

00463

6

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"LA GERENCIA PUBLICA (PUBLIC MANAGEMENT) UNA
HERRAMIENTA MODERNIZADORA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A
JULIA LEONOR RODRIGUEZ LOPEZ

DIRECTORA DE TESIS
DRA. MARIA DEL CARMEN PARDO

Ciudad de México, 2001.

297016



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.

A ROBERTO SUÁREZ RODRÍGUEZ, Con Amor.

Gracias a:

DIOS

PADRES

AMIGOS

INDICE

	Pág.
PRÓLOGO	I
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO I. EL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO	
1.1. DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO PROPIETARIO	1
1.1.1. Intervencionismo y Crecimiento del <i>Welfare State</i>	4
1.1.1.1. Dimensión Económica y Fiscal	7
1.1.1.2. Dimensión Política y Burocrática	8
1.1.1.3. Valores, Cultura e Ideología	10
1.1.2. El <i>Welfare State</i> Entra en Crisis	11
1.2. EL ESTADO CONTEMPORÁNEO EN CRISIS	12
1.2.1. Crisis Económica	14
1.2.2. Crisis Político-Administrativa	15
1.2.3. Crisis Fiscal	16
1.2.4. El Problema de la Gobernabilidad	17
1.2.5. El Problema del Tamaño	21
1.3. EL CAMBIO DE LA REALIDAD ESTATAL	23
1.3.1. El Redimensionamiento del Espacio: la Globalización	24
1.3.1.1. En lo Político	24
1.3.1.2. En la Tecnología	24
1.3.1.3. En lo Económico	25
1.3.2. El Proceso de Diferenciación	26
1.3.3. Condicionantes del Proceso de Reforma: Un Punto de Vista Administrativo	30
1.4. LA REFORMA DEL ESTADO: RESPUESTA A LOS PROBLEMAS ESTATALES	31
1.4.1. Principales Etiquetas de la Reforma del Estado	35
1.4.2. Reorientaciones necesarias en el Sector Público	36
1.4.3. Un Cambio en las Organizaciones Públicas	38
1.4.3.1. Similitudes Institucionales	40
1.4.3.2. Diferencias Institucionales	41
1.4.4. La Reforma Reformada del Estado	42
1.5. PROBLEMAS GENERALES ENFRENTADOS POR LA REFORMA DEL ESTADO	43
1.5.1. Insuficiencias Empíricas	44
1.5.2. Tendencias a la Agregación	44
1.5.3. Carencia de Perspectiva Histórica	45
1.5.4. Manejo de Enfoques Prescriptivos	45
1.5.5. Ausencia de Análisis Comparados	46

INDICE

1.5.6. Utilización de Categorías Ambiguas	46
1.6. LA REFORMA DEL ESTADO Y SU VINCULACIÓN CON LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	48
CAPÍTULO II. CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
2.1. LA ADMINISTRACIÓN DE LA CRISIS	55
2.1.1. Evolución del Sistema de Legitimidad de la Administración Pública	55
2.1.2. La Administración Pública en Crisis	56
2.1.3. El Discurso de los Teóricos Anti-administración Pública	58
2.1.4. Cambios en la Administración Pública Moderna	59
2.1.4.1. Cambio de la Racionalidad de los Procesos	60
2.1.4.2. De lo Público Estatal a lo Público Social	61
2.1.4.3. De las Estructuras Burocrática a la Adaptación de la Función	62
2.1.4.4. De la Escasez al Desarrollo Autosostenido	63
2.1.5. Las Respuestas de la Administración Pública	63
2.2. REFLEXIONANDO ACERCA DEL CONCEPTO DE MODERNIZACIÓN	67
2.2.1. Discrepancias Sobre un Mismo Tópico	69
2.3. EL CAMBIO Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	77
2.3.1. Definiendo la Modernización Administrativa	78
2.3.2. Niveles de Análisis de la Modernización Administrativa	79
2.3.3. El proceso de Modernización de la Administración Pública: Alcances y Límites	82
2.4. LOS LÍMITES DEL MODELO BUROCRÁTICO FORMAL	89
2.4.1. El Modelo Burocrático Formal	89
2.4.2. Los Límites del Modelo Burocrático	91
2.5. EL ROMPIMIENTO CON LA BUROCRACIA Y EL PARADIGMA POSTBUROCRÁTICO	97
2.5.1. La Importancia del Factor Humano	103
2.5.2. La Responsabilidad en el Sector Público	104
2.6. MODERNIZACIÓN Y GERENCIA PÚBLICA	107
CAPÍTULO III. EL ESCENARIO GUBERNAMENTAL DE LA GERENCIA PÚBLICA	
3.1. DINÁMICA DE CAMBIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	116
3.1.1. Dos Tipos Puros y Diferentes de Administración	118
3.2. UN NUEVO PARADIGMA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL PARADIGMA DEL CLIENTE	
3.2.1. El Paradigma de la Administración Pública	126

INDICE

3.2.2. El Paradigma de la Eficiencia	128
3.2.3. Un Nuevo Paradigma: El Paradigma del Cliente-Servidor	131
3.3. LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO	134
3.4. EL ENFOQUE DE CALIDAD TOTAL	144
3.4.1. La Administración Tradicional es Diferente de la Administración de Calidad	148
3.5. LA REINGENIERÍA DE PROCESOS	153
CAPÍTULO IV. NECESIDAD DE CAMBIO: HACIA LA GERENCIA PÚBLICA	
4.1. ¿POR QUÉ LA GERENCIA PÚBLICA?	164
4.2. PROBLEMA DE ORDEN CONCEPTUAL SEMÁNTICO	167
4.3. LA DIVERSIDAD DE DEFINICIONES Y SIGNIFICADOS DEL MANAGEMENT	170
4.3.1. Perspectiva Estadounidense	171
4.3.2. Aproximaciones Españolas	172
4.4. ¿QUÉ ES LA GERENCIA PÚBLICA?	172
4.5. EL CONCEPTO GERENCIA PÚBLICA	175
4.6. LOS MÉTODOS DE LA GERENCIA PÚBLICA	178
4.6.1. La Investigación de las Mejores Prácticas o Experiencias	179
4.6.2. La Política Pública	181
4.7. LAS TÉCNICAS GERENCIALES	185
4.7.1. Su Clasificación	185
4.7.2. Algunas Premisas Básicas de las Técnicas Gerenciales	187
4.8. LA GERENCIA PÚBLICA ES DIFERENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. NO PRETENDE SUSTITUIRLA	187
4.9. DUALIDAD DEL CONCEPTO GERENCIA PÚBLICA	190
4.10. LA GERENCIA PÚBLICA ES DIFERENTE DE LA GERENCIA PRIVADA	193
4.10.1. Diferencias	193
4.11. LA GERENCIA PÚBLICA MÁS ALLÁ DE LAS MODAS: UN LENGUAJE ADMINISTRATIVO	195
4.11.1. El Lenguaje Gerencial	197
4.12. COMPONENTES BÁSICOS DE LA GERENCIA PÚBLICA	198
4.13. ALGUNAS CRÍTICAS EN TORNO A LA APLICACIÓN DE LA GERENCIA PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO	200
CAPÍTULO V. EL GERENTE PÚBLICO Y LA DIRECCIÓN	
5.1. DEL ADMINISTRADOR AL GERENTE PÚBLICO	207
5.1.1. El Administrador Público	208
5.1.2. El Gerente Público	210
5.3. EL PERFIL DEL GERENTE PÚBLICO	216
5.4. PROBLEMAS EN LA FORMACIÓN DE GERENTES PÚBLICOS	224
5.5. TRADICIÓN Y HECHOS DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA	230

INDICE

5.5.1. Papeles Interpersonales	233
5.5.2. Papeles Informativos	234
5.5.3. Papeles Decisorios	234
5.6. Dimensiones del Aprendizaje Directivo	235
CONCLUSIONES	239
BIBLIOGRAFÍA	247
HEMEROGRAFÍA	256

PRÓLOGO

El presente documento nace en un contexto teórico y académico donde los debates se gestan en torno a la crisis del Estado y a una necesaria reforma del mismo; la ineficiencia e ineficacia de la administración pública y su posible modernización; métodos y herramientas administrativas obsoletas y el surgimiento de nuevas y mejores alternativas de gestión.

La definición del proyecto de investigación así como el desarrollo del mismo no fueron tarea fácil. La escasez de bibliografía en español, así como de investigadores e institutos públicos y privados interesados en el estudio de la Gerencia Pública con sede en nuestro país, fueron retos importantes que vencer para concluir el trabajo de investigación. Además de encontrarnos reincidentemente con posturas totalmente escépticas respecto al tema en estudio, o simplemente un total desconocimiento del mismo.

El reto a pronunciarnos por un tema complicado y de difícil acceso fue motivante. Para un alumno egresado de la maestría en Administración Pública al que su desarrollo académico y profesional le ha permitido acceder a un cúmulo de conocimientos -nunca suficientes- que lejos de convencerlo y satisfacerlo por completo, generalmente lo incitan a mayores preocupaciones y por ende, a la búsqueda de nuevas perspectivas teóricas que le permitan enfrentar el devenir histórico y coadyuvar así a mejorar la gestión estatal.

La gerencia pública como parte importante de este trabajo es presentada como una alternativa más al alcance de los administradores públicos interesados en conocer las últimas tendencias publiadministrativas. Su planteamiento como herramienta modernizadora de la administración pública contemporánea no es absoluta, sus ventajas y desventajas tampoco lo son. Se presenta como una alternativa más del abanico de opciones, no como una panacea.

Estamos conscientes del reto que para cualquier postulante representa abordar y defender un tema que por su propia naturaleza y contenido es complicada, aún más, en un contexto donde su estudio y utilización ha sido casi nulos. Pero no desistimos ante tal reto, por el contrario, este panorama ha hecho cada vez más fuerte nuestro empeño y dedicación en favor del estudio de la gerencia pública. La aportación que sobre el tema refiera esta tesis estamos consientes que no es suficiente. Si embargo estamos seguros servirá

PRÓLOGO

como punto de referencia para los interesados en el tema.

No omito mencionar que este trabajo de tesis no habría sido posible sin el apoyo incondicional de la directora de tesis Dr. María del Carmen Pardo, a quien debo agradecer el tiempo y disposición que siempre demostró. Reconocer además el papel de guía académica: siempre orientando mis ideas y aportaciones, nunca imponiendo.

Destacar el esfuerzo y dedicación al grupo de investigadores que acertadamente participaron como síndicos en el examen para obtener el grado. Estoy segura que sin sus observaciones y la oportunidad de debatir abiertamente sobre el tema no hubiera alcanzado la meta.

Asimismo agradezco infinitamente a los profesores que durante el desarrollo de la maestría fueron pilar necesario para mi formación: Dra. María del Carmen Pardo, Dr. José Luis Méndez Martínez (para él, una admiración incondicional), Dr. Raúl Olmedo Carranza, Mtro. Avelinio Rebuella, Dr. Luis Ignacio Arbesu, Mtro. Carlos Ruiz Sánchez, Dra. Gina Zabludovski Kuper.

Sirva el presente esfuerzo para alcanzar el escalón de un grado académico más, pero además como motivación para continuar enfrentando retos académicos futuros, que seguramente me permitirán estudiar y analizar la administración pública desde una visión más clara y objetiva.

Julia Leonor Rodríguez López.

INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas se han caracterizado por el constante surgimiento de cuestionamientos relativos al papel del Estado, en su mayoría traducidas en debates "trampa", encaminados a la minimización o desaparición del aparato estatal, consecuencia de su ineficiente actuación ante las cada vez más complicadas exigencias sociales. De ahí que el papel del Estado requiera una nueva orientación, que responda a la dinámica y exigencias de la aldea global en la que se encuentra inmerso, y donde las características principales, -macrotendencias- son la complejidad en las relaciones sociales, políticas y económicas, así como la vertiginosa y rápida intensidad de los cambios y la casi nula posibilidad de prever el futuro;

El escenario contemporáneo es sinónimo de rapidez, turbulencia, cambio e incertidumbre, prevalece un parcial o total desconocimiento de las vertientes, los procesos y las posibles soluciones para enfrentar los múltiples requerimientos sociales. Ello exige como principal característica de los aparatos estatales de principio de siglo, la búsqueda de constantes paradigmas que configuren y reconfiguren un modelo de Estado acorde con la dinámica y exigencias de las sociedades modernas cada vez más informadas, participativas, cuestionantes, y exigentes con las instituciones que las gobiernan.

Las sociedades a nivel mundial tienen ante sí la tarea de considerar nuevos conceptos de la seguridad humana, nuevos modelos de desarrollo humano, nuevas relaciones entre el Estado y los mercados, nuevas pautas de soberanía nacional y mundial, así como nuevas formas de cooperación nacional, que permitan a los Estados enfrentar la complicada gestión gubernamental.

La administración pública como componente gubernamental del Estado, representada en las organizaciones e instituciones que le dan vida y lo relacionan con la sociedad, tiene como escenario el inicio de un nuevo orden que trae consigo complejidades en los diversos ámbitos de la vida humana; los problemas se polarizan cada vez más: la economía, la política y el comportamiento del hombre moderno se dirigen constantemente hacia el camino de lo turbulento, de lo desconocido y complicado de entender.

La incertidumbre y el riesgo son características inherentes de las situaciones y problemas que antes eran comunes de reconocer, analizar y abordar para su solución, -básicamente- por medio de planes y programas,

INTRODUCCIÓN

elaborados a partir de la visión preventiva del devenir histórico por parte del grupo en el poder. Sin embargo, en los últimos años es común enfrentarnos a la angustia de no tener modelos explicativos o de referencia que nos ayuden a interpretar la magnitud y sentido del cambio.

Se ha puesto en evidencia a una administración pública que como expresión concreta del Estado, no ha podido exentarse de sufrir constantes ataques a su actividad indispensable en cualquier nación, debido precisamente a la ineficiencia con la que ha venido enfrentando los problemas y brindado "respuestas" a las exigencias y planteamientos de la sociedad. La administración pública como vínculo entre la sociedad y el Estado, también sufre transformaciones necesarias e involuntarias en las formas de actuar y proceder convencionales.

El predominio de una nueva dinámica mundial provoca que los esquemas tradicionales de decisión y acción se rompan y tiendan a desaparecer, para dar paso a problemas de mayor magnitud y de difícil entendimiento, que los Estados deben enfrentar mediante la implementación de procesos, procedimientos y herramientas tradicionales, que en ocasiones no responden a las necesidades actuales y pasan a formar parte de instrumentos o estrategias de la administración pública obsoletos y carentes de respuesta. No por que sean métodos de trabajo erróneos o poco funcionales, sino porque la evolución constante de la realidad misma los ha desplazado para dar paso a otras, y hacer de las instituciones pública entes ágiles, cambiantes y conscientes de su realidad.

Las técnicas y los métodos que hoy en día son vistos como tradicionales y obsoletos, no lo han sido desde siempre, en su momento tuvieron razón de ser y funcionaron de acuerdo con las exigencias mismas, pero el paso del tiempo y los múltiples cambios presentados a los gobiernos muchas de las veces han cuestionado su eficiencia y racionalidad. Lo que necesariamente se ha traducido en la búsqueda incansable de mejores métodos, tanto por parte del ámbito académico, como por los hacedores de las políticas y los tomadores de decisiones que conforman la administración pública práctica.

La administración pública moderna vive importantes procesos de cambio que inciden de manera directa en su organización y funcionamiento, no es ajena a las transformaciones que el Estado lleva a cabo en su seno. Debido en esencia, al cambio sufrido por la sociedad civil, es necesario, como requisito ineludible, revisar las capacidades de la administración pública, ya que ésta

INTRODUCCIÓN

tiene y debe cambiar de cara a lo que la sociedad necesita y exige.

No es posible continuar con una administración pública ineficiente e insensible a los cambios sociales; es necesario mirar hacia la modernización de la administración pública, para replantear su papel y lograr una administración pública eficiente, eficaz, oportuna, racional, democrática, y profesional.

El contexto publiadministrativo descrito, presenta una variedad de desafíos para la administración pública a nivel de estructuras, pero particularmente en aspectos relativos a la gestión pública, relacionados con los responsables de tomar las decisiones en los diversos niveles. Por lo que es necesario tener presente de la manera más exacta posible la determinación de los mecanismos utilizados para formular las demandas; de las demandas de corto, mediano y largo plazo; el establecimiento de planes, metas y costos de operación; de los recursos que están disponibles; y de las posibles respuestas a la sociedad, sólo así se estará en posibilidades de responder eficaz y eficientemente a los imperativos que la realidad demande.

Los constantes cuestionamientos a los que se enfrenta la administración pública respecto de su efectividad y racionalidad de respuesta, y la incansable búsqueda de posibles soluciones para los cada vez más difíciles y complejos problemas que enfrenta, han provocado que ésta dirija su mirada y su actuación hacia nuevos caminos —métodos— que le ayuden y le permitan solucionar los dilemas que le atañen en este mundo diverso y plural, y se convierta en sustento del nuevo sistema de legitimidad.

Esta preocupación invade de igual forma los ámbitos gubernamental y académico, de ahí que sea fácil percibir discursos y escritos impregnados de nuevos planteamientos metodológicos y novedosas herramientas administrativas encaminadas a brindar soluciones urgentes, pero racionales. En ambos escenarios, es común escuchar sobre gerencia pública, reingeniería de procesos, calidad total, reinención del gobierno, políticas públicas y planeación estratégica, como algunas de las estrategias contemporáneas necesarias para un gobierno y una administración pública eficaz y competitivos.

Para enfrentar las contingencias es indispensable la utilización de tecnologías que, por su dinámica, sean susceptibles de utilizarse en condiciones no previstas. Planteamientos como los de gerencia pública —desde nuestro punto de vista— surgen como alternativa con capacidad para brindar

INTRODUCCIÓN

respuestas viables a los problemas públicos complejos que enfrenta la administración pública tradicional. Esto es posible a través de la implementación de métodos como la Investigación de las Mejores Prácticas y el Análisis de las Políticas Públicas, a través de los cuales la gerencia pública logra, aunque no de forma estricta y sistemática, la simbiosis entre la teoría y práctica administrativa.

Así, la gerencia pública es entendida como una herramienta que pretende lograr eficiencia, eficacia, racionalidad y mayores niveles de legitimidad en el gobierno y la administración pública (en la toma de decisiones y en la actuación gubernamental), tomando en consideración como parte fundamental de ambos procesos a la revalorización de los ciudadanos (el cliente). Sin embargo, la voluntad de aplicar los procesos gerenciales sin considerar el contexto, no es suficiente, ya que para mayor garantía y efectividad se requieren condiciones económicas y políticas que favorezcan mayores márgenes de decisión autónoma en la esfera directiva, así como mayor participación ciudadana.

En un contexto gubernamental caracterizado por la extrema complejidad; la evolución acelerada de las tecnologías y de algunas ciencias; los rápidos y drásticos procesos de cambio social y una profundización de los graves problemas mundiales, la capacidad de respuesta estatal se ha visto rebasada. Los esquemas públicos predeterminados y las soluciones establecidas con anterioridad, por parte del gobierno, ya no responden a las exigencias actuales. El Estado en ocasiones, se ha quedado falto de respuestas viables, pero además, no ha encontrado explicaciones y formas de intervención acertadas en la globalización internacional.

Ante ello, la gerencia pública se ha convertido en una opción de reforma gubernamental a nivel mundial. Se sitúa como la herramienta administrativa más novedosa del gobierno, capaz de ayudar a reconstruir el nuevo y necesario escenario estatal. Es decir, es el remedio de un Estado atrofiado por un supuesto gigantismo estatal. Pero ello, por ningún motivo quiere decir que sea en sí, la solución única para todos y cada uno de los problemas. La gerencia pública sólo adquiere un papel fundamental ante la necesidad de llevar a cabo la toma de decisiones y la implementación de la misma, en un ámbito de legitimidad, racionalidad y eficiencia pública, con objeto de que se traduzca en gobernabilidad estatal.

En este tenor, el presente trabajo se deriva de la necesidad de plantear a la gerencia pública como una herramienta estratégica que se encuentra inmersa

INTRODUCCIÓN

en los procesos de reforma gubernamental y sirve de punta de lanza en la modernización de la administración pública contemporánea. Por lo cual fue necesario abordar el tema de estudio desde cinco dimensiones principalmente: el contexto estatal, el cambio y evolución de la administración pública, el escenario gubernamental actual, la gerencia pública y el administrador público.

El objetivo general nos remite a plantear la Gerencia Pública como una herramienta metodológica de la Administración pública, que le permite responder a algunos de los retos que el contexto contemporáneo de reforma del Estado y la modernización administrativa le plantean. Se pretende también identificar y apuntar las condiciones que posibiliten el desarrollo y la implementación de un modelo de gerencia pública, mediante la puesta en marcha de enfoques de cambio gubernamental como la reinención del gobierno, el enfoque postburocrático, las políticas públicas y la investigación de las mejores prácticas.

Los objetivos específicos se centran en plantear la situación del Estado contemporáneo, así como la reforma emprendida, como posible escenario para la gerencia pública necesaria; conocer y analizar cuál ha sido el cambio y evolución de la administración pública, que desemboca en lo que hoy conocemos como Modernización de la Administración Pública, para identificar los cimientos de la gerencia pública, como parte de un proceso más amplio de modernización; analizar planteamientos teóricos que son utilizados por la gerencia pública como estrategias y teorías que conforman un postulado teórico, a partir de enfoques de cambio gubernamental; y definir la orientación de un perfil de funcionario público sustentado en la actuación de un gerente público, que viene a enriquecer la visión tradicional y conservadora del administrador público.

