente. Se organizaría sobre necesidades localizadas que tiendan a fortalecer la calidad del servicio público. No sería impulsada a través de cursos convencionales, sino mediante talleres que propicien el aprendizaje de nuevas complejidades y el desarrollo de habilidades creativas.

5.- *Evaluación del desempeño profesional y el sistema de incentivos*: En una cosmovisión moderna, el servicio público debe evaluarse en razón de su calidad e impacto. Por ello el desempeño tiene que partir de bases confiables y justas. Esto conduce a que la innovación y la creatividad sean el binomio de referencia para la evaluación de las tareas públicas.”<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> En *Visión multidimensional...* 1999, pp. 52-54.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio", en **El Estudio de las Políticas Públicas**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- , "Estudio introductorio", en **La Implementación de las Políticas**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- , "Las Reformas Mexicanas: Hechos y Agenda", en Levine Barry B. (Compilador), **El Desafío Neoliberal**, México, Editorial Grupo Norma, 1991, pp. 193-221.
- , "Política Pública y Gobierno del Estado", en **La Revista del Colegio**, México, pp. 233-255.
- , **Política y Administración Pública**, México, Ed. INAP.
- ANTAKI, Ikram. "Los Grandes Miedos de Fin de Siglo", en **Quorum**, México, pp. 13-24.
- ASPE Armella, Pedro. **El Camino Mexicano de la Transformación Económica**, México, FCE, 1ª reimpresión 1993.
- BARAJAS Medina, Jorge. **Curso Introductorio a la Administración**. México, Editorial Trillas, 1995.
- BARDACH, Eugene. **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas** (Un manual para la práctica), México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoría General de los Sistemas**, México, FCE, Reimpresión 1995.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Gobierno y Sociedad**, México, FCE, Reimpresión 1996.
- , **El Futuro de la Democracia**, México, FCE, 3ª reimpresión 1993.
- , **El Tiempo de los Derechos**, Madrid, Editorial Sistema, 1991.

- BONNIN, C. J. B. "Principios de la Administración", en **Revista de Administración Pública** (Homenaje al Maestro Gabino Fraga), México INAP, 1982. Pp.81-102.
- BOZEMAN, Barry. **Todas las Organizaciones son Públicas** (Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas), México, FCE, 1998.
- CABRERO, Mendoza, Enrique. **Del Administrador al Gerente Público**, México, INAP, 1997.
- CAIDEN E. Gerald. "Desafíos para los gerentes del sector público", en **Revista de Gestión y Política Pública**, Volumen 1, No. 1, México CIDE, 1992.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime F. **Una Constitución para la Democracia** (Propuestas para un nuevo orden constitucional), México, UNAM, 1995.
- COLMEIRO, Manuel. "De la Ciencia Administrativa", en **Revista de...** México, pp. 173-194.
- DAHL, Robert A. **La poliarquía**, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.
- DESCARTES, René. **Discurso del método**, México, Editorial Porrúa, 1974.
- DRUCKER, Peter. **Las Nuevas Realidades**, México, Hermes, 1992.
- DWIGHT, Waldo. **Estudio de la Administración Pública**, México, Trillas, 1973.
- FOLEY, Michael W. Y Edwards, Bob. "La paradoja de la sociedad civil", en **Revista Este País**, México, Mayo de 1997, pp. 2-9.
- GARCÍA Pelayo, Manuel. **Las Transformaciones del Estado Contemporáneo**, Madrid, Alianza Universidad, 6ª reimpresión, 1992.
- GEORGE, Claude S. **Historia del Pensamiento Administrativo**, México, PHI, 1974.

- GONZÁLEZ, Felipe. "Siete asedios al mundo actual", en Revista **Nexos**, Marzo de 1998.
- GUERRERO Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública**, México, Harla, 1985.
- , **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**, México, 1976.
- , **La Formación Profesional de Administradores Públicos en México**, México, Ed. IAPEM, 1995.
- GUERRERO Amparán, Juan Pablo. "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", México, en **Gestión y Política Pública**, México, Volumen IV, Num. 1, 1995, pp. 47-74.
- HABERMAS, Jurgen. **Teoría de la Acción Comunicativa**, Madrid, 1980.
- HOBBS, Thomas. **El Estado**, México, FCE, 1997.
- HOOD, Christopher y Jackson, Michael. **La Argumentación Administrativa** (Estudio introductorio de Ricardo Uvalle), México, FCE, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel P. **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**, (Presentación de la 2ª edición, Oscar Oszlak), Buenos Aires, Barcelona, México, Editorial PAIDOS, 2ª reimpresión 1992.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**, Madrid, MAP, 1989.
- , **Gerencia Social: Dilemas Gerenciales y Experiencias Innovativas**, Documento de apoyo a conferencia del autor.
- , **Seis Tesis no Convencionales Sobre Participación**, Madrid, Conferencia, 1998.
- , **El Rediseño del Estado** (Una perspectiva internacional), México, INAP, Reimpresión 1996.