El planteamiento hipotético que se pretende demostrar en el desarrollo del trabajo de investigación, se encamina a pronunciar la gerencia pública como un conjunto de estrategias viables para la modernización de la administración pública, debido a que ésta ofrece mayores posibilidades para conceptualizar mejoras en las acciones gubernamentales, en un contexto difícil que exige superar esquemas de la administración pública tradicional, por que ésta última, en múltiples ocasiones, no ha sido capaz de enfrentar y responder en situaciones de escasez de recursos y ante la constante multiplicación de exigencias por parte de la sociedad.

Se trata de concebir un modelo de gerencia pública basado en elementos que permitan mejorar las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía; es decir,

INTRODUCCIÓN

en donde la racionalidad y la eficiencia sean características predominantes del proceso de toma de decisiones y de la materialización de la misma en los actos gubernamentales, pero siempre con un sentido social. Ello, a partir del establecimiento de condiciones económico-políticas que favorezcan mayores márgenes de decisión autónoma en la esfera directiva, pero también mejores y más canales de participación ciudadana. Así como la configuración de un funcionario con perfil de gerente público, con capacidades de negociación, innovación, decisión y visión pública ante los problemas públicos; que vaya más allá de los principios administrativos básicos.

La gerencia pública como parte del proceso de modernización administrativa adquiere viabilidad en la medida en que amplía y mejora las capacidades de la administración pública basada en la eficiencia y la racionalidad en la toma de decisiones. En la actualidad, la gerencia pública aparece como objeto de estudio de sumo interés, obligado para cualquier persona interesada en conocer el ámbito de lo público, puesto que se convierte en una herramienta estratégica de la administración pública contemporánea caracterizada por la búsqueda e implementación de nuevas alternativas de cambio, sustentadas en un carácter público, y en el nuevo papel que la administración pública y el ciudadanos deben desempeñar en la cotidianeidad.

Con objeto de desarrollar los argumentos suficientes que configuren y den soporte a la hipótesis planteada, así como cabal cumplimiento a los objetivos antes descritos, el cuerpo del documento es presentado a partir de la configuración de cinco capítulos:

En el primer capítulo *El Contexto Estatal Contemporáneo* se plantea la evolución que el Estado ha sufrido como consecuencia de los cambios en las sociedades a nivel mundial, hasta llegar a lo que se conoce como la crisis del Estado contemporáneo desde un punto de vista económico, político y fiscal, pasando por las argumentaciones de ingobernabilidad y achicamiento o desaparición del aparato estatal. Se describe además, el escenario de cambio de la realidad estatal que lo obliga a llegar a una forzada reforma del Estado como respuesta a los problemas por los que ha sido cuestionado, sin dejar de lado aspectos que han limitado y muchas veces desviado los objetivos y fines de dicho proceso de cambio, para finalmente plantear la vinculación que la reforma del Estado guarda con la modernización de la administración pública, por ser parte inherente del aparato estatal en función.

El segundo capítulo *Cambio y Evolución de la Administración Pública Contemporánea: la Evolución de la Administración Pública* aborda el papel que

INTRODUCCIÓN

la administración pública ha desempeñado ante el escenario de crisis a la que fue arrastrada como consecuencia directa de la crisis del Estado, en tanto la primera forma parte inherente del aparato estatal, de sus crisis y sus problemas, pero también de sus reformas. Por lo que se plantea a la modernización administrativa como una respuesta que la administración pública postuló para enfrentar los retos y responder de forma eficiente y racional a los múltiples cuestionamientos; para ello fue necesario analizar la modernización administrativa desde la definición misma del término hasta los alcances y límites del proceso, pero también abordando los límites del modelo burocrático formal, la necesidad de un rompimiento con éste y los indicios de un modelo postburocrático necesario en el propio proceso de modernización administrativa, e intrínsecamente vinculado con la herramienta metodológica sobre la cual gira el presente trabajo.

En el capítulo tres *El Escenario Gubernamental de la Gerencia Pública* se expone cual es el escenario gubernamental actual que nos indica que todo se inclina hacia un modelo de gestión gerencial, a partir de los cambios de paradigmas de la administración pública más significativos, así como los planteamientos que otros proyectos de cambio como la reinvención del gobierno y el enfoque de calidad total nos brindan en tanto se caracterizan por tener una aceptación de orden mundial.

El capítulo cuatro intitulado *Necesidades de Cambio: Hacia la Gerencia Pública* es uno de los apartados más importante de desarrollo del presente trabajo, ya que en él es planteada la propuesta teórica y práctica que desde nuestra perspectiva es viable en el proceso de modernización administrativa. La gerencia pública, es vista como una necesidad, como una estrategia metodológica hacia el cual los aparatos administrativos están volviendo su mirada, situación que necesariamente nos lleva a reflexionar acerca de algunos problemas a los que la gerencia pública se enfrenta por ser considerada una teoría en proceso de construcción, pero también son planteados los métodos y las técnicas gerenciales, así como la especificidad de la gerencia como herramienta administrativa y como un lenguaje administrativo que va más allá de las modas. En este capítulo se tocan los principales fundamentos por los que la gerencia pública se considera una novedosa forma de reinterpretar a la administración pública contemporánea.

Como consecuencia, el capítulo cinco *El Gerente Público y la Dirección* permite analizar la necesidad de cambio en las personas que toman y ejecutan las decisiones públicas, a partir de las diferencias entre un administrador público tradicional y un funcionario con perfil de gerente público. Para dar paso

INTRODUCCIÓN

a la función directiva como parte importante de cualquier organización en el desarrollo de sus diferentes papeles. Lo fundamental en este apartado es la necesidad que la administración pública tiene de configurar un nuevo tipo de funcionario basado en la actuación de gerente público.

El desarrollo del presente trabajo tiene como premisa fundamental plantear a la gerencia pública como una alternativa más, a la mano de la administración pública, rica en contenido por los múltiples elementos teóricos y prácticos que la conforman, de los que dan cuenta diversas realidades que la han hecho suya en el terreno de la actividad gubernamental. Se pretende sea un esfuerzo más en la construcción de una administración pública basada en procesos gerenciales, que le permitan mayor y mejor funcionalidad. Que ante los ojos de académicos (preocupados por el estudio de lo público y lo privado), clientes (principales receptores de los servicios públicos), críticos de la administración pública y funcionarios públicos sean considerados y retomados para entender, explicar y construir la realidad contemporánea.

El Estado, el gobierno y la administración pública deben retomar en el ámbito de su competencia el papel regulador de los procesos, que su propia naturaleza le imprime. Su labor debe ser valorada por los ciudadanos, nunca demeritada por acciones equívocas y procesos ajenos a las exigencias sociales, económicas, culturales y políticas de la sociedad en su conjunto. El aparato estatal debe ser visto como el orquestador y organizador de las acciones públicas que no sólo incumben a las instituciones gubernamentales, sino que recaen también sobre la colectividad organizada.

Como estudiosos del campo administrativo estamos obligados a construir, analizar y desarrollar planteamientos que permitan a la gestión gubernamental mejorar sus procesos, ya que de ello depende su evolución y permanencia legítima a través del devenir histórico.

CAPÍTULO I. EL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

1.1. DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO PROPIETARIO

Cuando se pretende examinar el surgimiento y desarrollo de herramientas innovadoras -como la gerencia pública- en los métodos publiadministrativos, muchas veces uno es sorprendido por la ambigüedad: por un lado, su necesidad es ampliamente proclamada y existe un máximo interés en su utilización; pero por otro, el escepticismo parece adueñarse de todos los esfuerzos.

A pesar de que en la actualidad aún es persistente la resistencia al cambio, materializada en la imposibilidad de aplicación de novedosas herramientas de gestión, es posible preguntarnos por qué la gerencia pública permanece todavía en el libro de los debates, a pesar de que no es tan bien vista por un considerable número de administradores públicos. Nuestra respuesta podría ser que la necesidad y en ocasiones el rechazo de dicha herramienta estatal, simplemente responde a la lógica de la crisis de legitimidad a la que desde hace varios años se enfrenta la administración pública contemporánea, y por la que de manera forzada ha tenido que llevar a cabo un proceso de reacomodo en el tipo de Estado, dentro de lo que se incluye la necesidad de fortalecer los sistemas de legitimidad.

De ahí que consideremos pertinente la necesidad de estudiar la evolución del Estado y la evolución de la legitimidad de la administración pública; relacionadas en tanto ésta última forma parte inherente del aparato estatal. Situación que es fácil percibir cuando las exigencias y cambios en el contexto estatal, implican necesariamente exigencias y cambios en una de sus partes, conocida como administración pública. Se trata pues, de establecer las argumentaciones teóricas que nos llevan a interpretar el papel que el Estado, a través de la historia de su evolución ha adquirido, puntualizando algunos aspectos del aparato administrativo, para entender cual fue el basamento o el elemento que en su momento sustentó a determinado tipo de Estado como resultado de las exigencias básicas del entorno.

La evolución del Estado que va del Estado de derecho o Estado gendarme, al Estado social de derecho o Estado benefactor. Y la evolución de la legitimidad de la administración pública que va del criterio de la potestad pública, al criterio del servicio público, para después fundamentar la legitimidad en los métodos utilizados.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

La transformación que el Estado ha vivido como parte inherente de su evolución después de la crisis de los años treinta y después de la Segunda Guerra Mundial, se caracteriza esencialmente por el paso del Estado liberal de derecho al Estado "social" o "propietario" de derecho. "Del Estado liberal de derecho, definido por Marx como "superestructural", en la medida en que era sólo o ante todo una ampliación de la sociedad civil, se ha pasado a un Estado social de derecho en el que la sociedad civil funge como Estado ampliado".¹

Desde principios de siglo y hasta fines de los años veinte predominó la idea de un Estado liberal, llamado Estado "gendarme" que no era más que la ampliación de la sociedad civil de mercado entre individuos privados formalmente libres e iguales, que poseían una condición externa de reproducción y realización; debido esencialmente al desarrollo de las fuerzas productivas basadas en el principio de reciprocidad o principio de intercambio equivalente.

"En los años de la entre guerra se difundió ampliamente la creencia de que la teoría económica no estaba destinada a acometer los nuevos problemas planteados por la guerra. La Primera Guerra Mundial... dio un fuerte impulso a la intervención del Estado para reglamentar la vida económica, y al mismo tiempo delimitó la influencia extra-académica de la teoría económica, porque ésta era todavía preponderantemente anti-intervencionista".²

El problema de conseguir aumento del bienestar social con medidas económicas apropiadas fue resultado directo de las obligaciones que se habían visto forzados a contraer los gobiernos en tiempos de guerra, sin olvidar los trastornos sociales y políticos producidos por la guerra y la revolución: problemas nuevos parecían pedir nuevos métodos, principalmente en el campo del comercio internacional y la política monetaria.

Posterior a la crisis de 1929 comienzan a surgir los primeros indicios de vida del Estado de bienestar como una ampliación y profundización de la intervención y presencia estatal dentro de la sociedad civil de mercado, con la finalidad de regularla, mediante un conjunto de medidas que pretenden la creación de un mercado entre privados cada vez más libres e iguales; contrario al Estado liberal, ya no permitiría fluctuaciones tan libres como las que provocaron los innumerables problemas económicos que desembocaron en la crisis del 29 y sus múltiples consecuencias sociales.

¹ Luis F., Aguilar Villanueva. *Política y Racionalidad Administrativa*, INAP, México 1982. P. 78.

² Erick, Roll. *Historia de las Doctrinas Económicas*, FCE, México 1987. P. 447.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

Este Estado "benefactor" o "asistencial", pasó a ser la causa interna y fundamental de la realización de la sociedad en el momento en que por sí misma la sociedad ya no pudo auto-organizarse y administrarse, es decir, integrarse, estabilizarse y auto regularse, por lo que fue necesario una organización, administración y regulación desde el Estado, institucionalizándose y legitimándose socialmente las relaciones de producción; del Estado como sociedad civil ampliada se pasó a la sociedad civil como Estado ampliado (en donde la sociedad dependía en gran medida de la intervención y decisión estatal, porque ya no era capaz de manejarse por sí sola).

Tal y como lo plantea Romain Laufer, "los sistemas de legitimidad han evolucionado y tenido constantes reacomodos en el presente siglo. Primero, un Estado "gendarme" que actúa por el principio de la fuerza pública y sustentado en el poder que le confiere, mientras que la empresa privada por su parte, es legítima a partir de funcionar simbólicamente en un sistema de libre y perfecta competencia".³

Pero este sistema de legitimidad entró en crisis quedando de manifiesto que ni los mercados eran perfectos, ni el Estado podía circunscribirse sólo a una función de gendarme; el simbolismo estatal que brindaba legitimidad se derrumbó ante la evidencia real y objetiva.

El Estado de bienestar surge entonces como un sistema de legitimidad diferente, que le da sustento al nuevo momento histórico. El Estado se legitima no sólo por el poder conferido, sino por la finalidad del poder conferido, es decir, por el criterio de servicio y del interés público que simbólicamente permea las acciones y el comportamiento estatal. Hacía falta justificar que el brazo visible del Estado debía tomar el relevo de la mano invisible del mercado.

"El derecho del Estado es el derecho de los servicios públicos y por lo tanto, no sólo toda actividad administrativa constituye en principio un servicio público, sino también sólo una actividad administrativa puede constituir un servicio público".⁴ La administración no se legitima por el origen de su poder, sino por la finalidad de su actuación.

Con el Estado de bienestar se pretendía en esencia establecer al Estado como el único y principal rector de los procesos sociales y la economía, para

³ Romain, Laufer y Alain, Burland. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. INAP, Madrid 1989. P. 43.

⁴ Ibidem. P. 46.

proteger a los individuos de las consecuencias económicas que podrían afectarlos y modificar las condiciones del mercado. Esta situación se asienta aún más durante la posguerra ante la necesaria reconstrucción de los países afectados por el conflicto, y los problemas que ello generaría de manera indirecta en los países subdesarrollados.

La palabra "incertidumbre" valía muy bien para caracterizar a la economía misma, que se encontraba duramente golpeada, en tanto se ponía en tela de juicio su actuación en todo lugar y en todo momento respecto de su "relación" con la realidad y los apremiantes problemas que aquejaban al mundo en general.

1.1.1. Intervencionismo y Crecimiento del Welfare State

Ante la crisis del 29 las autoridades no disponían del esquema teórico apropiado para combatir y aniquilar sus efectos, por lo que al menor indicio de gestación de las ideas keynesianas emergidas de la obra intitulada *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, la economía había encontrado la teoría explicativa apropiada para entender la realidad económica, social y hasta política.

El principal planteamiento de Keynes era una actitud activa y de intervención en la actividad económica por parte del Estado ante la crisis, a través del necesario aumento del gasto público como instrumento fundamental para combatir las depresiones económicas. Se emancipaba la necesidad de que el Estado regulara la dinámica de los capitales privados, impidiendo sus excesos y posponiendo la crisis.

Al respecto, Atilio Borón explica que "la revolución keynesiana dio lugar a una rearticulación entre el Estado y la sociedad civil. La ampliación del Estado, tanto de sus aparatos, como de sus funciones económicas, políticas, sociales y culturales".⁵

Sin embargo, el nacimiento del llamado Estado de bienestar (conocido también como *Welfare State*, término que aparece en 1941 en la Gran Bretaña en guerra por oposición al *Welfare* Nazi) se produce en realidad al día siguiente de la Segunda Guerra Mundial con el desarrollo y la generalización de las intervenciones del Estado, caracterizado como omnipresente y

⁵ Atilio, Borón. "Estado Asistencialista, Neoliberalismo y Democracia en América Latina". En Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. INAP, México 1989. P. 38.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

proyectado para encontrar soluciones a problemas tales como las consecuencias de ambos periodos bélicos, los desajustes de la economía mundial y por si fuera poco, las grandes desigualdades sociales producto de la actuación e "intervención" del Estado liberal que afianzaba cada vez más la concentración de la riqueza en un sólo estrato social en detrimento de la gran mayoría de la población, traducida en desigualdad social.

La cantidad y la calidad de las intervenciones del *Welfare State* sólo eran restringidas por el volumen de los recursos disponibles y por la parte que gobernantes y ciudadanos aceptaban destinar. Es decir, se trataba de una gestión que cuando menos en teoría, apenas poseía límites a su expansión. "La esencia del *Welfare State* es la intervención: pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizados a los ciudadanos como derecho político y no como caridad".⁶

El Estado por lo tanto, se convierte en el principal actor y regulador de los procesos económicos y sociales por considerarse la única institución capaz de brindar soluciones a los problemas que le aquejaban al interior y al exterior.

"El Estado de bienestar ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el periodo subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Esta fórmula de paz consiste básicamente en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos. En segundo lugar, se basa sobre el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos. Se considera que ambos componentes estructurales del Estado de bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital y, ayudan a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones que constituían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal. En suma, el Estado de bienestar ha sido celebrado a lo largo del periodo de postguerra como solución política a contradicciones sociales".⁷

Punto de vista que hasta hace poco parecía ser el criterio único de las élites políticas, tanto en los países donde el Estado de bienestar se encuentra

⁶ Véase: Ives, Meny y Jean-Claude, Toening. *Las Políticas Públicas*. Ariel Ciencia Política, Barcelona 1992. P. 20.

⁷ Claus, Ofte. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Traducción de Antonio Escohotado. CNCA-Allianza, México 1990. pp. 135-136.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

plenamente desarrollado (Inglaterra y Suecia), como en aquellos donde sigue siendo un modelo incompleto (Estados Unidos de América). En general, tanto el reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, los sindicatos industriales y las elites políticas y económicas conservadoras, abogaron siempre por un seguro obligatorio, protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios, educativos y alojamiento estatalmente subvencionados, sin dejar de lado, el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo. Exigencias que se vieron aceleradas en un contexto de crisis y conflicto social intenso, y más aún, bajo condiciones bélicas y postbélicas.

El Estado de bienestar llegó a concebirse como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaría a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y a evitar que la economía cayera en espirales descendentes hacia profundas recesiones. "Justamente su carácter multifuncional, su capacidad para servir simultáneamente muchos fines y estrategias conflictivas, hicieron que el arreglo político implicado en el Estado de bienestar fuese tan atractivo para una alianza amplia de fuerzas heterogéneas. Pero es igualmente cierto que la propia diversidad de las fuerzas que inauguraron y apoyaron al Estado de bienestar no podría mantenerse para siempre dentro del marco institucional que hoy parece progresivamente objeto de ataque".⁸

Desde el punto de vista del Estado como organización y administración de la sociedad, ha ido surgiendo y se ha consolidado definitivamente todo un cuerpo cuantitativamente numeroso y cualitativamente complejo de administradores y funcionarios públicos con tareas de planificación, control y equilibrio de la economía, con tareas tendientes a la indemnización o compensación de los grupos sociales económicamente débiles y afectados por coyunturas económicas, con tareas de garantía y expansión de los servicios públicos y hasta de inducción de cambios sociales. El *Welfare State* ha generado deducciones masivas, ha ocasionado el crecimiento de las burocracias públicas, ha provocado la creación de múltiples estructuras y ha incitado a nuevas formas de intervención y gestión.

Lo esencial del *Welfare State* sin lugar a dudas es la intervención gubernamental en lo económico y lo social fundamentalmente, pero con un contenido político-social-moral, lo que nos remite a reflexionar a cerca de algunas causas que propiciaron que el Estado de bienestar fundamentara su

⁸ *Es hasta mediados de los años setenta, que la propia maquinaria del compromiso de clase se convierte en el objeto del conflicto de clase, de dudas, crítica fundamental y conflicto político. Ibidem. P. 137.*

intervencionismo cada vez más agudo en un crecimiento por demás desbordado. Por lo que nos preguntamos ¿cuáles son los factores determinantes que explican las causas y modalidades del intervencionismo del *Welfare State*?, puntualizando que a pesar de que el Estado de bienestar ha sido resultado histórico de diversos factores genéricos, su composición cambia de acuerdo con la lógica particular de cada país, condicionada en gran medida por las circunstancias internas y externas en las que se circunscribe.

Las respuestas al cuestionamiento precedente según los protagonistas de estas investigaciones tienden a situarse en "tres ejes dominantes":⁹ "determinantes económicos",¹⁰ "dimensión política y burocrática",¹¹ y "aspectos ideológicos o culturales".¹² Dichos ejes serán abordados con mayor detenimiento a continuación.

1.1.1.1. Dimensión Económica y Fiscal

De acuerdo con el eje de los determinantes económicos, no hay estudio de las políticas del *Welfare State* que no insista en la relación entre el aumento de las intervenciones del Estado y el desarrollo socioeconómico. Argumento teórico que es también centro de la teoría neomarxista cuando afirma que a medida que el capitalismo se transforma y evoluciona, las contradicciones se acumulan y la clase dominante transfiere al Estado el cuidado de resolver las crisis que acosan al sistema.

El Estado debe asegurar la reproducción social que requieren las necesidades del capitalismo; es decir, asegurar la formación, la vivienda y la protección social de los trabajadores y sus familias, al mismo tiempo que garantiza la ley y el orden. Por lo que el crecimiento de las políticas sociales es el fruto de las transformaciones económicas del capitalismo: el *Welfare State* está al servicio del capital.

Wildavsky por su parte, en su estudio de los procesos presupuestarios, introduce una nueva perspectiva, oponiendo los países de gran crecimiento a los países de crecimiento débil, mediante la postulación de una hipótesis

⁹ Véase: Ives, Meny y Jean-Claude, Toening. *Op. cit.* pp. 21-32.

¹⁰ Abordado ampliamente por T., Dye. "Politics versus Economics: The Development of the Literature on Policy Determination". En *Policy Studies Journal* No. 7, 1979.

¹¹ Tópico estudiado de manera muy peculiar por Francis Geoffrey, Castles. *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London, Sage 1982.

¹² Los aspectos culturales se encuentran explícitamente contenidos en la obra de G., Rimlinger. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, American and Russia*. New York, Wiley 1971.

paradójica: "donde el crecimiento económico es grande las retenciones sociales varían en relación inversa a este crecimiento, porque el aumento de las demandas puede ser satisfecho mediante el mantenimiento de un porcentaje constante con respecto a un pastel más voluminoso. Al contrario, en donde el crecimiento es débil, el aumento de los gastos sociales sólo puede provenir de un crecimiento de las deducciones públicas sobre la economía".¹³

De igual forma, estamos de acuerdo con Hecló cuando afirma que "el *Welfare State* se ha desarrollado por etapas; ya que mientras que su expansión se ha realizado en el curso de los gloriosos años treinta, su consolidación se ha logrado en las horas más negras del siglo XX, cuando predominaba un clima de inseguridad económica y social generalizado. Peligro y vulnerabilidad que han hecho que los objetivos del Estado de bienestar (seguridad, igualdad y libertad) parezcan compatibles y constitutivos con el funcionamiento de la sociedad y la economía".¹⁴

Para cualquier gobierno es más fácil aumentar los gastos que disminuirlos, sin importar en ocasiones, que es necesario invocar la estructura del impuesto como fuente potencial de desvío de los recursos deducidos por el Estado, para financiar de manera invisible los gastos públicos. Al respecto consideramos que a pesar de que cada intervención muchas veces genera una serie de obstáculos al pretender disminuir las erogaciones públicas, éstas lo hacen "difícil" más no "imposible".

1.1.1.2. Dimensión Política y Burocrática.

Una segunda interpretación de la intervención y el crecimiento del *Welfare State*, es la que se refiere a las elecciones y los partidos políticos, principalmente en un sistema pluralista en donde el principio de la competencia política constituye una causa potencial de la fluctuación de las políticas sociales, ya que en periodos de crisis se puede dar el caso de que partidos políticos prometan transferencias suplementarias para asegurar la mejor distribución de los recursos, mientras que otros ofrecen desgravaciones fiscales.

En ambos casos, los partidos comparten un objetivo común que pretende alcanzar por diferentes vías: convencer a su electorado potencial del aumento

¹³ Aaron B., Wildavsky. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston Mass. Little, Brown, 1975. P. 117:

¹⁴ H., Hecló. "Toward a New Welfare State?". En Flora Heidenheimer (eds). *Of Welfare State in Europe and in America*. New Brunswick Transaction Books 1981. P. 395.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

de los ingresos o del bienestar de los que serían responsables en el momento de formar parte de las élites políticas en el poder, sin importarles que las elecciones vayan precedidas por medidas contradictorias respecto del flujo natural del ciclo económico.

Otra forma de abordar la cuestión política es refiriéndose al "color político" de los partidos en el poder, que según Guy Peters y Richard Rose "tuvo su mayor auge durante los años treinta, cuando el efecto político de la etiqueta de un partido estaba limitado en razón del incrementalismo inherente a la mayor parte de las políticas públicas (por lo que el mejor adivino de un presupuesto dado sería el del año precedente), o bien en razón de los dividendos procurados por el crecimiento".¹⁵

Un factor más de carácter político-administrativo es el relativo al papel que desempeñan las burocracias y los funcionarios, refiriéndose específicamente a los responsables de realizar y aplicar los programas del *Welfare State*, en tanto en la mayor parte de sus actuaciones, lo que menos importa es cuánto se debe gastar, ya que la respuesta a los cuestionamientos presupuestales siempre es un "se debe gastar más".

Definitivamente, el permitir un gasto superior a los recursos percibidos por el Estado traducido en déficit presupuestario constituyó una espléndida oportunidad para los funcionarios públicos, que va desde la complicidad o convergencia de intereses entre los hacedores de la política y los receptores de la misma, principalmente en el ámbito de las políticas sociales. Lo que significa que mientras la sociedad se beneficia con el creciente número de gestiones gubernamentales, los responsables políticos tienen interés más que en brindar beneficios distribuidos, en ver crecer su presupuesto, aumentar su influencia, y extender su feudo, relación que alcanza su culminación en una clara alianza clientelista entre dirigentes y gobernados.

Para propósitos de esta tesis, es importante detenerse en el análisis del carácter expansivo del *Welfare State* desde un punto de vista político-administrativo, aunque no sea el más decisivo: el papel desempeñado por las burocracias nacionales y los funcionarios. El carácter expansionista del *Welfare State* encuentra en ésta varias explicaciones, subrayándose que donde las administraciones son antiguas, prestigiosas y anteriores a la democratización del sistema, su influencia en el *policy-making* es considerable, situación que evidencia la separación -que muchos teóricos plantean- entre política y

¹⁵ Guy, Peters y Richard, Rose. Can Government Go Bankrupt? Basic Books, New York 1978. pp. 106-110.

administración; es decir, mientras que las políticas las adopta y legitima el poder político, las élites administrativas sirven de *think tank*, abasteciendo de ideas, proyectos y reformas a los políticos.

Francia constituye un buen ejemplo de dicha situación en sectores como la vivienda, la ordenación urbana o la salud; aunque no así Estados Unidos, donde se gestó un modelo muy diferente de influencia burocrática en el que la administración se ha desarrollado en ósmosis con los partidos y ha sido marcada por una política de *spoil sytem* y de clientismo.

1.1.1.3. Valores, Cultura e Ideología

Pero, ¿hasta qué punto se puede afirmar que el desarrollo del *Welfare State* se ha visto influido por aspectos ideológicos y culturales, aunque esta variable jamás se ha considerado esencial para explicar su nacimiento y desarrollo debido a que generalmente se considera subsidiaria?

La variable valores-cultura se invoca esencialmente para explicar la diversidad de sistemas del *Welfare State* en diferentes Estados. Así, por ejemplo, Rimlinger "se refiere a los valores y tradiciones culturales de Europa, Rusia y Estados Unidos para interpretar las variaciones que se advierten en la fundación de sus sistemas de protección social".¹⁶ Y como este ejemplo, la historia del *Welfare State* se ha encargado de proporcionarnos más, pero por razones de espacio y acotamiento del tema de estudio, el presente argumento es sólo mencionado como referencia.

La interpretación del *Welfare State* en términos culturales se caracteriza en gran medida por la diversidad de enfoques e interpretaciones que han surgido. Al respecto consideramos pertinente mencionar la visión que del problema plantea Skocpol en 1988: afirma que "ningún factor determinante sea de tipo social, político, económico o cultural debe ser descuidado ni considerado como fuerza motriz exclusiva del *Welfare State*; asimismo, trata de separar y definir mejor las influencias recíprocas de los distintos determinantes entre sí y los efectos de interacción, de tal manera, que su análisis es dinámico y no lineal; resultando en un enfoque histórico y comparativo".¹⁷

Los planteamientos teóricos respecto de la cultura y los valores nos remiten

¹⁶ G., Rimlinger. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, American and Russia*. New York, Wiley 1971.

¹⁷ Theda, Skocpol. *Comparing National Systems of Social Provision: A Polity Centered Approach*. International Political Association, Washington, D.C., 1988.

a afirmar entonces, que el *Welfare State* es el objetivo compartido por los Estados y las sociedades, en donde pretendemos muchas veces creer que el objetivo único y principal del Estado es el bienestar social, pero olvidando muchas veces que la vida y el movimiento son brindados por políticas con objetivos sociales que no son más que el resultado de los tanques pensantes originados por su conocimiento, experiencia, aventura, y porque no, hasta de las relaciones e intercambios de éstos con la sociedad.

1.1.2. El Welfare State entra en Crisis

Podemos decir entonces que a partir del análisis de la actuación y proceder del Estado del bienestar, no fue después de todo la solución a cada uno de los problemas para los que fue creado. El Estado de bienestar más allá de incrementar el alcance de las acciones estatales, conduce a un fenómeno de crecimiento del gasto público en cuanto a la prestación de los servicios públicos y sociales, y por ende un significativo y pesado incremento en los impuestos individuales y colectivos. Sin dejar de lado que el tamaño del gobierno y la burocracia se incrementaron para regular todos y cada uno de los aspectos de la vida económica y social.

“El resultado del desarrollo de la noción de que incluso los actores particulares necesitan el impulso y estímulo de las instituciones centrales ha conducido al desarrollo de lo que podía llamarse el “gran gobierno”. El “gran gobierno” hace parte del desarrollo de los años cincuenta y sesenta. Ha significado que grandes sectores de la población de muchos países desarrollados dependan, de una manera u otra, directa o indirectamente, del gobierno y de alguna especie de transferencia de recursos. Ello significó que los tentáculos del gobierno llegaran hasta los aspectos más recónditos de la vida de nuestras sociedades; que el gobierno se convirtiera en algo casi omnipotente”.¹⁸

La consecuencia: la gestación y el establecimiento en todos los ámbitos (social, económico, financiero, tecnológico, político, cultural) de un Estado omnipresente y omnipotente, pero no por eso eficiente. Además de los múltiples problemas en el área de producción de bienes y servicios (proyectos mal evaluados, bajos retornos de inversión, imposición de objetivos no económicos a las empresas públicas sin evaluación posterior); en la de

¹⁸ Ralf, Dahrendorf. “La Desreglamentación y la Intervención del Estado”. En *Reforma del Estado: Las Razones y los Argumentos. Perspectivas de la Modernización Política. PRI-IEPES, México 1990. P. 123.*

incentivos y regulaciones (exceso de protección, orientación de las empresas transnacionales al mercado local); en el desarrollo social (favoreciendo preferentemente a sectores con algún grado de inserción económica, a costa de una escasa y en ocasiones nula atención a los pobres); y, en la propia administración pública (caracterizada por su ineficiencia, burocratismo y subempleo).

“La crisis parecía poner en peligro los fundamentos de un sistema de protección social que la opinión ligaba indisolublemente a la prosperidad. Más aún, el *Welfare State* mismo, se convertía en el responsable de la crisis, merced a una política de transferencias e incitaciones al consumo muy generosa, por la reducción de los beneficios y por la disminución de las inversiones. La causa primera de la crisis era interna, a pesar de que acontecimientos exteriores pudieran precipitar lo no perceptible”.¹⁹

1.2. EL ESTADO CONTEMPORANEO EN CRISIS

El Estado contemporáneo tal y como lo planteaba Wolfe en su obra *Los Límites de la Legitimidad. Contradicciones Políticas del Capitalismo Contemporáneo* en 1980, “se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social. Los empresarios y grupos conservadores, solicitaron un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme, y la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos”.²⁰

El Estado ha sido presa de sus mismas contradicciones ante el agotamiento de sus formas de proceder, determinadas por el momento histórico al que pertenece. Mientras que en la década de los veinte se discutía el decaimiento del modo en que intervenía el Estado liberal en la economía y en la sociedad; a partir de los años setenta y aún hoy en nuestros días, se critica la postura omnipresente del Estado de bienestar.

La década de los setenta marca un periodo de brusco despertar frente a esa situación, y constituye uno de los puntos decisivos de la historia: es uno de

¹⁹ Ives, Meny y Jean-Claude, Toening. *Op. cit.* P. 33.

²⁰ Citado por Enrique, Cabrero Mendoza. *Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público*. INAP, México 1992. P. 11.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

esos virajes en los cuales muchas de las suposiciones del pasado se tornaron de repente dudosas.

“En esa década descubrimos que quizá no éramos capaces de sostener ese tipo de sistema de respaldo a los derechos ciudadanos que había venido constituyéndose a través de muchos decenios. Descubrimos que el gasto público no podría extenderse e incrementarse indefinidamente, como también que había muy buenas razones para sentirnos desilusionados con el desempeño del gobierno, en cuanto a la ejecución efectiva de lo que deseábamos que hiciera. Descubrimos que la burocratización es a la vez obstáculo y ayuda para el desarrollo”.²¹

Lo anterior, nos lleva a reflexionar en torno a la presencia innegable de una profunda crisis estatal que difiere de sus predecesoras porque los medios y condiciones que la gestaron son peculiares, propios de un momento histórico único. Este importante momento de crisis y de cambios inéditos en todos los ámbitos de la vida humana, obliga sin lugar a dudas, a repensar la conformación del aparato estatal vigente, para hacer de lado el requerido Estado de bienestar, que fue necesario en el momento para el que fue creado, perdurando por mucho tiempo, pero que hoy las circunstancias extremas en las que cayó, evidencian su debilidad e incapacidad de respuesta.

Nos queda claro que la lógica de la realidad económica, social y política, caracterizada por cambios, avances, riesgos, incertidumbre y retrocesos, ha dejado vacíos en los Estados contemporáneos. La realidad estatal actual, somete al Estado a grandes cuestionamientos respecto de su papel como rector de las grandes transiciones.

A mediados de los años setenta, la fórmula de paz establecida pasa a ser objeto de dudas, crítica y conflicto político, por lo que la confianza indiscutida del Estado intervencionista y su expansión, se vieron desfavorecidas rápidamente. “Está en cuestión el “fracaso del Estado” y la “banarrota de la política” que desembocan agudamente en la crisis del *Welfare State*, la crisis fiscal del Estado, la crisis del Estado asistencial-benefactor, del Estado keynesiano, del Estado social, hasta llegar a los actuales temas de “crisis de gobernabilidad o el hecho de la ingobernabilidad sin más”.²²

Tanto la derecha como la izquierda están de acuerdo en afirmar que se está

²¹ Ralf, Dahrendorf. *Op. cit.* P. 123.

²² Luis F., Agullar Villanueva. *Política y Racionalidad... Op. cit.* P. 81.

viviendo una involución de la morfología y fisiología del Estado; imputado, a un desequilibrio o desproporción entre las demandas y expectativas sociales, por un lado, y los recursos y prestaciones estatales, por el otro; entre problemas sociales y soluciones gubernamentales, entre *input* y *output*, entre producción y gobierno, mercado y política, democracia y burocracia.

Se califica al *Welfare State* como el generador de una crisis reflejada en los Estados contemporáneos. Las relaciones Estado-economía están en crisis, y que decir de las relaciones Estado-sociedad que están cada vez más deterioradas. Pero a pesar de que se le considere como la fuente de más y más graves problemas, consideramos que tuvo su momento de auge y funcionalidad para afrontar y resolver los problemas generados por la desigualdad social, producto del Estado liberal de derecho, de las fluctuaciones del sistema de mercado y de las consecuencias de los movimientos bélicos.

Estamos seguros que en su momento, su surgimiento y actuación fue justificado y necesario. Pero su permanencia durante más de cincuenta años, la desviación de tareas y metas, el uso de métodos y herramientas que fueron quedando obsoletas ante la realidad cambiante, el carácter clientelista, su excesiva intervención en todo y por todo, el desmedido crecimiento administrativo, y la irracional aplicación de los recursos públicos, son algunos de los elementos que en conjunto y a la larga, provocaron el desquebrajamiento y hundimiento del Estado.

Todo indica pues, que el Estado de bienestar cumplió con su cometido en su momento histórico, por lo que ahora la absoluta intervención estatal es cosa del pasado y objeto de críticas.

1.2.1. Crisis Económica

Se vive ahora una situación de crisis global, cuyos indicadores económicos más importantes son los descensos del producto interno bruto, los desequilibrios en la balanza, los aumentos en la tasa de inflación y desocupación, por mencionar algunos.

“Hecho descubre la fuente del pesimismo contemporáneo frente al *Welfare State* en el choque de 2 fenómenos en parte concomitantes: en primer lugar, el descubrimiento de las desigualdades de numerosos sectores de la población (jóvenes, mujeres, minorías) que el *Welfare State* no ha eliminado, (por el contrario a contribuido a crear) sino que ha justificando su creación y desarrollo. En segundo lugar, la confrontación de una crisis económica desatendida

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

que va a frenar repentinamente treinta años de crecimiento económico y social ininterrumpidos".²³

Derivándose de dicha crisis económica, según Mosquera, los siguientes problemas, enfrentados principalmente por la mayoría de los países de América Latina: "hiperinflación; disminución del gasto público en casi tres cuartas partes; proceso acelerado de urbanización; aumento de la población que vive a nivel de pobreza; aumento de la deuda externa que obstaculiza el desarrollo económico; reducción del producto interno bruto; incremento de las tasas de desempleo; crisis urbana; la mayor parte de la población vive en tugurios, déficit de vivienda, servicios públicos y equipamiento colectivo y; la contaminación acústica y ambiental que en suma, acentúan la pobreza".²⁴

Se demuestra que el Estado de los gastos sociales, el que tutela a los sectores asalariados en materia de salud, empleo, vivienda, educación y subsidios, llegó a su fin. Las causas en percepción de los ideólogos neoconservadores, según Ricardo Uvalle, son las siguientes: "a) déficit creciente para financiar el gasto público; b) la combinación de inflación con recesión; c) expansión de los gastos burocráticos y administrativos; d) desplazamiento de la iniciativa individual en los procesos de mercado; e) exceso de reglamentación que obstruye los movimientos de la sociedad; y f) la extensión de una red administrativa innecesaria".²⁵

1.2.2. Crisis Político-Administrativa

"La formación de la economía del Estado tuvo como efecto correlativo la existencia de un gobierno grande"²⁶, ya que un gran número de dependencias gubernamentales de diversa índole tuvieron injerencia en los procesos productivos, comerciales y de servicios a pesar, que éstos eran impulsados por agentes privados. De ahí que, "la proliferación de organismos no justificados diera como resultado el crecimiento a veces explosivo de las prácticas y rituales burocráticos. La extensión de la esfera gubernamental es paralela al distanciamiento que el Estado tenía respecto a la sociedad civil. Más poder nominal vía reproducción de organismos administrativos, no es equivalente a

²³ Ives, Meny y Jean-Claude, Toening. *Op. cit.* P. 33.

²⁴ Ricardo, Mosquera. "El Papel del Estado en el Avance Tecnológico". *Revista de la CEPAL* No. 45. Santiago de Chile, diciembre 1991. P. 69.

²⁵ Ricardo, Uvalle Berrones. "Nueva Racionalidad del Estado Mexicano". *La Revista del Colegio*. No. 3, CNCPyAP, México, julio de 1990. P. 177.

²⁶ Ralf, Dahrendorf. *Op. cit.* P. 67.

más eficiencia, sino a más burocracia".²⁷

Los indicadores socio-políticos más claros son el renacimiento del conflicto social, el aumento de las reivindicaciones, de las demandas de prestaciones y de subsidios que la sociedad exige cada vez más al Estado.

Claus Offe por su parte, argumenta que "el fracaso del Estado de bienestar y la fuente de la crisis del Estado en la actualidad, está basada en dos elementos: la sobrecarga de expectativas por parte de los partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, etc., a las que se ve sujeto. Como consecuencia de ello, el Estado se encuentra imposibilitado para satisfacer dichas demandas, porque los recursos y la capacidad de gobierno son demasiado escasas, para encauzar efectivamente dicha carga de demandas".²⁸

La sociedad en su conjunto, cuestiona a un aparato estatal que no ha sido capaz, ni lo es hoy, de dar respuestas a sus demandas, ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de los problemas que aquejan a los estratos más numerosos y más desprotegidos de la estructura social. Argumentan que han perdido la capacidad de creer en la idea de un Estado protector y benefactor, ante lo que surgen nuevas formas de organización que pretenden la autogestión de los problemas generales de la sociedad, tratando a toda costa de evitar la intervención estatal por considerar al Estado un ente que en lugar de agilizar y ayudar en la búsqueda de respuestas, contamina políticamente, entorpece administrativamente y desvirtúa los contenidos.

1.2.3 Crisis Fiscal

Cabría destacar aquí, que inmerso en la crítica del Estado benefactor relativa a su actuación, se deja entre ver que dicha crisis en parte es resultado del uso y manejo de los recursos -materiales, económicos y humanos- de manera irracional e ilimitada, sin freno alguno en el momento en que lo más importante es la prestación de servicios y la provisión de bienes a toda costa, ya que para eso fue creado. Así también, es resultado de un desgaste de las instituciones estatales producida por el recorte de dichos recursos en el momento en que el Estado de bienestar llegó a su fin. Se discute además, las dificultades y límites del gobierno social, el problema de la sobrecarga de demandas respecto a sus recursos y capacidades; en suma, el tema de la

²⁷ Ricardo, Uvalle Berrones. "La Gerencia Social: una Opción de Gobierno Abierto". En *Estudios Políticos*. UNAM, FCP Y S, Cuarta Epoca No. 4, julio-septiembre 1994. P. 113.

²⁸ Claus, Offe. *Op. cit.* P. 41.

ingobernabilidad en la que ha caído el Estado.

Como ya se señaló, el principal argumento que se maneja en torno a la crisis del Estado, es el de tipo económico, reflejado en una "crisis fiscal", remitida a la escasez e insuficiencia de recursos para hacer frente a sus necesidades básicas como institución pública y resolver las demandas que la sociedad de manera cada vez más creciente le plantea.

En efecto, los aspectos relacionados con los fines económicos del Estado, se politizaron en aras del cumplimiento que no siempre evaluaba costos y beneficios. A veces, la prisa por alcanzar la eficiencia dio lugar a improvisaciones y gastos de recursos que no se recuperaban y en cambio provocaban efectos negativos en la hacienda pública.

La política creciente del gasto público se traduce en beneficio no generalizado y se constituye una política que llegó a utilizar los recursos públicos como si fueran ilimitados, provocando el déficit fiscal como un mal público que la ciudadanía y la economía han tenido que pagar. Coincidimos con Uvalle cuando afirma que "un gobierno protagónico es el colofón de una época donde la cultura administrativa vista se exaltaba como fin en sí misma, no como medio para alcanzar metas superiores de progreso social".²⁹

Las críticas más frecuentes acerca de las consecuencias que dejó el Estado de bienestar se centran en los efectos de haber aumentado de forma tan grotesca los recursos económicos, (que hasta entonces se consideraban ilimitados) en los gastos del gobierno, generándose un aumento en la burocracia estatal, amplios programas de gobierno con finalidad social y, una ampliación en las unidades gubernamentales.