- LASSWELL, Harold. "La orientación hacia las políticas", en **El Estudio de las Políticas Públicas**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- LINDBLOM, E. Charles. "La ciencia de salir del paso", en **La Hechura de las Políticas Públicas**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- LYOTARD, Jean-Francois. **La condición postmoderna**, Madrid, Ediciones Cátedra, 1987.
- , **La posmodernidad (explicada a los niños)**, España, Editorial Gedisa, S. A., 1987.
- MAQUIAVELO, Nicolás. **El Príncipe**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- METCALFE, Les y Richards, Sue. **La Modernización de la Gestión Pública**, Madrid, INAP, 1989.
- OLIVAN, Alejandro. "Idea General de la Administración", en **Revista de...** México, pp. 103-120.
- OLIVE, León (compilador). **Racionalidad**. (Ensayos sobre la racionalidad en ética y política, ciencia y tecnología), México, Editorial siglo XXI, 1ª edición 1988.
- ORTIZ de Zúñiga, Manuel. "Idea General de la Administración y el Derecho Administrativo", en **Revista de...** México pp. 121-134.
- OSPINA Bozzi M., Sonia. "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública", en **Revista de Gestión y Política Pública**, México, 1993, pp. 35-58
- PINEDA Pablos, Nicolás. "México: entre el autoritarismo conocido y la democracia por conocer", en **Revista Este País**, México, Mayo de 1996, pp. 36-40.
- PONCE DE LEÓN Armenta, Luis. **Modelo Trans-universal del Derecho y el Estado**, México, Editorial Porrúa 1998.
- POPPER R., Karl. **La Sociedad Abierta y sus Enemigos**, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1992.

- POSADA DE HERRERA, José. "Lecciones de Administración", en **Revista de...** México, pp. 135-172.
- REBOLLEDO, Juan. **La Reforma del Estado en México**, México, FCE, 1994.
- REYES Heróles, Jesús. **En Busca de la Razón de Estado**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1982.
- RUIZ Sánchez, Carlos. **Manual para la Elaboración de Políticas Públicas**, México, Plaza y Valdés, 1996.
- STEPHEN H. Lider y B. Guy Peters. "Instrumentos de Gobierno: Percepciones y Contextos", en **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, 1993.
- UVALLE Berrones, Ricardo. **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal**, México, Editorial IAPEM, 1994.
- , **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, México, Editorial IAPEM, 1997.
- , **La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**, México.
- , "La Calidad de la Administración Pública", en **Revista de Estudios Políticos** No. 2, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1994, pp. 101-175.
- , **Un Testimonio de Gestión y Modernización Administrativa: el Gobierno del Estado de Sinaloa**, México, 1992.
- UVALLE Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, Marcela (coordinadores). **Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado**, México, Plaza y Valdés, 1999.
- VARIOS autores. **La Gerencia Pública Necesaria**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

-----, **Gestión y Política Pública**, México, CIDE, Vol. IV, No. 1, Primer semestre de 1995.

-----, (compila INAP). **Cómo Servir Mejor a los Ciudadanos**, México, Ed. INAP, 1999.

VILLARREAL, René. **Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en la Era del Capitalismo Posmoderno**, México, FCE, 1993.

WEBER, Max. **El Político y el Científico**, México, Editorial Colofón S. A., 2ª edición 1997.

### **REVISTAS Y DOCUMENTOS**

ALONSO Concheiro, Antonio. **Educar ¿para qué?**, en revista ESTE PAÍS, No. 98, México, Mayo de 1999, pp. 46-49.

BOVERO, Michelangelo. **Los Adjetivos de la Democracia**, Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 2, México, IFE, 1ª Reimpresión julio de 1996.

-----, **Los Desafíos Actuales de la Democracia**, Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 3, México, IFE, 1ª Edición diciembre de 1995.

-----, **Los Verbos de la Democracia**, en Revista ESTE PAÍS, No. 85, México, Abril de 1998, pp. 3-10.

BRUCKNER, Pascal. **Samuel Huntington o el Regreso de la Fatalidad en la Historia**, en Revista ESTE PAÍS, No. 86, México, Mayo de 1998, pp. 2-9.

DÍAZ-GUERRERO, Rogelio. **La Declinación de los Valores**, en revista ESTE PAÍS, No. 86, México, Mayo de 1998, pp. 39-40.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. **El Orden Político en las Sociedades en Cambio de Samuel Huntington y el Estado Latinoamericano**, en Revista ESTE PAÍS, No. 90, México, Septiembre de 1998, pp. 2-13.

- DRUCKER, Peter. **El Futuro que ya Sucedió**, en Revista ESTE PAÍS, No. 98, México, Mayo de 1999, pp. 43-44.
- FURET, Francois. **Democracia y Utopía**, en Revista ESTE PAÍS, No. 98, México, Mayo de 1999, pp. 2-11.
- HUNTINGTON, Samuel P. **La Superpotencia Solitaria**, en Revista ESTE PAÍS, No. 98. México, Mayo de 1999, pp. 50-55.
- , **Veinte Años Después: el Futuro de la Tercera Ola**, en Revista ESTE PAÍS, No. 85, México, Abril de 1998, pp. 26-33.
- KELLY, Kevin. **La Tercera Cultura**, en Revista ESTE PAÍS, No. 86. México, Mayo de 1998, pp. 58-60.
- LECHNER, Norbert. **Cultura Política y Gobernabilidad Democrática**, Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 1, México, IFE, 3ª Edición diciembre de 1997.
- MERINO, Mauricio. **La Participación Ciudadana en la Democracia**, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, IFE, 3ª Edición diciembre de 1997.
- MOUFFE, Chantal. **Liberalismo, Pluralismo y Ciudadanía Democrática**, Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos No. 2, México, IFE, 1ª Edición noviembre de 1997.
- RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús. **Estado de Derecho y Democracia**, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, IFE, 1ª Edición agosto de 1996.
- ROMERO, Jorge Javier. **La Democracia y sus Instituciones**, Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos No. 5, México, IFE, 1ª Edición noviembre de 1998.