1.2.4. El Problema de la Gobernabilidad

Es evidente que los problemas que enfrenta el Estado no son problemas de coyuntura. El Estado parece haber agotado su capacidad de respuesta ante una sociedad cada vez más desarrollada, por lo que la complejidad creciente es el marco actual de desarrollo del Estado.

De ahí que las críticas contra el Welfare State no se refieran solamente a sus costos y a su impacto negativo en la economía, por el contrario, se dirigen también a su incapacidad para dominar las políticas que plantea y pone en marcha. Las insatisfechas necesidades de la población en general, junto con la

²⁹ *Ibidem.* pp. 113-114.

incapacidad del Estado en la procuración de respuestas a esas crecientes demandas sociales, ha generado lo que se ha denominado "sobrecarga de demandas". Que denota un problema: ¿cómo gobernar los complejos sistemas políticos de las sociedades actuales, incomparablemente -también- más complejas que las anteriores?

Desde hace tiempo, se discute respecto de las posibilidades y características de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas; dicha discusión se ha limitado básicamente a constatar que el mundo de los hombres, convulsionado por procesos de transformación de gran envergadura y alterado en sus bases y procedimientos ya no es fácilmente gobernable, porque se multiplicaron las exigencias y demandas sociales, o porque perdieron agilidad las instituciones con las que se contaba para organizar las respuestas gubernamentales.

El Estado contemporáneo es una institución, con graves problemas de ingobernabilidad, debido a su escasa capacidad de respuesta respecto de las exigencias de la sociedad, directamente relacionado con la escasez de medios e instrumentos adecuados, con los cuales hacer frente y responder a los retos sociales.

"Al respecto, numerosas investigaciones en Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania han destacado que la falta de eficacia o la parálisis de las acciones públicas habría que buscarlas en lo que han calificado de sobrecarga gubernamental (*overload*). Dicha sobrecarga de la máquina estatal está apuntada por numerosos índices: crecimiento de los gastos, incremento de los efectivos, multiplicidad de las políticas, mantenimiento de políticas cuyos objetivos no son revisados, aplicación de políticas demasiado ambiciosas, e incapacidad para conciliar demandas contradictorias".³⁰

Afirmación que es extendida y soportada por Guerrero en su obra *El Estado en la Era de la Modernización*, cuando nos dice que "la ingobernabilidad hace referencia a la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas en un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de partidos, grupos de presión y medios de comunicación que disfrutaban de una amplia libertad de expresión. Entonces ocurre una sobrecarga de exigencias, ante las cuales el Estado no tiene capacidad de responder positivamente. Lo anterior, debido a que de su incapacidad e inacción, brotan la inconformidad y la frustración de

³⁰ Ives, Meny y Jean-Claude, Toening. *Op. cit.* P 36.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

los sectores sociales insatisfechos, cuyas demandas el Estado no puede ya satisfacer y se da cabida a un incremento en el nivel de ingobernabilidad".³¹

"Una expresión podría sintetizarlo todo: vivimos en una época de crisis -crisis de gobernabilidad, crisis del Estado, crisis de política. Crisis de las dos grandes tradiciones político-intelectuales con las que el mundo se hizo moderno -la del liberalismo y la del socialismo".³²

Sin embargo, el tema de la gobernabilidad ingresó con signo cambiado en la agenda de discusión, ya que la atención estuvo centrada en el problema de la "ingobernabilidad" basada en un razonamiento simple. Autonomizada y excitada por sistemas partidistas competitivos, la ciudadanía mostraría la tendencia a sobrecargar al Estado con demandas, y éste, hipertrofiado por la magnitud de sus múltiples funciones y debido a sus graves problemas de financiamiento, se mostraría incapaz para atenderlas adecuadamente y en el momento oportuno.

En torno al problema de crisis de gobernabilidad según C. Donolo y F. Fichera, en su obra *El Gobierno Debole* (1981), "existen dos grandes líneas de respuestas: por un lado, las que pretenden la reducción de las demandas y por ende la necesidad de gobierno, agrupándose alrededor de ésta las teorías neoliberales o neoconservadoras".³³

Esta primera vía se constituye como una crítica a la democracia y a la burocracia, a la politización de las demandas y a la burocratización universal de la sociedad estatalizada. Democracia y burocracia son las causas de la crisis y la debilidad estatal. Al haber asumido la producción y la administración de la sociedad civil de mercado, el Estado se ha transformado en Estado administrador, planificador, asistencial, subsidiario, compensador, prestador, etc.

Esto lo ha llevado a una sobrecarga excesiva de sus funciones y desempeños tanto por la extensión como por la complejidad del ámbito de sus competencias: esta presencia estatal a lo largo y ancho de la sociedad, conlleva y constituye al Estado como el referente directo, inmediato y, a veces, hasta único de la masa de las expectativas, reivindicaciones y demandas

³¹ Omar, Guerrero. *El Estado en la Era de la Modernización*. Plaza y Valdés, México 1992. pp. 77-78.

³² Marco, Nogueira Aurelio. "Democracia Política, Gobernabilidad y Representación". En *Reforma y Democracia* No. 1, CLAD, Caracas, Venezuela enero de 1994. P. 10.

³³ Citado por Luis F., Agullar Villanueva. *Política y Racionalidad... Op. cit.*, pp. 82-84.

sociales, lo que a su vez significa y genera una corriente de "politización de la sociedad", es entonces, simultáneamente causa y efecto de la excesiva estatalización y burocratización de la sociedad.

Las expectativas y demandas sociales dirigidas al Estado, aumentan el ámbito de sus funciones y el número de sus cuerpos presentes y activantes en la sociedad civil, pero a su vez esta omnimoda presencia y responsabilidad estatal dentro de la sociedad, estimula y genera la aparición de una masa en aumento de demandas referidas directamente al Estado. El círculo vicioso y ampliado permanentemente ha tenido como resultado una incapacidad generalizada de respuesta estatal, dado el agobio que padece por la extensión y complejidad de sus tareas, y por tanto, una parálisis del Estado en su capacidad de prestaciones reguladoras, administrativas, asistenciales.

El pronóstico basado en este diagnóstico es alarmante: crecimiento excesivo del Estado, creciente ineficiencia, escasez de recursos y crisis fiscal. Las terapias propuestas son también radicales: a) retorno al mercado y a sus reglas de oro, es decir, a un orden espontáneo; y b) reducción de las tareas asumidas por el Estado.

En la segunda vía destacan las respuestas que se presentan como estrategias para elevar la capacidad del gobierno, agrupándose en torno a ella las teorías de Donolo y Fichera que se subdividen a su vez en teorías de variante racionalizadora y variante de izquierda. "Basadas en la propuesta de progresar hacia un orden regulado, hacia una renovación de la capacidad de gobierno social por parte del Estado, en tanto la historia ha demostrado ya la impotencia de una racionalización y ordenamiento de la sociedad, de su acumulación y su pacificación. Se apunta pues, a reforzar, ampliar y elevar la capacidad del gobierno".³⁴

En la vertiente de racionalización, se agrupa la teoría del neocorporatismo que subraya como condición del reforzamiento estatal el problema de la incapacidad por parte del sistema político-administrativo de integración y formación del consenso, por lo que es necesario transformar el pluralismo contrapuesto al Estado en un sistema de intercambios recíprocamente ventajosos entre los diversos actores políticos, sociales, económicos e institucionales.

La variante de izquierda, de inspiración marxista, por su parte, no ubica la ingobernabilidad en el Estado, sino en la estructura capitalista de la producción

³⁴ Citado por *Ibidem*. pp. 84-85.

social. Por lo que sin la presencia activa del Estado a nivel régimen y a nivel sistema, la sociedad civil de mercado mostraría su incapacidad de crecimiento y su incapacidad de pacificación; además de su incapacidad de integración sistémica y de integración social. Por esta razón, el pensamiento de izquierda formula tendencias de crisis irreversibles: de la crisis económica a la crisis fiscal, a la crisis de racionalización y, por último, a la crisis de legitimación

Las posiciones neoliberal, así como las pro-políticas de izquierda, coinciden en que el esquema de comprensión, explicación y solución teórico-práctica de la crisis del *Welfare State* se centra en la articulación Mercado-Democracia-Burocracia (Mercado-Politización-Estado). Ambas orientaciones parten de la discrepancia entre los problemas, demandas, imperativos que enfrenta el sistema político-administrativo, por un lado, y las soluciones-respuestas que es capaz de producir, por el otro.

1.2.5. El Problema del Tamaño

Aunado al problema de la ingobernabilidad, uno de los problemas o "debates- trampa"³⁵ que se le presentan al Estado, es el relativo a su tamaño o magnitud, en el que no se critican las deficiencias, sino más bien su crecimiento vegetativo y patológico.

Es hasta familiar encontrarse con posturas que se inclinan a tomar el tamaño del Estado "como una enfermedad que obedece a una sobredilatación por absorción de organismos, funciones y procesos ajenos a su carácter esencial de preservador de la libre competencia, del mercado, y de garante y custodio de la iniciativa de los particulares. La "obesidad" evidente del Estado, este magno sobrante organizativo trasciende de la configuración de un Estado "mínimo" que esté más allá de la esfera de actividad de los particulares".³⁶

Kliksberg, plantea directrices que teóricos detractores del Estado han pretendido edificar como parte del discurso: "El Estado ha crecido de modo patológico, alcanzando tamaños enfermizos, totalmente desproporcionados que asfixian a una sociedad civil indefensa, por lo que lo esencial es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etc. El Estado mínimo sería el Estado eficiente,

³⁵ *El término debates trampa es frecuentemente utilizado por Bernardo, Kliksberg. ¿Cómo Transformar al Estado? Más Allá de Mitos y Dogmas. FCE, México 1989. P. 36.*

³⁶ *Omar Guerrero retoma esta postura como parte de su desacuerdo con este tipo de debates acerca del tamaño del Estado. Considera que dichas interpretaciones adolecen de validación empírica, pues sus presunciones no han sido corroboradas por la realidad. El Estado en la Era de... Op. cit. P. 85.*

mientras que el gigantismo sería un rasgo del subdesarrollo".³⁷

Argumentos que nos invitan a preguntarnos ¿qué quiere decir Estado enorme o gigante, Estado mediano y Estado pequeño o mínimo?, ¿grande o chico en relación a qué?, ¿en relación al gasto público, al aparato burocrático o al aumento de la presencia del sector público?

La realidad se ha encargado de desmentir y contradecir los argumentos de gigantismo que se han planteado respecto del Estado, por lo que no cuentan con ningún respaldo empírico y comparativo entre países en desarrollo -que son los más señalados- y los países del mundo desarrollado, por lo que la cuestión desde nuestro punto de vista no parece ser el tamaño, característica no solo de Latinoamérica, sino de todos los países a nivel mundial.

La reducción no garantiza la superación de ninguna de las acentuadas ineficiencias que caracterizan al Estado moderno; un Estado de pobre capacidad de gestión, es independientemente de su tamaño, operacionalmente débil. Lo más racional en este sentido, es reanalizar el tema del papel histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planeadas por la crisis económica y la democratización, de lo cual deriva lo que Kliksberg llama "el perfil de un Estado deseado", pues el debate sobre el papel y capacidad de gestión parece un camino más viable.

"A pesar de su insolvencia, el Estado sigue siendo considerado como el instrumento maestro de acción ante la situación de crisis. Una nueva visión de la administración pública ofrece un panorama caracterizado por la optimización del gasto público, articulación sustantiva del aparato estatal, reivindicación de la imagen del funcionario público, desenvolvimiento de las capacidades de gerencia pública, transformación estructural de las empresas públicas y desarrollo de la capacidad de ejecución de programas interinstitucionales".³⁸

Como resultado de los planteamientos y análisis plasmados respecto de la crisis del Estado contemporáneo y de los diferentes escenarios que se tejen y se entretajan a su alrededor, nos encontramos ante un escenario de complejidad en donde no existen respuestas sencillas y en donde es urgente un gobierno diferente, que se concentre en los problemas que sean realmente importantes y de esa manera nos permita mantener y desarrollar las

³⁷ Bernardo, Kliksberg. *¿Cómo Transformar al Estado?... Op. cit. P. 37.*

³⁸ Omar, Guerrero. *El Estado en la Era de... Op. cit. P. 87.*

sociedades en que deseamos vivir.

1.3. EL CAMBIO DE LA REALIDAD ESTATAL

Antes de abocarnos a la búsqueda de algunos de los planteamientos y explicaciones por demás abundantes, que pretenden dar salida a la crisis estatal -reforma del Estado-, limitaremos nuestro estudio al conocimiento de la realidad de los años setenta como preámbulo de los subsiguientes cambios que se dieron en los ochenta y noventa, y que continúan gestándose. Para, a partir de ahí, entender por qué se habla de un cambio de realidad estatal, ante la cual son urgentes respuestas rápidas y viables por parte del gobierno y de la administración pública.

Lo anterior, debido a que no pretendemos el achicamiento o la desaparición del Estado, por el contrario, se busca una revalorización del mismo mediante el uso de herramientas modernizadoras como la gerencia pública, que, estamos seguros, le permitirá responder a los múltiples problemas que el mundo contemporáneo le plantea.

Iniciamos apuntando, que el mundo a partir de los setenta experimenta transformaciones fundamentales que se han venido desarrollando con una velocidad inédita. "El cambio del mundo bipolar al tripolar, la acumulación de transformaciones económicas, políticas y culturales, así como la búsqueda de nuevos enfoques teóricos-conceptuales para explicar la nueva realidad que enfrentamos, principalmente en estos momentos en que la crisis de los paradigmas y de las ideologías impone replantear nuevas opciones, son algunos aspectos que caracterizan las tendencias del mundo actual".³⁹

Están en pleno desarrollo procesos de cambio conmocionantes y tumultuosos. Cambios inéditos de enorme amplitud y gran profundidad recorren el mundo, transformándolo estructuralmente. Estamos de acuerdo con Ramón Tamames, cuando en su obra *Hacia un Nuevo Orden mundial* afirma: "todos vivimos en un sólo espacio en el que pugnamos entre el egoísmo y la solidaridad en una triple dimensión interactuante: ecología, economía, política y comunicación. Además de la comunicación como enlace, conexión e integración entre ellas".⁴⁰

El aumento dramático de la población, sus necesidades básicas, la

³⁹ Guillermina, Baena. "Política y Comunicación: a la Búsqueda de Nuevos Paradigmas". En *Estudios Políticos*. UNAM, FCP Y S, No. 4, Cuarta Epoca, julio-septiembre, México 1994. P. 97.

⁴⁰ Citado por *Ibidem*. P. 98.

consiguiente depredación y la falta de recursos renovables, harán los años venideros no sólo difíciles, sino también dramáticos. Ya es claro que este aumento de la población y la desigual distribución de los recursos son el detonante de los problemas que se multiplicarán en el futuro.

1.3.1. El Redimensionamiento del Espacio: la Globalización

1.3.1.1. En lo Político

Hoy en día se están desarrollando transformaciones sustanciales en el ámbito político mundial: la desaparición de uno de los dos grandes bloques mundiales, la terminación de la guerra fría, las posibilidades de desarme en gran escala. Aunado a ello, se encuentra otro tipo de movimiento referido a la existencia de aspiraciones cada vez más intensas y generalizadas en la población mundial a una real participación en los sistemas políticos.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), "la gente quiere sistemas políticos donde realmente intervenga y posea el control de su destino, se pretende pues, un impulso irresistible en pro de la participación".⁴¹

1.3.1.2. En la Tecnología

El siglo XXI estará dominado por la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones revolucionadas, la informática, la robótica y las nuevas líneas de trabajo en producción de materiales que reemplazan a las materias primas tradicionales. Se está produciendo una transformación espectacular en la matriz tecnológica básica mundial: la tasa de innovación tecnológica actual es la más alta y acelerada que ha conocido la historia de la humanidad.

Una situación por demás evidente que la expansión de las comunicaciones ha hecho muy difícil que los gobiernos puedan mantener ocultos los abusos a los derechos humanos, la falta de democracia o el problema social. Así, los problemas no nada más se desarrollan de manera internacional, sino que también su posible solución y los medios para su negociación, son crecientemente internacionales.

⁴¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Sobre el Desarrollo Humano, 1993.

1.3.1.3. En lo Económico

Por su parte, la estructura básica de la economía mundial está cambiando hacia grandes bloques económicos dentro de los que destacan: la Comunidad Económica Europea ampliada, Estados Unidos-Canadá-México y Japón con sus respectivos allegados. Un mundo que llegó de manera inesperada a constituirse en un sólo sistema económico, basado en el libre mercado y en una acumulación de capital cada vez más intensa, en menor número de poseedores, nos plantea nuevos retos.

Cabe señalar a su vez, que el manejo de acuerdos o tratados internacionales no es tan simple como parece, el juego económico lleva al juego político, a la negociación, a la concertación, al estira y afloja, al juego de poderes en las relaciones nacionales e internacionales.

Estas y otras transformaciones están produciendo la internacionalización de la economía que ha convertido al planeta en una real "aldea global"⁴². En esa aldea todo está vinculado con todo, cualquier acontecimiento significativo en algún punto estratégico de la aldea trae efectos múltiples en todas sus unidades componentes. Parafraseando a Méndez, estamos en presencia de una re-espacialización, mejor conocida por globalización o redimensionamiento del espacio, en donde se da una ampliación de los espacios y acortamiento de las distancias.⁴³

"Actualmente las fronteras nacionales se han vuelto porosas -hay una mayor apertura comercial a escala mundial, la formación de bloques económicos regionales han abierto los flujos internos de bienes, servicios y personas. La mayor rapidez, extensión y acceso a los medios de comunicación electrónicos, también han desaparecido las líneas fronterizas".⁴⁴ A todo esto se agregan los llamados problemas globales, que traspasan fronteras para incidir en los procesos domésticos de políticas públicas, que se ven reflejados en el deterioro ambiental, las migraciones, el narcotráfico y la inestabilidad monetaria internacional.

⁴² Bernardo, Kilksberg. "Revisando Mitos Viejos y Nuevos en Gerencia. Elementos para un Cambio Paradigmático". En Argumentos para un Debate Sobre la Modernidad. Aspectos Organizacionales y económicos. Serie de Investigación 13. UAM, Iztapalapa. P. 56.

⁴³ José Luis, Méndez. "¿Regresando al Futuro? Postmodernidad y Reforma del Estado en América Latina". En Democracia y Desarrollo No. 6, julio 1996. CLAD. P. 46.

⁴⁴ El intercambio telefónico internacional ha aumentado en cerca de 250% entre 1983 y 1993, las máquinas de fax a aumentado de 0 a casi 20 millones entre 1983 y 1993, mientras que las computadoras conectadas a Internet pasaron de 0 en 1983 a 400, 000 en 199 y a más de 2 millones en 1993. El sistema de cable ha expandido su cobertura y número de canales. *Ibidem*.

La globalización tiene también una faceta económica, por el lado de la oferta y por el lado de la demanda: uno puede obtener por correo, vía internet, tarjetas de crédito y mensajería; una amplia variedad de productos locales e internacionales.

1.3.2. El Proceso de Diferenciación

Un segundo rasgo general es el conocido como el proceso de diferenciación que se integra por tres facetas esenciales:

La faceta económico-social ejemplificada en la desigualdad que entre países ricos y pobres aumenta fuertemente. Las decisiones mundiales más importantes siguen estando centradas en el grupo de los siete países más industrializados, que constituyen aproximadamente el 10% de la población mundial; mientras que en el caso de países como México, la pobreza explota desmedidamente.

La diferenciación de tipo étnico o religioso por su parte, se ve reflejada en los conflictos entre subculturas o grupos étnicos o religiosos que parecen aumentar, intranacional e internacionalmente: las identidades nacionales, civilizacionales o raciales serán el origen central de los grandes conflictos futuros, ejemplo de ello son los conflictos militares en Europa y Medio Oriente, así como el desarrollo de grupos políticos de base étnica-cultural.

Una tercera y última faceta se han dado en una diferenciación de grupos de presión. A las tradicionales demandas de obreros y campesinos, se agregan ahora la de los ambientalistas, mujeres, homosexuales, etc., sin olvidar claro está, la cada vez más importante presencia de "las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que dispersan el abanico de demandas que el Estado debe atender".⁴⁵ Tal y como lo plantearon Salomón y Anheimer en 1995, "recientemente se ha tendido a hablar de un tercer sector, que es público aunque no gubernamental, y que incluye no sólo a las Organizaciones No Gubernamentales, sino a toda una variedad de actores semejantes".⁴⁶

La velocidad de los cambios no tiene parangón histórico, sólo puede hablarse en términos de cambios ultra-acelerados, donde el presente casi se funde con el futuro.

⁴⁵ *Ibidem*. P. 48.

⁴⁶ Salomón, Lester y k. Anheimer, Helmut. "En Busca del Sector no Lucrativo: La Cuestión de las Definiciones". En *Umbral XXI*, Número Especial, pp. 5-10.

La aldea global presenta inestabilidad, los grandes cambios y fluctuaciones que se están produciendo tienen como característica central su baja previsión, al grado de que ninguno de los escenarios trazados pocos años atrás por institutos de prospectiva mundial contenían los cambios en marcha. Lo que trajo como resultado la nueva "ciencia de la inestabilidad", establecida por el Premio Nobel de química Prigogine, que "sugiere la identificación de aspectos que difieren marcadamente de nuestra forma usual de pensar en los hechos: lo normal no es el equilibrio, sino el cambio; en todos los sistemas y organizaciones no existe un sólo desenlace posible de su actividad, sino múltiples finales abiertos".⁴⁷

Se presenta en los hechos una historia agitada y abierta a múltiples desenlaces, caracterizados muchas veces por contradicciones y conflictos, lo que hace al mundo muchísimo más complejo que en el pasado. Complejidad que es difícil de escrutar debido a que han bajado las posibilidades de predictibilidad. La incertidumbre se ha apoderado de la historia. Por lo que urge un nuevo tipo de racionalidad superior, una racionalidad autocrítica que reclama la necesidad de abordar la complejidad con nuevas herramientas.

Sin embargo, como resultado de cambios drásticos e imprevisibles en todos los ámbitos de la vida, "se da un proceso contradictorio de transformación".⁴⁸

La revolución tecnológica es una promesa de avances prodigiosos, pero al mismo tiempo, el desarrollo ciego y no regulado de la tecnología puede contribuir al desmoronamiento rápido de sistemas de equilibrio ecológico vitales.

Los cambios políticos internacionales llevan en general un signo positivo en tanto abren amplias posibilidades a la democratización, pero a pesar de ello, se han abierto ultranacionalismos propios de otros siglos, han estallado guerras sobre la base de hostilidades reprimidas de pasados lejanos, ha aparecido la xenofobia, el racismo, la discriminación, el ataque a minorías indefensas.

Los cambios económicos de cooperación internacional y ampliación de

⁴⁷ A pesar de que Prigogine basa su ciencia en descubrimientos realizados en el campo de la química, de donde plantea que diversos procesos no funcionan de acuerdo a los supuestos modelos de regularidad y racionalidad, sino de modo mucho más aleatorio, con fuertes tendencias a la inestabilidad; esto la llevó a pensar que la inestabilidad forma parte de los procesos humanos y sociales. *Ibidem*. P. 69.

⁴⁸ Bernardo, Kliksberg. "El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión". En Kliksberg, Bernardo (compilador) *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*. INAP, FCE, México 1994. P. 21.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

mercados se han visto acompañados por un recrudescimiento de los proteccionismos y las guerras económicas; y por un tipo de crecimiento económico que produce un decrecimiento masivo de empleos.

Un aspecto aún más preocupante del nuevo mundo en gestación, es el referido a los grados de equidad, reflejado principalmente en el campo de las migraciones por medio de las cuales la gente se desarraiga y emigra en busca de una vida mejor. El mismo impulso cada vez mayor hacia la participación ciudadana en general, choca con las realidades de exclusión social de grandes sectores reprimidos y desprotegidos.

Mientras que la aldea global desea y desarrolla su propia relación con el mundo, se ha venido repitiendo: "el Estado resulta ya muy chico para los problemas globales y muy grande para los locales. El Estado sin desaparecer, es obligado a transformarse no sólo por presiones transnacionales, sino también regionales y locales".⁴⁹

Ante este perfil que nos muestra un futuro dominado por la incertidumbre y pendiente del error o acierto de las políticas nacionales, uno de los actores centrales será de nueva cuenta el Estado, a pesar de lo que muchos detractores del mismo argumenten respecto de su desaparición. Pero, ¿qué tipo de Estado es el necesario?

Se vive una profunda transformación del Estado, ya que nuevas relaciones de poder aparecen en la escena global. Aunque un poco desfasados, estamos frente a la oportunidad de hacer a un lado los discursos que atentan contra el Estado actual que no respondió a las expectativas para las cuales fue constituido, para centrar nuestra atención en un tipo de Estado con claro conocimiento de la realidad, "caracterizada por el riesgo, la incertidumbre y el desconocimiento; un terreno donde se puede trabajar muy poco con probabilidades estadísticas, un terreno de apuestas sombrías, donde hay factores y combinaciones de éstos, que ni siquiera sabemos que existen y que influyen en los hechos".⁵⁰

Estamos seguros, que este cambio de la realidad estatal es un momento pertinente para plantear métodos y procedimientos estatales como en la Gerencia Pública, que tiene ante sí el reto de la complejidad, la inestabilidad y la incertidumbre en medio de un escenario de turbulencia.

⁴⁹ José Luis, Méndez. *Op. cit.* P. 50.

⁵⁰ Robert, Muller. "Cómo Prepara Mejores Gerentes para una Epoca Inclerta. La Interrupción de la Simetría en el Desarrollo Gerencial". En *Cuadernos de Administración*. Universidad del Valle, Colombia 1984. P. 135.

El cambio en la estrategia perseguida por la mayor parte de los países para lograr el crecimiento económico y objetivos más amplios de desarrollo, es un suceso decisivo con elementos tales como la preponderancia otorgada a un marco de políticas congruentes a nivel macro y sectorial; y un papel modificado del sector público.

La aceptación relativa a la necesidad de cambiar el papel del Estado es cada vez más generalizada; independientemente de la ideología, estructuras políticas o niveles de desarrollo. Ha surgido un claro consenso mundial acerca de los límites de lo que los sectores públicos pueden lograr, el fracaso de la planeación centralizada, la necesidad de relevar al sector público de una serie de funciones en las cuales ha demostrado ser particularmente incapaz y la necesidad de buscar otras alternativas en el sector privado o entre organismos no gubernamentales.

Se ha escrito mucho sobre de los motivos que nos han llevado a esta realidad cambiante: "por un lado, existen causas técnicas tales como la creciente complejidad e integración internacional de las economías; por otro lado, los sectores públicos simplemente no cuentan con las capacidades de gestión y administración para realizar todas las funciones que se esperan de un Estado intervencionista; y por último, las muchas funciones, operaciones y correcciones que emprende el Estado dan cabida a intervenciones políticas que a menudo resultan diametralmente diferentes de aquellas que los políticos intentaron originalmente".⁵¹

De igual manera, pero contrario al consenso del cambio, existen controversias en cuanto al papel apropiado de un Estado reformado, pero lo cierto es que lo más importante para cualquier investigador social que se preocupe por el devenir estatal -y antes de que el presente trabajo aborde la reforma del Estado- debe tener presente entre otras muchas cosas que el argumento que plantea reducir drásticamente el tamaño del Estado ha llegado demasiado lejos, ya que con frecuencia el desmantelamiento de funciones implica el establecimiento de otras, más aún la desaparición del Estado, traería consigo un caos generalizado. Lo importante es la calidad, el cómo y el qué, y no el tamaño.

⁵¹ Véase por ejemplo: *World Bank, World Development Report 1988, Oxford University Press.*

1.3.3. Condicionantes del Proceso de Reforma: un Punto de Vista Administrativo

Pero, ¿cuáles son las grandes condicionantes para el proceso de reforma deseado, si partimos de la administración pública como clave de éste?

De acuerdo con Chávez Alvarado las condicionantes más importantes serían tres: "a) delimitación y consistencia de los conceptos; internacionalización de la economía; y cambios nacionales con influencias favorables del exterior".⁵²

La primera condicionante surge ante la existencia de acciones e ideas complejas en torno a la reforma del Estado, que obligan a revisar términos necesarios para identificar mejor todos y cada uno de los elementos que están presentes en el proceso de reforma.

Derivado de ello, encontramos que la literatura contemporánea nos ofrece planteamientos que reflejan un marcado interés por la necesidad de reformar el Estado, pero en ocasiones envueltos en una semántica aparente sin consistencia, que reflejan al mismo tiempo su intensidad y una cierta vaguedad conceptual. "Este fenómeno, que se inicia a finales de los años setenta y virtualmente se generaliza a mediados de los ochenta, ha recibido diversas denominaciones. Se habla así de privatización, desregulación, desburocratización, simplificación, reforma o reformas administrativas, modernización, redimensionamiento, retracción del Estado, etc. De tras de todo ello se perfilan diferencias o incluso contradicciones en los enfoques".⁵³

Paradójicamente, existen posturas que han llegado a proclamar de manera tajante la desaparición del Estado y la inutilidad de la administración, pero también prevalecen otras —mucho más sólidas— que reconocen y aceptan como necesario la búsqueda de un mejor futuro estatal. Desde nuestra visión, todos los planteamientos de alguna manera u otra han brindado al problema de la reforma elementos que en su conjunto enriquecen la discusión y la búsqueda de respuestas viables, aunque nos pronunciemos por las posturas que pretenden mejorar y reinventar la gestión pública antes de desaparecerla.

⁵² Miguel A., Chávez Alvarado. "Elementos Condicionantes para la Reforma del Estado". En *Memoria del Segundo Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*, INAP del 29-30 de julio de 1991. P. 192.

⁵³ Carlos, Almada. "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", *En Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*, INAP 14-16 de noviembre de 1989, P. 17.

Lo importante realmente es que en todo proyecto de reforma del Estado los conceptos sean consistentes para definir en cada caso los contenidos y límites de la reforma pretendida. La reforma del Estado va más allá del achicamiento o privatización, significa observar al Estado en la totalidad en que se desenvuelve, la que incluye a la sociedad en su conjunto y la compleja dinámica de sus interacciones.

Por otro lado, la segunda condicionante conocida como globalización de las economías, se presenta como una necesidad objetiva de los procesos productivos y como un paso imprescindible del Estado contemporáneo, en tanto las transformaciones a nivel mundial afectan a todos los países directa o indirectamente; definitivamente, resulta imprevisible sustraerse a su impacto. Esta internacionalización obliga a "replantear el papel del Estado, la naturaleza y el alcance de las políticas nacionales. Lleva a redefinir la relación entre mercado interno y economía internacional".⁵⁴

Como ya se dijo, el reordenamiento de la economía mundial es uno de los principales factores condicionantes de la reforma, ya que el Estado y sus instituciones deben jugar un papel de facilitadores de la modernización de la sociedad en su conjunto, donde la eficiencia de la economía y la justicia social se convierten en elementos inseparables en todo el proceso de reforma.

La tercera y última condicionante es la referida al diseño de estrategias nacionales que involucren los aspectos prioritarios y más inmediatos que requieran reformarse. Situación que nos permite ver que no se requiere una reforma uniforme del Estado en todas las naciones del mundo, porque debido a las particularidades, en todo proceso habría que considerar las formas de cada nación. De ahí el rechazo a la simple importación y adopción de modelos provenientes de realidades exitosas, no porque el contenido sea malo, sino porque cualquier enfoque por novedoso y positivo que sea, es necesario adecuarlo y adaptarlo a cada realidad, problemas y exigencias.

1.4 LA REFORMA DEL ESTADO: RESPUESTA A LOS PROBLEMAS ESTATALES

Enfrentamos una realidad que nos demuestra que los modos de intervención gubernamental abrumadores, centralizados y piramidales entran en proceso de deterioro y decadencia. El Estado contemporáneo omnipresente llega a su ocaso: sus recursos, capacidades y medios de administración no

⁵⁴ Leopoldo, Solís y Rafael, Gómez. "Soberanía e Independencia ante la Economía Global". En *Revista Examen*. Año 8, No. 26, julio 1991. P. 5.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

consiguen revertir los rendimientos decrecientes de su acción gubernamental. Se impone por tanto, emprender una revisión de lo que es la actividad del Estado. De ahí que la categoría reforma del Estado se extienda y difunda por todas partes.

Se toma conciencia de que la vida estatal está sujeta a mutaciones, contradicciones y transformaciones que necesariamente provocan desajustes en su organización y funcionamiento. Por lo que el punto central de la reforma estatal es cómo asimilar los procesos de cambio de velocidad intensa e imprevisibles y cómo deben los Estados encarar el futuro en contextos turbulentos y competitivos. La reforma del Estado debe ser una manera de reordenarlo y rehabilitarlo para poder llevar cabalmente a efecto sus funciones públicas, sociales y económicas.

Esta reforma no resulta del todo fácil para los encargados de ponerla en marcha, porque las múltiples y complicadas tareas estatales exigen cambios en la actuación gubernamental, de tal suerte que las respuestas gestadas por el aparato estatal permitan una ágil y pronta solución a los problemas. De ahí que las respuestas no se limiten a argumentos basados en argumentos trampas sustentados en la obesidad y achicamiento del aparato estatal. Lo importante estriba en revisar el papel que el Estado ha desempeñado, pero principalmente cual ha sido su actitud en los diferentes escenarios en donde se gestan los procesos sociales y las relaciones entre el mercado y los intereses democráticos.

Desde luego, esta relación debe ser siempre de total equilibrio, en donde predomine la equidad y la igualdad entre actores. Por lo que, si la relación entre el Estado y el mercado pierde fortaleza, será necesario analizar y corregir ambas actuaciones. El fracaso en la búsqueda del equilibrio no sólo es por parte del Estado, el mercado también puede equivocarse e inestabilizar la relación como consecuencia de diversas fallas intrínsecas.

Con relación al mercado, Rosenthal Gert, establece que "dichas fallas corresponden a la falta de competencia, a la existencia de bienes públicos, la presencia de externalidades, la existencia de mercados incompletos o de falta de información. En definitiva, "la falla de mercado" es más generalizada en los países en desarrollo que en los países desarrollados, y los desequilibrios son más extendidos y profundos, con frecuentes casos de inflación y desempleo. Dichas fallas son en muchos casos, verdaderas faltas de mercado, espacios vacíos que el sector público intenta cubrir de algún modo. Lo que demuestra que ha existido y existen bases para una intervención pública y no puede

postularse la optimalidad automática de la no intervención".⁵⁵

Por otra parte, la llamada falla del Estado "presenta diversas deficiencias, algunas compartidas con el sector privado, tal es el caso del problema de la información. El sector público está lejos de ser un agente sin problema de eficiencia y eficacia, también puede incurrir en errores importantes de conducción estratégica en el manejo de las principales variables macroeconómicas, o en el manejo de la deuda externa".⁵⁶

Una característica esencial de la reforma estatal es su amplitud y hasta su ambigüedad, por lo que podemos entenderla como "el proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de los factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y la readecuación del desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del modelo sustantivo proteccionista".⁵⁷

"En la versión más sencilla, la reforma del Estado es el cambio de los criterios con los que el Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional".⁵⁸

El término reforma del Estado, también se utiliza para "describir un sin número de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a causas diversas. Varias de esas causas son comunes y derivan de las modificaciones de la economía internacional, así como de los sistemas políticos del mundo... Otras son internas y responden a la dinámica propia de la evolución de cada nación".⁵⁹

Debemos entender que lo que reforma al Estado son sus relaciones con la sociedad, ya que básicamente el Estado es desde un punto de vista político la organización de la sociedad. Por lo que la reforma del Estado adquiere la

⁵⁵ Gert, Rosenthal. "La Magnitud del Aparato Estatal como Centro de los Debates: las Razones y las Consecuencias". En *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. INAP del 14-16 de noviembre de 1989. P. 23.

⁵⁶ *Ibidem*. P. 23.

⁵⁷ Alberto, Aziz. "Reforma al Estado. Modernización sin Modernidad. En Barros, Hurtado y Fernández (comp). *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*. FLACSO, Miguel Angel Porrúa, México 1991.

⁵⁸ Juan, Rebolledo. *La Reforma del Estado en México*. Edit. FCE, México 1991. P. 39.

⁵⁹ Juan, Reyes. "Elementos Económicos de la Reforma del Estado en México. En *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*. Universidad de Guadalajara, Miguel Angel Porrúa y FLACSO, México 1991, P. 39.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

importancia de interrelacionar una transformación económica, política y social. La reforma del Estado significa toma de conciencia de sus capacidades reales y eficiencia de gestión, revisión de su capacidad de gobierno como: bienestar social y crecimiento económico.

El destino de la reforma del Estado es el rescate de su vida pública tomando en cuenta la capacidad de los individuos y de sus agrupaciones para que con su participación se incorporen al desarrollo; analizar su entorno de atribuciones donde participa el Estado y en otros casos a dar paso a que la sociedad se desenvuelva y finalmente lograr un entendimiento del gobierno y los ciudadanos. La reforma del Estado proyecta un Estado promotor que no sustituya sino que complemente al mercado y que no suprima sino que aliente la participación de los grupos sociales.

“En la mayoría de los casos la reforma del Estado se concibe en tres planos fundamentales: el político, el económico y el social”.⁶⁰ La reforma en lo político tiene en el gobierno su escenario protagónico y debe involucrar necesariamente algunos factores tales como la modernización de las instituciones públicas, el equilibrio en el ejercicio funcional de los poderes constituidos, el mismo equilibrio entre las diversas instancias de gobierno en un régimen federal; la modernización del ejercicio de la autoridad y la modernización de los instrumentos administrativos del gobierno. Asimismo, tiene como objetivo hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cercana a la voluntad de los votantes, para lo cual se busca establecer reglas más transparentes del juego.

En el plano social, la reforma del Estado encuentra su escenario natural en la sociedad civil, contemplando los siguientes puntos: la ampliación de los espacios de participación social, el impulso de nuevas formas de organización y expresión ciudadana, y el aseguramiento pleno del ejercicio de las libertades individuales. Todo ello debe conducir a la procuración de una nueva cultura política ciudadana que lejos de enfrentar, afiance la relación entre la sociedad y el gobierno.

En el ámbito económico, la reforma del Estado abarca dos aspectos medulares, por una parte, debe reflexionarse en torno a la intervención económica directa del Estado, lo cual implica una actitud selectiva con respecto a las empresas del gobierno que deben permanecer en el ámbito de

⁶⁰ Felipe, Solís Acero. “Notas Sobre el Concepto de la Reforma del Estado y su Vinculación con el Proceso de Modernización”. En Núñez, Arturo. *La Reforma del Estado (Mesa Redonda)*. Villahermosa, Tabasco, 19 de junio de 1990. P. 28.

lo público. Por otra parte, la reforma debe plantear la actualización de los instrumentos reguladores del Estado de manera que se realice una revisión global de los mismos a fin de que aquellos que significan ataduras y obstáculos a la economía sean objeto de un proceso racional, gradual y vigilado de desregulación.

Toda reforma del Estado supone un proceso sometido a tiempos, escenarios, actores y limitantes que de una manera u otra condicionan la viabilidad o fracaso de la reforma.

Por lo que se refiere al tiempo, hay variables que pueden impulsar o retardar el procedimiento según se presenten y se manejen las circunstancias. En cuanto a los escenarios donde la reforma se desenvuelve, éstos son como diría Omar Guerrero "variables primarias y secundarias o en su defecto, causas internas y externas".⁶¹ Y por lo que hace a los actores, objeto y sujeto del proceso de reforma, éstos son la sociedad y el gobierno.

1.4.1. Principales Etiquetas de la Reforma del Estado

La discusión en relación con el Estado muchas veces tiende a adquirir matices altamente ideologizados, tajantes y sin respaldo empírico, situación que nos invita a reflexionar más allá de "etiquetas" y aterrizar nuestros argumentos y propuestas de acuerdo con lo que está sucediendo en la realidad. De ahí que consideremos pertinente retomar la advertencia de que lo que menos importa es el grado de intervención y el tamaño del Estado, lo fundamental son las formas y los medios, esto es, abordar el tema del papel que juega el Estado frente a la economía y la sociedad.

Quienes relacionan reforma estatal con una reducción del tamaño del Estado ven las posibilidades centradas en un supuesto adelgazamiento del Estado relacionado con categorías tales como: desincorporación, privatización, liberalización desregulación y desreglamentación. Siendo las más importantes por la magnitud de sus cambios y consecuencias la desincorporación y la privatización, que desde luego tienden a la búsqueda del adelgazamiento del Estado, aunque muchas veces lejos de solucionar problemas, engendra otros.

Otra sobresaliente visión de reforma del Estado es la conocida como redimensionamiento o reacomodo del Estado, entendida como una readecuación de las estructuras estatales con la finalidad de hacerlas funcionales con referencia a un nuevo contexto, pero sin que el Estado

⁶¹ Omar, Guerrero. "La Reforma del Estado como Modernización". *Ibidem*. pp. 14-17.

renuncie a sus deberes de rectoría económica. Tal y como lo plantea Luis Aguilar, "el redimensionamiento significa encontrar las dimensiones justas con referencia a algún criterio dado. Y las dimensiones justas no son necesariamente las más reducidas. Redimensionar entonces significa, encontrar las funciones, las políticas y las operaciones justas e idóneas para realizar ciertas preferencias colectivas de acuerdo con un criterio dado. Aún más, significa reequilibrar, reparar, compensar, reforzar, redistribuir empresas, programas y recursos".⁶²

Orientaciones que pese a sus logros, han sido insuficientes porque nuestros representantes no han entendido que el problema no es sólo el tamaño del Estado, el redimensionamiento, la descentralización de funciones o la selección de políticas adecuadas; por el contrario, el problema abarca lo que Méndez reconoce como "una participación pública mayor, guiada por la ética de la responsabilidad, la capacidad estratégica y el profesionalismo en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, a la vez que su adaptación a las nuevas realidades gubernamentales, marcadas por la mayor complejidad e incertidumbre".⁶³ "El problema también está en el cómo, es decir, en las prácticas y actitudes que permean los programas gubernamentales, en los medios y en las capacidades estratégicas".⁶⁴

1.4.2. Reorientaciones Necesarias en el Sector Público

Autores como Arturo Israel, consideran que "las reorientaciones requeridas en el sector público para promover el desarrollo económico y social, precisan cambios en las funciones realizadas por el sector público; las estructuras administrativas; los procedimientos seguidos; y las aptitudes y sistemas administrativos requeridos".⁶⁵

En lo que se refiere a las funciones, tenemos que es necesario reparar en la capacidad de formular, vigilar e instrumentar un conjunto congruente de políticas macroeconómicas y sectoriales, mediante personal altamente calificado, capaz de analizar opciones de políticas, de tomar decisiones de

⁶² Luis, Aguilar. "El Modelo Redimensionador: Supuestos y Límites". En *Memoria del Primer Seminario Internacional Reforma y Modernización de la Administración Pública*, INAP, México 14-16 de noviembre de 1989. P. 200.

⁶³ José Luis Méndez. *Op. cit.* P. 58.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 58-59.

⁶⁵ Arturo, Israel. (World Bank Public Sector management and Private Sector Development Division). "El Cambiante Rol del Estado: Dimensiones Institucionales". En *Memoria del Primer Seminario Internacional Reforma y Modernización de la Administración Pública*, INAP, México 14-16 de noviembre de 1989. P. 205.

manera coordinada entre las dependencias, de mantener una comunicación eficaz con el sistema político, capaz de modificar las decisiones sobre direcciones de políticas tomadas. Capacidad comúnmente denominada el cerebro o centro nervioso del gobierno, ya que significa contar con la aptitud de análisis y administración de las políticas.

En segundo término, se encuentra la capacidad para proporcionar un entorno favorable que haga posible las actividades del sector público y privado en escenarios competitivos, que necesariamente implica el desmantelamiento de un entorno de difícil manejo, un campo de acción uniforme y la procuración de un papel potencialmente promotor por parte del Estado.

En tercer lugar, se ubica la capacidad de privatizar en forma atinada y eficaz; ante la cual el Estado tendrá que desempeñar un papel diferente en el proceso de privatización si se pretende que éste último beneficie a la economía en su conjunto. Es preciso revisar la falta de capacidad del sector público para preparar las entidades que van a privatizarse, así como la capacidad de éste para preparar y concertar un trato respecto al precio y método de financiamiento. Y por último, el sector público necesita la capacidad para vigilar y reglamentar las entidades privatizadas para asegurar que se materialicen las ganancias que se esperaban obtener de la privatización.

Un elemento más en cuanto a las funciones, es el referido a la capacidad del Estado de realizar un diálogo eficaz con el sector privado, que debe orientarse positivamente hacia el intercambio de información, exigencias, inquietudes, intereses y opiniones, pero de ningún modo dirigirse en forma negativa a la conveniencia y concertación de privilegios de algunas de las partes, efectuándose dicha orientación en todas y cada una de las instancias "macro" o "micro". Ello es importante debido a que la naturaleza de los procesos políticos de un país incidirá en gran medida en el carácter específico del diálogo entre los sectores público y privado.

Los cambios en las estructuras administrativas se encaminan a una reorientación de funciones del sector público, es decir, a una "reestructuración del mismo". A nivel de estructura organizacional, será necesario eliminar o reducir el número de dependencias cuyo objetivo primordial es el control directo de la actividad económica, pero a su vez, será preciso crear nuevas dependencias o unidades de tipo normativas y capaces de efectuar análisis y gestión de políticas.

La reorientación también implica procedimientos distintos. El primero emana del hecho de que la orientación del sector público muchas veces se basa en un enfoque de arriba a abajo, en el cual los funcionarios

gubernamentales deciden las políticas y las acciones, sin consultar con los beneficiarios o perjudicados de sus decisiones, lo que trae consigo un creciente distanciamiento entre el Estado y la ciudadanía. Por lo que es necesario un procedimiento de mayor apertura en la toma de decisiones, vinculado con la cultura y en un medio político democrático: comentarios previos sobre reglamentos o cambio de políticas del gobierno con la sociedad, para asegurarse de que la decisión responderá únicamente a los intereses de la colectividad, y no así, a intereses creados por los funcionarios o grupos poderosos.

Lo que precisan estas nuevas funciones, estructuras y procedimientos es una clase diferente de servidor público y un conjunto modificado de estímulos. El tipo de persona que será indispensable es el profesional de alto nivel, capaz de trabajar en el análisis y formulación de políticas, en acciones normativas que sean un apoyo eficaz para las actividades del sector privado. En general, se trata de un funcionario con perfil de gerente público capaz de enfrentar los múltiples retos que su realidad le plantee sin más, consciente de que los problemas son graves y la búsqueda de soluciones, a penas inicia.

Sin embargo, y a pesar de la fuerza de estos enfoques en mejorar la actuación del gobierno, el Estado parece estar rezagado en cuanto a su actuación. Ante lo cual diversas ramas de estudio se dedicaron a estudiar el desenvolvimiento de las instituciones. El neoinstitucionalismo representa la valoración de la importancia de las instituciones, y sobre todo, del Estado como actor central en los procesos de transición. Con ello, la preocupación de los estudios sobre el gobierno no pierde fuerza, simplemente se vincula con variables antes no consideradas.

1.4.3. Un Cambio en las Organizaciones Públicas

Analizar la reforma del Estado a través del estudio de las instituciones que lo conforman, responde a la necesidad de contar con estructuras administrativas equilibradas, abiertas, horizontales y autónomas, que procuren a la par de un bien colectivo, la orientación hacia la innovación y la calidad en sus productos.

Las instituciones públicas desde siempre han sido el eje central donde se gestan las estrategias, el diálogo, las negociaciones, y además son producidas las respuestas a los problemas ciudadanos que día a día son planteados al aparato estatal. Es decir, la existencia de las instituciones es crucial para permitir alcanzar el cambio, pero también por que en muchas ocasiones son las principales detractoras del mismo.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

Las instituciones son diseñadas por los hombres que las integran y les dan forma, en ocasiones esta estructura responde a las tareas encomendadas, pero ello no es obstáculo para que también respondan a caprichos del grupo en el poder. Asimismo, se establecen reglas del juego que en ocasiones lejos de permitir el diálogo entre autoridades y ciudadanía, limitan el entendimiento y la pronta solución de conflictos.

Se trata entonces de fijar la atención en una reforma del Estado a partir de instituciones abiertas que permitan mayor participación ciudadana en la solución de los problemas públicos, así como en la evaluación de las respuestas gubernamentales. Entre mayor sea la participación ciudadana en las decisiones y acciones gubernamentales, mayores serán las posibilidades de entender a la colectividad y brindar respuestas adecuadas a la realidad, sin importar si obedecen o no a modelos preestablecidos en el escritorio.

En este sentido, March y Olsen se refieren "a la necesidad de consolidar un régimen democrático como parte de la reforma del Estado, que procure incentivar la participación ciudadana en las actividades estatales, a través del establecimiento de instituciones políticas abiertas, planas, flexibles y moldeables. Que permitan procesos democráticos en la elección de sus representantes, pero que además, procuren la evaluación de las acciones gubernamentales por parte de la sociedad a la que representan y gobiernan".⁶⁶

La reforma del Estado a través de sus instituciones es importante y trascendental, el medio ambiente que rodea las organizaciones determina su conformación interna y su desempeño. Factores políticos, económicos, sociales, culturales e ideológicos, nacionales e internacionales influyen en las decisiones y acciones que se implementan.

La reforma institucional debe considerar aspectos relativos a: la adaptación a cambios ambientales y la adaptación a cambios internos (ajuste a cambios de estrategia, cambios en la tecnología, cambios en la gente, ajustes debido a la "edad" de la organización, ajuste a cambios de tamaño, búsqueda de mejoras en la consistencia interna y búsqueda de mejoras en la eficiencia y calidad).

Estos son elementos importantes si entendemos que las organizaciones públicas en el diario acontecer son los escenarios políticos, económicos, sociales, culturales, etc., en donde la negociación es la directriz más

⁶⁶ James G., March y Johan P., Olsen. *Rediscovering Institutions the Organizational Basis of Politics*. New York The Free Press, 1989. P. 17.

importante para definir y defender intereses personales y colectivos. Pero sin dejar de lado al Estado como la institución más importante, encargada de brindar atención a las necesidades sociales básicas: mantener el control y el orden.⁶⁷ March y Olsen afirman "las instituciones políticas son fuente de orden y estabilidad en el mundo interactivo que podría de otro modo parecer caótico."⁶⁸

La importancia de las funciones estatales nos lleva a pensar en una reforma del Estado a través de sus instituciones en las que se ven materializadas las necesidades sociales y las resoluciones gubernamentales. Tal vez esta perspectiva sea nueva y poco estudiada, pero la necesidad de contar con una administración pública eficiente, racional y social es un imperativo que hoy más que nunca debe formar parte de la agenda de gobierno.

1.4.3.1. Similitudes Institucionales

Para llevar a cabo la reforma del Estado mediante un cambio en las organizaciones públicas es preciso conocer algunas de las características de éstas. En este sentido, existen teóricos que se pronuncian por marcadas similitudes entre éstas y las organizaciones del ámbito privado, mientras que otros más no desisten en afirmar que las instituciones públicas y privadas distan mucho de ser similares porque el ámbito en el que se inscriben es de naturaleza diametralmente distinta.

Como parte del primer grupo, Crozier considera que las instituciones que conforman la administración pública son bastantes similares a las del ámbito privado, ya que "enfrentan los mismos problemas de adaptación: sus clientes cambian, su personal y sus tareas evolucionan. Deben responder a exigencias de innovación y calidad, así como de participación".⁶⁹

Derivado de ello, "el modelo a seguir sería el que se basa en tres principios fundamentalmente:

1. La simplicidad en las estructuras y los procesos, para permitir mayor apertura en la toma de decisiones, es decir, entre más elemental y practica se encuentre estructurada una institución, menor será la posibilidad de burocratizarse y sofocarse por su dimensión.

⁶⁷ Theda, Skocpol. "El Estado Regresa al Primer Plano: Estrategias de Análisis de la Investigación Actual". En *Zona Abierta*, No. 50, 1989. P 9.

⁶⁸ James G., March y Johan P., Olsen. *Op. cit.* P. 53.

⁶⁹ Michel, Crozier. "El Cambio en las Organizaciones Públicas". *Gestión y Política Pública*, Vol. I, Núm. 1. CIDE, México julio-diciembre 1993. P. 97.

2. La autonomía de las unidades operativas es un elemento fundamental que permite mayor responsabilidad por parte de quien toma y ejecuta las decisiones, pero también más eficacia administrativa.
3. El gobierno por la cultura se traduce en la tolerancia de diferencias, en donde tal vez lo menos importante sería la coherencia y la convergencia unívoca por parte de gobernantes y gobernados en el momento de resolver una problemática. La cooperación entre actores puede gestarse independientemente de las preferencias y principios rectores, lo importante es caminar en un mismo sentido: el bien común".⁷⁰

Las tres características recaen fundamentalmente en la preocupación que todo administrador público debe considerar con respecto a sus objetivos, tareas y metas establecidas, las repercusiones positivas o negativas de sus actos.

1.4.3.2. Diferencias Institucionales

En otro orden de ideas, existen posturas que se basan en afirmar que las instituciones públicas y privadas tienen pocos elementos en común. De ahí que se considere importante plantear algunas características de las instituciones públicas que a pesar de las similitudes que guardan con las empresas privadas, son peculiaridades organizativas y de funcionamiento propias del ámbito público, que la mayoría de las veces dificultan cualquier reforma, cambio organizativo o estructural en el ámbito publicoadministrativo.

Por un lado, las instituciones públicas no compiten entre sí para vender sus servicios dentro de sus respectivas áreas de influencia, por lo que las reformas se producen por un deseo propio de perfeccionamiento, que sirve para mejorar la atención ciudadana o para resolver algún problema de ineficiencia en la prestación de los servicios públicos y en la solución de las demandas ciudadanas.

En segundo lugar, las reglas y procedimientos muchas de las veces rígidos y unilaterales al interior de las instituciones públicas, imponen restricciones considerables a la implantación y modificación de modelos organizativos y a la reforma de sus procedimientos.

Aunado a la posición descrita, se encuentra el escepticismo de los administradores públicos que enfrentaron experiencias desagradables

⁷⁰ *Ibidem.* P. 97.

generadas por modelos y metodologías mal adaptadas del ámbito privado al público. Lejos de corregir las fallas estatales que impedían la pronta y eficiente solución de los problemas públicos, coadyuvaron en gran medida a evidenciar la incapacidad estatal y la necesidad cada vez mayor de un cambio en las instituciones gubernamentales.

1.4.4. La Reforma Reformada del Estado

A manera de preámbulo, consideramos necesario plantear algunas "pautas de acción de las que la reforma reformada del Estado ha hecho uso para llegar al Estado deseable según Bernardo Kliksberg:

1. En primer lugar, la reforma ha dejado los gremios tecnócratas y ha pasado a formar parte de la gran agenda política.
2. La agenda de reforma sobre la que se está trabajando es muy novedosa, respecto a la propia, de la "administración pública convencional".
3. La estrategia reformista ha cambiado decisivamente. Se ha pasado de la etapa de las reformas administrativas, donde todo el tema era manejado por una élite con deseos de revelar la verdad de la reforma del Estado a nivel mundial, a estrategias que ponen el énfasis en la concertación social.
4. La conducción de la reforma ha cambiado totalmente de manos, va del monopolio de los juristas y administradores a ámbitos disciplinarios más vastos. Surgen así, equipos multidisciplinarios, donde hay políticos y especialistas de diversas áreas sociales, además de los participantes anteriores, con lo que el nivel de creatividad ha aumentado.
5. Un punto fundamental, es la búsqueda de los lazos efectivos entre planificación y gestión pública. Se trata de articular una visión integrada.
6. Una dirección más de la reforma, es que enfatiza las potencialidades del trabajo al nivel de integración regional en todos estos temas.
7. Por último, encontramos la desmitificación de la supuesta ineficiencia congénita del Estado. Se discute que la ineficiencia del Estado es un hecho de la naturaleza del mismo".⁷¹

⁷¹ Bernardo, Kliksberg. "Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública". En *Memoria del Primer Seminario Internacional Reforma y Modernización de la Administración Pública*, INAP, México 14-16 de noviembre de 1989. pp. 181-182.

En "la reforma de la reforma" está inmersa la concepción de que la ineficiencia es un hecho innegable y es decisivo que se ataque. Finalmente, dicha reforma está orientada a afirmar que no sólo el sistema democrático es compatible con la eficiencia estatal, sino que la única posibilidad de obtener ambas metas, es en este marco de conjunción.

Un Estado necesario tal y como lo plantea Kliksberg, es aquel que parte de un reconocimiento de la urgente y necesaria participación de la sociedad; es aquel que tiende al progreso y desarrollo integral, más que dejar todo a las libres fuerzas del mercado; es aquel que se tiene que sumar a la sociedad, que procure la eliminación de la corrupción y controle racionalmente sus procesos de gestión.

Elementos por demás importantes; pero que a pesar de los esfuerzos realizados por las diversas posturas acerca de la reforma del Estado, no han sido alcanzados de manera integral, en ocasiones por no ser contemplados, o por considerar más importantes debates vacíos de objetividad y respaldo real. Otras veces por que fueron planteadas por el académico o investigador preocupados en el tópico, pero sin embargo, el político nunca lo integro como parte de su agenda; además de las ocasiones en que son planteados los cambios, pero mal implementados o desvirtuados en el terreno de la realidad.

La reforma del Estado ha transitado de manera creciente de la mesa de los debates a las acciones en todos los países, pero también en sentido contrario, de la praxis gubernamental a la mesa de los debates. Y es precisamente aquí donde debemos extremar precauciones para evitar a toda costa el riesgo de caer por un lado, en la realización de cualquier tipo de acciones bajo la etiqueta de reforma y de la modernización; y por otro, el de privilegiar la realización de esquemas y modelos que no correspondan a la realidad y que signifiquen respuestas reduccionistas respecto del ente estatal y de coyuntura. Sin olvidar claro está, que la administración pública es la clave para la reforma, ya que ahí es donde se abren los espacios para la participación social.

1.5 PROBLEMAS GENERALES ENFRENTADOS POR LA REFORMA DEL ESTADO

Las iniciativas de reforma del Estado han sido un tema obligado en la transición de los últimos años, a veces con un mayor o menor énfasis; sin embargo, pese a las expectativas que generaron en su momento, no lograron del todo inducir o impulsar una situación claramente diferenciada de los años precedentes.

Las diversas figuras acerca de cómo llevar a cabo una reforma estatal y de sus estructuras gubernamentales, traducidas principalmente en dos visiones: el redimensionamiento y el tema del tamaño del Estado, ligado al adelgazamiento. No lograron en parte responder a cada uno de los cuestionamientos estatales que desde la década de los setenta hasta la actualidad el Estado tiene ante sí.

Por lo que podemos afirmar que el Estado y su aparato de gobierno no reclaman para sí un mayor o menor "tamaño", porque no existe un tamaño "óptimo". Al contrario, el problema del estado es un problema de calidad. Habrá que buscar por consiguiente una reforma estatal que propicie calidad al desempeño gubernamental del Estado, no que lo reduzca o lo amplíe. Se trata de configurar un Estado moderno fuerte, no un Estado "minimizado" o "liviano".

1.5.1. Insuficiencias Empíricas

Es momento de reparar puntualmente en alguno de los argumentos o características metodológicas hasta cierto punto responsables de los fracasos que a la luz trajo consigo la reforma del Estado.

Un elemento predominante en la mayoría de las posturas de reforma y que de alguna manera ya fue mencionado en apartados anteriores, pero que por motivos de integración consideramos es necesario sea retomado, es el referido a las insuficiencias empíricas que Bernardo Kliksberg plantea como "debates que se llevan a cabo con alta frecuencia en medio de un vacío pronunciado de información sobre las reales dimensiones de las variables básicas".⁷² Situación que es aún más acentuada en los países de América Latina.

En ocasiones, es difícil discutir sobre la magnitud del tamaño de la planta de personal público y políticas aconsejables, cuando las cifras de referencia en la discusión varía más del cien por ciento, en cuanto a la estimación de este tamaño.

1.5.2. Tendencia a la Agregación

Otro elemento más es la tendencia a la agregación, en tanto la discusión suele plantearse utilizando una categoría global y agregada como lo es el Estado, conformando juicios sobre posibles alternativas y políticas a partir de

⁷² Bernardo, Kliksberg. "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa". En Memoria del Segundo Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. INAP, México 29-30 de julio de 1991. P. 14.

esta categoría, sin importar si quiera el hecho de que no podemos hablar del Estado como conjunto homogéneo.

Trabajar con una categoría totalmente agregada, genera inferencias con altos márgenes de error, debido a que cada Estado responde según el contexto interno en el que se encuentra inmerso. Hablar de reforma del Estado necesariamente implica aterrizar el modelo en la realidad de cada Estado en particular y adecuar los métodos y procedimientos a lo lógica exigida.

Cabría señalar aquí, la imperiosa necesidad de pasar de la estrategia globalista a la selectiva, es decir, dejar de lado visiones de reforma del Estado de tipo totalitaria. No se pretende cambiar todo el aparato estatal en el corto ni en el mediano plazo, sino elegir algunos aspectos relativos desde el punto de vista de los objetivos nacionales, y concentrar la atención en ellos.

1.5.3. Carencia de Perspectiva Histórica

En tercer lugar, se tiene carencia de perspectiva histórica, esto resulta lamentable, debido a que "el análisis de la evolución histórica es de importancia central para llevar a cabo un diagnóstico de profundidad de la situación existente y determinar así la viabilidad de los posibles cursos de acción".⁷³

Sin embargo, con frecuencia las discusiones que en torno a la reforma del Estado se realizan, prescinden totalmente de la lógica histórica que determinó las evoluciones registradas y efectúa consideraciones absolutas de racionalidad o irracionalidad. Marginándose con ello el potencial de aporte que puede brindar la dimensión histórica.

1.5.4. Manejo de Enfoques Prescriptivos

Otra importante concepción es el manejo de enfoques de tipo prescriptivo, que supone la existencia de una serie de técnicas que están allí, en los libros, codificadas de diferente manera, que hay que trasladar a la realidad y modernizar las organizaciones públicas. "Este enfoque prescriptivo cree que se tiene el conocimiento y que la cuestión es prescribir la realidad".⁷⁴

Pero la naturaleza de las organizaciones y los problemas públicos dificultan

⁷³ Miguel A., Chávez Alvarado. *Op. cit.* P. 202.

⁷⁴ Bernardo, Kliksberg. *Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre*, INAP, México 1989. P. 111.

la aplicación de este tipo de enfoques o recetarios de cocina, caracterizados por ser rígidos y en su mayoría, ajenos a la realidad. Además, no podemos prescribir de manera rígida la realidad humana, porque normalmente no se cuenta con un saber acumulado suficiente para realizarla ante la rapidez de los hechos.

Ante ello, es necesario la puesta en marcha de enfoques de tipo heurístico consistentes en trabajar a partir de la experimentación social controlada, buscar caminos a través de un atento contacto con la realidad, e ir construyendo respuestas técnicas pertinentes. Pero por ningún motivo es recomendable pretender manipular la realidad a partir de elementos teóricos establecidos rígidamente y poco adaptables a situaciones cambiantes.

1.5.5. Ausencia de Análisis Comparados

Una limitante más, es la ausencia de análisis comparados sistemáticos de procesos y situaciones examinadas que podrían ampliar los marcos de referencia y evitar en gran medida la realización de análisis al margen de las realidades externas a la región. Análisis hechos de acuerdo con la realidad de una determinada región y no de tipo extremista como la realizada comúnmente entre países europeos y países latinos. Recordemos que antes de comparar, es necesario tomar en cuenta la perspectiva histórica.

Esta problemática se refleja cuando el tamaño del Estado es medido por indicadores generales y rígidos (previamente establecidos), y resulta que éste es considerablemente mayor en los países de la Comunidad Económica Europea, en comparación con los de América Latina, pero resulta que la región más preocupada por el tamaño es precisamente ésta última, lo que demuestra una vez más, que lo que se estima normalmente como un gran tamaño no lo es con referencia a dichos países.

El análisis comparativo permitiría hacer de lado ciertas discusiones cerradas, para centrar la atención hacia otras más significativas de acuerdo con la realidad, como la relativa a las funciones que cumple el Estado.

1.5.6. Utilización de Categorías Ambiguas

Por último, encontramos que el discurso de reforma del Estado hace uso de categorías ambiguas, que no tienen significado unívoco, pero que son tratadas como si fueran uniformes. "Los debates comúnmente tienden a caer en dificultades semánticas o conducir a conclusiones genéricas con serias dificultades para su instrumentación, sólo porque los teóricos no han podido

percibir que las categorías usadas no poseen un sólo significado en tanto su contenido varía de acuerdo con los actores sociales consultados".⁷⁵ De ahí que la reforma del Estado sea entendida de muy diversas maneras, dependiendo del campo de estudio del teórico o de la perspectiva que le preocupe conocer para brindar posibles soluciones: se habla de privatización, desregulación, desburocratización, achicamiento, simplificación, reforma administrativa, redimensionamiento, retracción, perfilándose de tras de todo ello, diferencias en los enfoques e incluso contradicciones.

Estas son pues, algunas de las muchas limitantes a las que se enfrenta la reforma del Estado, llevada a la discusión superficial de los problemas y con poca capacidad para generar soluciones a los cuestionamientos estatales. Ello responde básicamente a las diferentes visiones que del problema existe y que la literatura al respecto ha mostrado claramente. Hablar de reforma del Estado no es sencillo, los elementos implicados son muchos y los actores de igual forma; situación que lleva a la postulación de perfiles económicos, políticos y sociales o culturales, o más genéricamente, a discusiones del tamaño, de sus estructuras, de sus instituciones, de su modernización y hasta de su desaparición. Lo que se traduce en la inexistencia de una reforma del Estado integral, que desde nuestra perspectiva está muy lejos de la realidad, por tratarse de la reforma de un ente abstracto, que por su amplitud y dimensiones es difícil de acotar.

La tarea de conseguir el estado deseable es difícil y ambiciosa, por lo que la reforma del Estado debería según Bernardo Kliksberg, centrar su atención en los siguientes aspectos:

"Se trata de un Estado que sea capaz de gobernar y estos márgenes de gobernabilidad están condicionados por factores internos y externos que crean elevados niveles de dificultad para que las decisiones políticas lleguen a ser acciones reales. Ante lo que se precisa un Estado efectivamente soberano que decida en forma autónoma frente a los cada vez más influyentes elementos exteriores.

Que democratice para ayudar activamente a rearticular la sociedad civil, a recobrar algunas de las formas de organización civil básicas y recrear nuevas formas, ajustadas a las exigencias de fin de siglo.

⁷⁵ Bernardo, Kliksberg. *"Problemas Estratégicos en la Reforma..." Op. cit. P. 16.*

Que actúe en el marco de la crisis económica que cada vez es de extrema gravedad, ejecutando políticas sociales que tengan en cuenta seriamente los intereses de la mayoría.

Que sea capaz de aplicar una enérgica política de descentralización, ya que en la medida que se logre efectivamente transferir poder político y económico hacia el plano regional y municipal, acompañado de gestión administrativa real, se estará en presencia de una democratización de la sociedad.

Que presente una verdadera política de personal que atienda los grandes temas: que trabaje el problema de las remuneraciones, que compare el trabajo privado con el público, que ingrese el tema de la redistribución de personal en el interior del sector público, con miras a optimizar, utilizando entre otros mecanismos, la redistribución y el reciclaje".⁷⁶

Un Estado deseable significa el replanteo del modelo de relaciones con la ciudadanía, donde prevalezca por encima de todo, la transparencia, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía en forma activa, canales de participación ciudadana y la configuración de un aparato abierto constante en interacción con la sociedad.

El Estado eficiente tiene que basar su actuación en un modelo organizacional de tipo gerencial, que vea a la organización del futuro como una organización flexible y abierta, y con una capacidad de adaptación rápida a los contextos mediante la estimulación de la innovación. Para mantener un nivel de eficiencia en el contexto actual es necesario crear, generar respuestas inteligentes frente a una complejidad gerencial que va a ir en ascenso.

1.6. LA REFORMA DEL ESTADO Y SU VINCULACIÓN CON LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La vinculación de la reforma del Estado y la modernización de la administración pública -tópico que será desarrollado en el capítulo siguiente con mayor profundidad- la ubicamos a partir de entender que en las estructuras del Estado se han dado diversas figuras acerca de cómo llevar a cabo una reforma estatal y de sus estructuras gubernamentales. Siendo una de ellas la modernización del Estado, con miras a su perfeccionamiento y búsqueda de herramientas novedosas y útiles que día con día impactan la administración

⁷⁶ Bernardo, Kliksberg. *Gerencia Pública en Tiempos... Op. cit. pp. 101-108.*

pública.

En paralelo a los debates sobre el papel, composición y tamaño del estado y por encima de ideologías o posiciones políticas, los gobiernos de todo el mundo, ya sean liberales o conservadores, socialistas, social-demócrata o demócrata-cristianos, han emprendido programas de modernización de sus administraciones públicas.

Como interpretación de la reforma del Estado, la modernización y sus estructuras político-administrativas son parte esencial de un movimiento en favor del Estado -contrario a lo apostado por los enfoques del tamaño y de su redimensionamiento- no en el sentido de "achicarlo" o "reacomodarlo".

El concepto de moderno al igual que el de modernización y modernidad, poseen un sentido muy amplio, lo que rebasa las pretensiones de esta tesis. Sin embargo, se puede afirmar que los Estados modernos según Guerrero, "están caracterizados por un elevado nivel de rendimiento gubernamental que no únicamente ha sido por criterios de capacidad administrativa, sino también por consenso popular, apoyo político, legitimidad constitucional y sobre todo, nivel de comunidad social sobre los determinantes de los conflictos sociales y la prepotencia de los individualismos. El Estado moderno se distingue tanto por el crecimiento económico que ha inducido, como por el grado de desarrollo político alcanzado".⁷⁷

La modernización es un tipo de cambio específico. Denota la incapacidad de un Estado para enfrentarse a problemas para los cuales no existe una solución constante, problemas que se generan en su interior y al exterior, en sus relaciones con otros Estados. "La reforma por modernización se refiere a las capacidades que puede tener un Estado para adaptarse continuamente a un medio externo interestatal en transformación rápida y constante, y cuyo cambio está avivado por la universalización de la economía, por la interdependencia comercial, el desarrollo tecnológico y el progreso científico".⁷⁸

Así, la reforma del Estado referida a la modernización responde directa e indirectamente a causas externas e internas. Causas externas que son reflejadas principalmente en la cada vez más evidente separación entre países desarrollados y en vías de desarrollo, ya que mientras en los primeros se habla de un proceso de postmodernismo, en los segundos se postula alcanzar niveles de modernización.

⁷⁷ Omar, Guerrero. *El Estado en la Era de...* Op. cit. P. 83.

⁷⁸ Omar, Guerrero. *La Reforma del Estado como...* Op. cit. P. 15.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

Asimismo, buena parte de los contrastes en las mutaciones de los Estados contemporáneos obedece a causas internas, principalmente al patrón de desarrollo político, al grado de crecimiento de sus fuerzas interiores y su capacidad o incapacidad para adaptarse a un entorno mundial.

Elementos que debido a la especificidad con que se presentan en cada país y a la especificidad de los elementos y circunstancias involucradas, producen realidades diversas en Alemania, Europa occidental, Europa oriental y en América Latina a pesar de que los cambios se den al mismo tiempo.

Mientras que América Latina presenta una modernización incompleta e inacabada, de frutos a medias y de esperanzas perdidas, que está transformando a sus estados intervencionistas y sus regímenes de bienestar en esquemas neoliberales de privatización no siempre debidamente meditados, España se proyecta ante nosotros como una muestra de rapidez y solidez de su modernización, como una muestra de la amplitud y profundidad de las transformaciones que ha experimentado ese país: "es posible constatar inmediatamente como los españoles disfrutaban de plenas libertades y derechos políticos, como su vida económica y política se ha modernizado a un ritmo vertiginoso, y como después de un largo periodo de aislamiento internacional han pasado a ser partícipes activos en la construcción europea".⁷⁹

Ahora bien, los Estados se están modernizando porque los cambios vertiginosos e impredecibles día con día dejan de lado las instituciones políticas y administrativas rezagadas que ya no eran capaces de responder a las peticiones sociales cada vez mejor organizadas, diferenciadas y fundamentadas. Aunado a ello, el uso indiscriminado de técnicas y herramientas administrativas que ya no respondían a los cuestionamientos de la realidad.

Este paso, al igual que la influencia de factores internos y externos, se da de manera diferenciada de un país a otro, ya que mientras que en los países desarrollados se ha consolidado un ambiente institucional por parte de los sectores público y privado, centrados en la privatización y la publicación, sin la menor intención de procurar la pérdida de capacidad de gestión de la administración pública; en países como México, la reforma principalmente se ha abocado a procesos de privatización que tienden en gran medida al "achicamiento" del Estado y hasta su posible desaparición, haciéndose la

⁷⁹ Eugenio, Burriel de Orueta. "Segunda Parte: La Administración Pública en la Transición Democrática Española". En *Quórum*, No. 39, 2ª época, Año V. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, febrero de 1996. P. 34.

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

crítica más que al Estado en su conjunto, a su manifestación intervencionista y propietaria.

A pesar de que la reforma del Estado de acuerdo con las manifestaciones del pasado y del presente se aboca principalmente a comprender las relaciones del Estado con la sociedad que le sirve de soporte, porque éste es considerado desde la perspectiva política como la organización de la sociedad o como diría Luis Aguilar "la sociedad civil es el Estado ampliado".⁸⁰ La reforma del Estado debería ser una reforma integral, que no se limite sólo a las relaciones sociales, al plano económico o al plano político, es necesario una visión integral de los problemas del Estado.

Una de las vertientes de la reforma del Estado mediante la modernización, se lleva a cabo con programas gubernamentales de modernización que dejan de lado las decisiones centralistas y autoritarias, para bajar hasta el sentir de la ciudadanía que ya organizada retoma su papel como insumo de esa caja negra donde se toman las decisiones, aún más, toman un papel activo en la aplicación y evaluación de las mismas. La modernización también entra en juego cuando la administración pública se preocupa por sustituir las herramientas que ya se dio cuenta son obsoletas para enfrentar el presente y el futuro.

La realidad exige necesario, "capacitar al Estado para absorber a nuevas organizaciones políticas, para dar cabida a más y más variadas demandas, para fortalecer el desarrollo político. Se reforma cuando suprime los modos antiguos de ejercer la administración pública, desterrando la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al mérito, la capacidad y el desempeño".⁸¹

La reforma señala un Estado a quien se le exige de todos lados una transformación urgente, antes de que la aguda situación lo lleve a su paralización. Una reforma que vaya más allá de la tinta y el papel, para convertirse en un hecho real y certero respecto de las exigencias. Se habla de una necesaria reforma del Estado, no por mero capricho de intelectuales, ya que su llamado responde a problemas estatales a escala mundial.

Como resultado, encontramos el entendimiento del por qué la modernización del Estado y su aparato gubernamental ha adquirido variadas formas de expresión: la descentralización (administrativa, política y territorial),

⁸⁰ Ver Luis F., Aguilar Villanueva. *Política y Racionalidad... Op. cit.*

⁸¹ Omar, Guerrero. *La Reforma del Estado como... Op. cit. P. 20.*

la profesionalización de la burocracia; mejora en los niveles de gasto público, simplificación en las transacciones con la sociedad, la eficientización de las actividades gubernamentales, la constante búsqueda de nuevas y mejores formas de gestión gubernamental, la exploración del mejoramiento y perfeccionamiento de los medios por los que se ejecuta la acción gubernamental, y mayor racionalidad en los planes y programas, entre otros.

En algunos países, como en el caso de Gran Bretaña, la política de modernización ha estado claramente asociada a la idea de un Estado redimensionador y comprimido. En otros como Francia y Alemania, surge por la necesidad de ajustar la oferta de bienes y servicios públicos ante cambios en las necesidades y requerimiento de los ciudadanos; y en algunos más, ha sido la necesidad de fortalecer las instituciones públicas lo que ha provocado estos esfuerzos.

No obstante las diferencias de origen, es posible encontrar temas comunes en las experiencias de modernización administrativa en el mundo: "en primer lugar el objetivo, ya que en su mayoría las experiencias a nivel mundial coinciden en mejorar la eficiencia del gobierno, en algunos casos con una clara orientación de reducir o detener su costo, y en otros, con el propósito de mejorar la prestación de los servicios públicos.

En segundo lugar, lo referente al desarrollo de tecnologías administrativas aplicables al sector público, así como la asimilación de técnicas surgidas del sector privado como son la reingeniería de procesos (mejor conocida en Estados Unidos como reinención) y la calidad en el servicio (o mejora continua)".⁸² Sin embargo, agregaríamos una más: la gerencia pública (*public management*), ya que es una herramienta útil y viable en el proceso de modernización de la administración pública contemporánea, que si bien retoma elementos del ámbito privado, su naturaleza responde a los problemas públicos para los que fue creada. Todas en busca del llamado renacimiento de la administración pública contemporánea.

La modernización administrativa significa pues, "la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesarias. Por eso el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan".⁸³ La modernización se refiere a los cambios, que al interior,

⁸² Gabriel, Moctezuma Muñoz. "Evaluación y Perspectivas de la Modernización Administrativa". En *Estrategias y Perspectivas de la Modernización Administrativa en Grandes Metrópolis*, DDF, CIDE, México, septiembre de 1997, pp. 132-133.

⁸³ María del Carmen, Pardo. *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para*

DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ESTATAL CONTEMPORÁNEO

necesita el Estado para hacer frente a todo el conjunto de problemas que el contexto le plantea, por lo que deberá ser compatible con la fuerza del mercado y no ser desplazado por éste último. La modernización del Estado y su aparato gubernamental es cuestión de cómo mejorar su calidad.

La tarea estatal implica entonces, según María del Carmen Pardo: "primero, reconocer el elemento de racionalidad, que puede explicarse mediante la normatividad de extenderse el campo de intervención del Estado, es decir, lo más importante para los administradores públicos era el apoyo de una racionalidad basada en razones jurídico-técnicas; segundo, la nueva racionalidad entró en conflicto con formas tradicionales de comportamiento de las estructuras administrativas, conflictivo que trajo consigo el binomio autonomía/subordinación del aparato administrativo respecto al sistema político, que tanto le ha pesado al primero; tercero, las demandas de la burocracia se atienden cada vez más de manera directa, sin mediación de organizaciones políticas y sociales, ocupando la burocracia el espacio político de negociación que antes era de los partidos y las organizaciones sociales".⁸⁴

Al realizarse este cambio de posiciones en el espacio político, se dio lugar a una actuación más directa de la administración pública, y se dejaba detrás la visión tradicional de ésta como simple ejecutora de las decisiones políticas, como el instrumento de ejecución del mandato político. Y dar paso ya no a la modernización del Estado como tal, sino a la modernización de la administración pública como parte fundamental de la Reforma del Estado.

Explicar los Cambios en la Estructura de la Administración Pública, 1940-1990. INAP, Colegio de México, México 1992. P. 19.

⁸⁴ *Ibidem*. pp. 19-20.

**CAPITULO II.
CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CONTEMPORÁNEA: LA MODERNIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

2.1. LA ADMINISTRACIÓN DE LA CRISIS

Como resultado de la crisis del Estado, esbozada a partir de la evolución del sistema de legitimidad, y pensando en la administración pública como parte inherente del aparato estatal, de su crisis, sus problemas, sus retos y sus resultados, consideramos necesario reparar ahora en el papel que la administración pública ha tenido que desempeñar ante el escenario de crisis a la que fue arrastrada y que necesariamente la llevó a cambios en su actuación y formas tradicionales de proceder.

Cambios que según Michel Crozier, "no se llevan a cabo por los cambios mismos, sino porque hay crisis. Por lo que no se debe considerar a la crisis como una catástrofe, sino como un estímulo para hacer un esfuerzo, para efectuar un cambio".¹

Este apartado pretende entonces, abordar el cambio en la administración pública a partir de entender de manera específica la evolución del sistema de legitimidad de la administración pública -tópico que desde un punto de vista genérico, se abocó a consideraciones estatales, más que administrativas, siendo abordado como parte del primer capítulo.

2.1.1. Evolución del Sistema de Legitimidad de la Administración Pública

Tal y como lo plantea Romain Laufer, "primero un Estado gendarme que entró en crisis a finales de la década de los veinte, debido a que el simbolismo que le daba legitimidad a los entes de la administración pública, conocido como el poder conferido o principio de la potestad pública, se derrumbó ante la evidencia real y objetiva".²

¹ Michel, Crozier. "El Cambio en las Organizaciones..." Op. cit. P. 93.

² Romain, Laufer y Alain, Burland. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. INAP, Madrid 1989. pp. 37-49.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Después, un Estado providencia que surge como un sistema de legitimidad diferente, que le da sustento al nuevo momento histórico, en donde el Estado se legitima por la finalidad de ese poder conferido, es decir, por el criterio de servicio y del interés público; apareciendo incluso la empresa pública legitimada por esa finalidad. Mientras que la empresa privada, por su parte, se legitima por la contribución al desarrollo nacional; simbólicamente el empleo, la inversión y la contribución al crecimiento económico, son valores suficientes para dar legitimidad a su acción de búsqueda de beneficios. Pero este estado de cosas deviene en un Estado omnipresente, aplastante y poco eficaz, entrando nuevamente en crisis el sistema de legitimidad.

La realidad nuevamente obliga a replantear el sistema de legitimidad existente, ante la cual Laufer sugiere una nueva visión que considera la legitimación brindada por los métodos del ejercicio del poder, es decir, la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios. "La empresa pública entra en un proceso de cuestionamiento prácticamente devastador, dado que el sustento legitimador de su existencia es la capacidad del Estado para buscar fines lícitos para el interés público... La empresa privada, por su parte, en este nuevo sistema de legitimidad deberá buscar su aceptación social no sólo por contribuir al empleo y a la producción, sino por actuar con responsabilidad social; esto sugiere entonces un reconocimiento a la preocupación por el impacto social, ecológico, tecnológico, y no sólo económico, de su acción".³

Este nuevo sistema de legitimidad basado en los métodos del poder, se refiere principalmente a la racionalización de la gestión y la participación de los usuarios, mediante la puesta en práctica de medidas y elementos tales como: indicadores sociales, utilización creciente de las ciencias sociales en la decisión administrativa, utilización de las técnicas del mercado, preocupación por la adaptación del servicio público a las necesidades de los usuarios, comités de usuarios, y mediador.

2.1.2. La Administración Pública en Crisis

Consideramos que la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, es de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública, como parte integral e inherente del mismo, debido al agotamiento de una estructura administrativa

³ *Enrique, Cabrero Mendoza. Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público. INAP, México 1992. pp. 17-18.*

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos; sin olvidar, claro está, "la creciente complejidad organizacional del propio aparato estatal, traducida en el crecimiento de la administración pública en cuanto a tamaño, roles y responsabilidades, ante las múltiples necesidades que la compleja realidad le presenta".⁴

"Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a demandas de la sociedad, ha dado como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se ha desvinculado de la sociedad, ha sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado. Se trata de una crisis de la relación Estado-sociedad, y es precisamente el aparato de la administración pública el puente responsable de dicha relación".⁵

Resultado de ello, una administración pública inmersa en procesos de cambio e inestabilidad que inciden de manera directa en su organización y funcionamiento, donde es emergente una revisión de sus capacidades y procedimientos. Porque, lo que ayer fue útil y pragmático, hoy es objeto de cuestionamientos; es decir, los métodos tradicionales de la administración pública que antes eran el tratamiento único y habitual de los problemas sociales, en el presente son duramente puestos en tela de juicio y en ocasiones sustituidos por métodos que exigen imaginación e ingenio para no quedarse rezagados.

"Muchos son los juicios que aluden a la incomodidad e insatisfacción de la sociedad con la llamada maquinaria administrativa; la sociedad muestra impaciencia e impotencia ante la incapacidad de la mayoría de nuestros sistemas administrativos para ofrecer respuestas a sus necesidades. Hay un desencuentro entre la sociedad y el Estado. La sociedad no se identifica con el Estado existente, no lo apoya ni lo prestigia, sólo critica y juzga su evidente crisis".⁶

⁴ Richard H., Hall y Stella de Feferbau. *Organizaciones, Estructura y Procesos*. Prentice Hall Internacional, México 1973. pp 76-81.

⁵ Enrique, Cabrero Mendoza. *Op. cit.* P. 20.

⁶ Carlos, Estevam Martins. "Cinco Puntos Acerca de la Modernización de la Administración Pública en Brasil". En *Reforma y Democracia* No. 1. Revista del CLAD; Caracas, Venezuela

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Al respecto, cabe señalar de manera un tanto genérica y arriesgada, que algunas de las principales señales de crisis que la administración pública presenta son la escasez de recursos, complejidad en la toma de decisiones políticas y falta de confianza por parte de la ciudadanía.

Una de las señales evidentes, que está siempre presente y que pone todo en movimiento, es la falta de dinero, ya que mientras los costos y los gastos aumentaban, las capacidades de respuesta de la administración pública disminuían por la escasez de recursos y la incapacidad para administrarlos.

Se diagnostica además, una crisis decisional que en el contexto contemporáneo se refleja en la dificultad para tomar decisiones acertadas y que respondan a los intereses de la mayoría. Comparado con lo que sucedía en el pasado, la decisión no depende sólo del aparato estatal, sino de los destinatarios.

Finalmente, la administración pública se enfrenta a una crisis de confianza en sus decisiones, actuaciones y en los responsables de tomarlas. La ciudadanía ya no está dispuesta a acudir ante sus autoridades para la solución de sus problemas, ni mucho menos cree en éstas cuando del gobierno son emitidas acciones que nunca les fueron consultadas.

Estas vertientes son luces intermitentes que están esperando una nueva orientación, a través de mecanismos que las reactiven y las orienten. Si bien no son los únicos aspectos de la crisis de la administración pública, sí se perfilan como unos de los más importantes por que están en juego las relaciones constantes con el ciudadano.

2.1.3. El Discurso de los Teóricos Anti-administración Pública

Aunado a los factores coadyuvantes de la crisis administrativa, se encuentran los teóricos antipúblicos o antiadministración pública, que procuran amedrentar la acción de ésta de manera tajante. "Los antipúblicos son individualistas que no desean el colectivismo de ninguna especie, o sólo aceptan un mínimo de él, siempre que no impida el florecimiento del individualismo. Los que son antiadministración pública reconocen la necesidad de la autoridad colectiva, la intervención gubernamental y la mancomunidad, pero quisieran minimizar la interferencia del gobierno y el monopolio virtual de

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

la burocracia pública en la distribución de bienes y servicios".⁷

De una manera u otra, durante las últimas décadas dichas posturas han hecho causa común los ataques contra la administración pública, argumentando básicamente que quieren menos administración pública simplemente porque es administración pública y prefieren más la administración privada, debido a que el desempeño público es inferior e incapaz. Pero no se han dado cuenta, que al igual que la administración pública, adolece de defectos; la administración privada también los padece, pero los esconde mejor para atraer la atención hacia su parte positiva.

Camuflaje que en el ámbito de lo público no sucede, porque la sociedad cada vez está más al tanto de la buena o mala administración pública, como respuesta a su carácter público y a la necesidad de prometer demasiado; cuando no logra mantenerse fiel a las grandes expectativas que ha generado, el público se decepciona, sin prestarle gran atención a sus innumerables éxitos. Lo más preocupante es que se le critica por no equipararse con el ámbito de lo privado, pero también se le ataca cuando lo trata de hacer.

2.1.4. Cambios en la Administración Pública Moderna

Los cambios de la administración pública moderna son exigidos, más que considerados; a simple vista lograr más con menos presenta retos considerables que la administración pública desatendió en los tiempos de recursos abundantes y presupuestos públicos cada vez más abultados, ante los que nadie pensaba limitarse. Se le exige antes que nada, políticas públicas viables, eficacia en su actuación, mayor eficiencia en la utilización de los recursos, inversiones públicas más productivas y una mejor gerencia económica.

Un elemento fundamental que funge como fuerza motriz del cambio administrativo, es la evolución y el cambio que la misma sociedad civil experimenta día a día, ya que ésta ha pasado de ser una sociedad cerrada a una sociedad abierta, de una sociedad apática a una sociedad participativa, y de una sociedad dispersa a una sociedad organizada. "Los Estados tienen que modernizar sus administraciones públicas teniendo como referencia el progreso de la vida social, entendido como un conjunto de complejidades a

⁷ Gerald, Calden. "Revitalización de la Administración Pública". En *Reforma y Democracia*, No. 1, Revista del CLAD; Caracas, Venezuela enero 1994. P. 30.

institucionalizar".⁸

A partir de ahí, y según lo establecido por Ricardo Uvalle, "la administración pública antes de actuar necesariamente debe tener presente por lo menos cuatro estadios fundamentales de cambio que la realidad le ha puesto como reto".⁹

2.1.4.1. Cambio de la Racionalidad de los Procesos

El primer elemento a destacar es la tendencia a dejar de ser racionales en los procedimientos, para buscar la racionalidad en los resultados finales, ya que en contextos relativamente estables, predecibles y calculables, a la administración pública lo único que le preocupaba era la elaboración de manuales guías, en los que eran establecidos procedimientos rígidos y lineales para asegurar el logro de la eficiencia administrativa, en tanto ya estaban creadas las condiciones de su aplicación y posible éxito. Era una administración basada en cierta "previsibilidad" y control del devenir histórico, que desafortunadamente dejaba de lado momentos de turbulencia, cambios drásticos, riesgo y crisis.

La inestabilidad y las variaciones inesperadas que trajeron consigo los momentos de crisis, estaban lejos de ser contemplados dentro de la racionalidad de los procedimientos tradicionales que habían sido elaborados con anterioridad al hecho. La inmediatez y lo imprevisible de los sucesos no permite que sean tratados de manera convencional, dado que la originalidad de los problemas rebasa las ventajas del pronóstico. Se presentan ante la administración pública problemas que no es capaz de administrar, resultando respuestas equívocas, tardías, o en su caso, la inexistencia total de las mismas, mientras que los problemas surgen a gran velocidad.

Sin embargo, el problema no queda ahí -en la incapacidad de respuestas-, ya que el Estado no puede cerrar los ojos y olvidarse de las contingencias; es preciso replantear la función de su administración pública mediante la utilización de tecnologías que le permiten responder en circunstancias de incertidumbre e inestabilidad de manera flexible, abierta y con mayor dosis de racionalidad, no en los procedimientos, sino en los resultados finales, tal y

⁸ Ricardo, Uvalle Berrones. "Tendencias de la Administración Pública Moderna". En *Revista Identidad*, No. 3, primera época, México septiembre de 1992. P. 7.

⁹ *Ibidem*, pp. 10-17.

como lo plantea la gerencia pública y el enfoque de política pública.

Aún más, es necesario pensar en la evaluación de los resultados de la acción administrativa y de las políticas públicas, de manera distinta al control, que pretenda erradicar en mayor medida que el objetivo buscado rara vez se obtenga, que los resultados se acerquen tan sólo un poco, y que algunas veces sea contrario al esperado. "Para mejorar la preparación de las decisiones se requieren evaluar las acciones precedentes. Esto ofrece además la ventaja de motivar a los funcionarios, pues lo que más falta en los conjuntos que han pasado ha ser demasiado complejos es el sentido de la acción de cada uno".¹⁰

2.1.4.2. De lo Público Estatal a lo Público Social

Un segundo cambio a considerar, es la relación que se da de lo público estatal a lo público social, donde se pretende afirmar que el concepto de lo público, tal y como lo plantea Luis Aguilar, ya no es exclusivo del gobierno porque ha ido tomando en este siglo una nueva connotación: "lo público tiende a identificarse con lo social en su conjunto y la realización de lo social se vincula a lo estatal o, si se quiere, a lo gubernamental".¹¹

"En el presente, lo público no es potestad exclusiva del Estado, dado que incluye a grupos, sectores, asociaciones y agrupaciones que no son de naturaleza gubernamental. Se trata de segmentos que luchan por la defensa de sus derechos civiles y políticos, demostrando que son capaces de autoorganizarse para tener presencia en la sociedad. Diríase que lo público se nutre más de grupos sociales que del Estado o el gobierno mismo".¹²

La administración pública tiene ante sí el reto de dialogar, concertar y acordar su misión con una sociedad activa y politizada, cada vez más inmiscuida e informada de los problemas, sus soluciones, y los impactos positivos o negativos de éstas sobre su entorno. Se le exige a la administración pública una gestión de la comunidad, que realice sus acciones a partir de lo social, y no sólo escuche el sentir de la cúpula estatal; es necesario que la administración busque las formas de modificar la relación del Estado con la sociedad y de ésta con el Estado, en un escenario donde prevalezca un mayor

¹⁰ Michel, Crozier. *"El Cambio en las Organizaciones..."* Op. cit. P. 98.

¹¹ Luis, Aguilar. *Política y Racionalidad Administrativa*. INAP, México 1982. P. 57.

¹² Ricardo, Uvalle Berrones. *"Tendencias de la Administración..."* Op. cit. P. 13.

acercamiento y concertación no sólo a la hora de la toma de decisiones, sino también durante la ejecución y evaluación de los resultados.

2.1.4.3. De las Estructuras Burocráticas a la Adaptación de la Función

En tercer lugar, se tiene la necesidad de pasar de la rigidez burocrática a la adaptación funcional. O lo que es igual, olvidarse de la existencia de estructuras administrativas burocratizadas y centralizadas que proliferaron durante la existencia del Estado interventor, para adaptar las funciones y estructuras flexibles a las necesidades y exigencias sociales.

El intervencionismo ha dejado de ser funcional ante una sociedad civil consciente de su importante papel como parte de la actividad administrativa, y por ende, capaz de autoorganizarse. Lo único que ha logrado es el retraso de las decisiones o la inexistencia de las mismas, multiplicándose con ello la desconfianza por parte de la sociedad y el abatimiento de la calidad de vida.

Ricardo Uvalle al respecto opina: "frente a requerimientos más intensos e intensivos, es necesario que la adaptación funcional de la administración pública a los procesos de cambio histórico y social se traduzca en un modo más eficaz para atender y resolver lo que la sociedad necesita y reclama. Las estructuras obesas, lentas, ritualizadas y desfasadas tienen que remplazarse por formas de organización que estimulen la adaptación inmediata a lo que sucede; que den cabida a métodos y técnicas de trabajo que favorezcan la concertación política y que se diseñen programas de acción que pueden perfeccionarse no obstante los problemas a resolver".¹³

Sin embargo, lo más importante es recuperar la confianza y credibilidad que de la sociedad ha perdido el gobierno, tanto para participar de manera conjunta con sus autoridades, como en el momento en que éstas someten para aprobación, su actuación y resultados. De nada sirve que la cúpula en el poder apruebe una decisión de manera centralizada, si los destinatarios ni siquiera saben de su existencia; peor aún, si la puesta en marcha no corresponde a las necesidades de la colectividad.

¹³ *Ibidem*, P. 15.

2.1.4.4. De la Escasez al Desarrollo Autosostenido

Un elemento más de cambio a considerar, es el que se basa de la escasez al desarrollo autosostenido. A partir de la crisis estatal, los diferentes Estados guiados por la lógica mundial optaron por tomar el camino de la austeridad para disminuir y frenar los desajustes económicos a costa de altos costos de desigualdad social y un tajante freno en el desenvolvimiento próspero de la sociedad. Indiferencia que la administración pública no puede seguir mostrando en torno a la consecución del bienestar social, y menos aún, ante la misión de recobrar la vitalidad económica de la sociedad.

La administración pública tiene ante sí, la difícil tarea de reanimar a la sociedad para que camine de la mano de las instituciones gubernamentales en la consecución de la prosperidad. No importa que el carácter del Estado sea de mero promotor; parte de su misión radica todavía en la economía, no de manera directa, pero sí de forma selectiva. Es preciso que mientras la sociedad desarrolla de manera consciente sus actividades productivas, el Estado retome su papel en el entendido de que los recursos no son ilimitados y que su limitación de ninguna manera significa escasez, sino saber aprovecharlos mejor.

2.1.5. Las Respuestas de la Administración Pública

Ante dichos retos, la administración pública ha tratado de responder hasta donde sus herramientas, recursos y el tiempo mismo se lo han permitido, resultando un sin número de juicios y acusaciones desde diferentes puntos de vista, dependiendo de la perspectiva teórica que las sustente, por lo que consideramos positivo plantear dos de los tantos reproches que a la fecha siguen siendo lanzados contra la misma: "el despilfarro y la inhumanidad".¹⁴ Ante los cuales la administración pública debe mostrar que sus métodos son eficaces y que en ellos se tienen en cuenta los deseos de los ciudadanos.

La administración pública debe tener claro que su actuación financiera está siempre expuesta a cuestionamientos y enjuiciamientos, respecto de la forma en que son administrados sus recursos, si es realizada o no de manera racional; lo que significa por una parte, la necesidad de fijarse metas explícitas, para que de esa manera sea factible la medición de sus objetivos en términos de indicadores sociales, y por otra, la racionalización de los medios para

¹⁴ *Romain, Laufer y Alain, Burland. Op. cit. pp. 50-51.*

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

lograrlas.

Asimismo, es importante proceder a captar la opinión de la sociedad en la que recaerá el efecto positivo o negativo de la decisión pública, denominada también participación de los usuarios, con el fin de garantizar que las finalidades perseguidas sean coherentes con los deseos de la población; de tal suerte que se integre a ésta por diversos medios en las decisiones tomadas.

Dentro de los principales retos que enfrenta la administración pública contemporánea, encontramos que es impostergable la tarea de edificar una gestión pública eficiente y equitativa, acorde con un Estado reformado, basada en un nuevo estilo de organización y gestión con capacidad de resolución de problemas y conflictos.

La administración pública enfrenta la necesidad de "adoptar un diseño más flexible; orientar su función al servicio, al usuario; profesionalizarse; romper los vicios de la corrupción; revalorizar la función pública; generar nuevas capacidades de pensamiento, creatividad e innovación y; modernizar su funcionamiento e incorporar tecnología de punta, entre otros aspectos".¹⁵

Además, es necesario dejar de lado consideraciones que de la administración pública se tenían como simple instrumento ejecutor, como la activación del Estado para ofrecer servicios públicos técnicamente elaborados, o como el instrumentador de las decisiones políticas que el grupo en el poder establecía. Planteamiento que nos invita a reflexionar sobre el comportamiento de las estructuras administrativas públicas desde dos diferentes escenarios de actuación: Por un lado, "la administración pública como componente del sistema político, totalmente subordinada a él, sin que esto signifique, necesariamente un obstáculo para la modernización; por el otro, la administración pública como elemento independiente que acelera la modernización".¹⁶

Este doble papel desempeñado por la administración pública al relacionarse con el sistema político, María del Carmen Pardo lo ve como un movimiento

¹⁵ Enrique Cabrero. En Antonio, Argüelles y José Antonio, Gómez. Guía Metodológica para la Desconcentración y Modernización de Estructuras Administrativas. Miguel Angel Porrúa, México 1995. P. 72.

¹⁶ María del Carmen, Pardo. La Modernización Administrativa en México. Propuesta para Explicar los Cambios en la Estructura de la Administración Pública, 1940-1990. INAP-Colegio de México, México 1992. P. 15.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

pendular que en un punto establece una clara relación de subordinación de la administración pública respecto del sistema político, ya que mientras en el primero es considerada sólo instrumento del gobierno; en el otro, la relación es de tipo independiente dentro del sistema, ya que la administración pública es identificada con procesos técnicos en los que su actuación aparece como elemento autónomo. Pero que en realidad son faces más que contradictorias, complementarias.

Al respecto, Lucien Nizard plantea un enfoque en donde pretende resaltar lo que Bernardo Kliksberg denominaba "perspectiva histórica de las sociedades".¹⁷ Dicho enfoque parte del supuesto que "la administración pública en sociedades con régimen pluralista y sistema económico capitalista, debe asumir tareas contradictorias, por lo menos de manera parcial, puesto que dichas relaciones las lleva a cabo con individuos que cumplen diferentes papeles en su interacción con el Estado".¹⁸

"El Estado, como persona que se autodetermina, es siempre igual, pero por medio de su contacto con la realidad desempeña una gran cantidad de relaciones individuales materiales. Como apuntó Lorenz Von Stein, aquí dirige el "criterio de oportunidad" que determina que la administración del Estado debe no sólo adaptarse a la variedad de relaciones reales sino asumir, también, ante una diversidad de factores sociales una forma especial consonante a la naturaleza de sus diversos deberes".¹⁹

De cualquier manera, en la medida que la administración pública sea suficientemente diferenciada y especializada, estará mejor capacitada para responder al cada vez mayor número de demandas y necesidades, producto de una sociedad totalmente insatisfecha. Se requiere que la población crea en la seriedad, autenticidad y veracidad del gobierno que la representa, y ello sólo se conseguirá con la reanudación de relaciones entre el gobierno y la sociedad, basadas en mayores índices de confianza.

De hecho, se observa una participación cada vez mayor de la sociedad en la solución de problemas relacionados con la ecología, derechos humanos,

¹⁷ Bernardo, Kliksberg. "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa". Memoria del Segundo Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. INAP, México 29-30 de julio de 1991. P. 15.

¹⁸ Citado por *Ibidem*, pp. 22-23.

¹⁹ Omar, Guerrero. En Antonio, Argüelles y José Antonio, Gómez. Op. cit. P. 41.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

seguridad pública y como observadores electorales. Esto ha producido una corriente de opinión que sostiene la abertura de cauces para una mayor participación de la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La nueva dinámica social impulsa irremediabilmente una fuerte participación por parte de la sociedad civil. A pesar de que "la estructura de la administración pública está diseñada para ejercer un proceso cerrado de "caja negra" que no contempla una orientación al "cliente", ni permite "interferencias" de la sociedad. El problema es complejo, hay que comenzar por rediseñar la estructura del aparato administrativo que permita establecer estos canales de comunicación. El cómo no puede ser visto como una receta, debe ser visto como un rediseño integral".²⁰

Rodríguez Araujo considera que "algunos de los principales retos que enfrenta la administración pública, se encaminan a una redefinición de ésta en relación con la administración de lo público, en donde administración y sociedad sepan manejarse en este nuevo ambiente. Además, de impulsar una gestión gubernamental diferenciada, es decir, distinguir lo federal, de lo estatal y lo municipal; lo sectorial y lo regional; los problemas políticos, de los sociales y de los económicos. Eliminar las contraproductividades o efectos perversos en la definición y solución de los problemas públicos. Y por último, es necesario contar con un sistema administrativo moderno y altamente eficiente si se pretende hacer factible una aplicación plena de las políticas públicas".²¹

Hablar de modernización administrativa, necesariamente nos remite pensar en cambios urgentes y difíciles, más no imposibles de realizar: la gestión pública tiene que definir estrategias racionales de acción, conciencia de costos, formas innovadoras de administración, mejores esquemas informativos y analíticos para la toma de decisiones y procedimientos ágiles para la operación del personal público, sin perder su capacidad de respuesta social. "Es fundamental crear organizaciones públicas que pongan énfasis en resultados más que en reglas".²² Es necesario que en cada diagnóstico realizado por la administración pública acerca de los problemas enfrentados por la sociedad,

²⁰ Enrique, Cabrero. En Antonio Argüelles y José Antonio Gómez. *Op. cit.*, P. 41.

²¹ Octavio, Rodríguez Araujo. En Antonio, Argüelles y José Antonio, Gómez. *Op. cit.* pp. 134-135.

²² Luis, Aguilar. En Antonio Argüelles y José Antonio Gómez. *Op. cit.* pp. 132-133.

CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

sean "detectados los puntos críticos de gestión que generan ineficiencias y baja productividad. Una vez realizado esto, se deberán diseñar soluciones conjuntamente con los cuadros administrativos que las implementarán".²³

"Bajo las políticas de modernización subyace una serie de cambios en el medio ambiente en el que operan las administraciones públicas que están presionando fuertemente para su transformación y que abarcan varias facetas del entorno de las organizaciones: desde el cambio tecnológico a las propias bases de la legitimidad del Estado, pasando por cuestiones ideológicas, económicas y políticas".²⁴

La transformación necesaria de la administración pública consiste, por una parte, en hacer desaparecer los rasgos propios de una administración autoritaria, removiendo los obstáculos que se opongan al establecimiento de un verdadero sistema de responsabilidad en la actuación administrativa y, por otra, en la adaptación de estructuras, procesos de trabajo, medios materiales y personales, a la evolución de las responsabilidades públicas y a las necesidades de los ciudadanos.

Reiteramos pues, que ni la reforma ni la modernización significan, ni una reducción del tamaño, ni del papel de la administración pública en la satisfacción de las necesidades sociales. Un Estado no puede juzgarse sin más por su tamaño, sino por su contribución al bienestar, al progreso y a la igualdad entre los ciudadanos. La reforma y la modernización deben servir para asegurar el cumplimiento satisfactorio de las responsabilidades públicas.

2.2. REFLEXIONANDO ACERCA DEL CONCEPTO DE MODERNIZACIÓN

Referimos al concepto de modernización de manera genérica para después dar paso al tópico de la modernización administrativa propiamente dicha, necesariamente nos lleva a insertarnos en el debate de su conceptualización, amplitud, vaguedad y características. Tal y como sucedió con la Reforma del Estado, son términos demasiado genéricos que no han podido ser definidos de

²³ Enrique, Cabrero. En Antonio Argüelles y José Antonio Gómez. *Op. cit.* P. 134.

²⁴ Ernesto, Carrillo Barroso. "La Modernización de las Administraciones Públicas Ante la Integración Europea". Mauricio, Merino Huerta (coordinador). *Cambio político y Gobernabilidad*. CNLCP y AP-CONACYT, México 1992. P. 2.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

manera estricta y unívoca, ya que la diferencia entre significados depende de la postura teórica que la aborde. De ahí que las características identificadas por uno u otro teórico en ocasiones son diferentes y hasta contradictorias, aunque también se interrelacionan.

“La modernización anuncia el esplendor de una era nueva. De un tiempo histórico donde se conjugan arquetipos propios de una sociedad que aspira a vivir con el cultivo de la razón, el discernimiento y la explicación amoral del mundo. Marca la existencia de movimientos laicos y seculares, de relaciones sociales y políticas diferenciadas entre sí, de la existencia de un poder político -que es el Estado mismo- con capacidad para gobernar en términos de unificación y centralización”.²⁵

Para iniciar el análisis del problema de la modernización, debemos primero definir qué es lo moderno, qué es esta modernidad, definida como característica o atributo de algo. El término moderno no es nuevo, tiene ya una larga historia, en su acepción latina “*modernus*”, se empleó por primera vez para distinguir el advenimiento del cristianismo frente al pasado pagano. Y para referirse a una etapa histórica denominada “edad moderna” que duró más de tres siglos.

Se define también, como lo que rechaza a la antiguo, caracterizada por una negación estéril del pasado y se plantea como un nuevo paradigma, es decir, es nuevo por ser precisamente lo contrario a lo viejo.

Lo moderno tiende sin embargo a ser clásico, tiene un vínculo con lo clásico que depende (paradójicamente) de su permanencia, es decir, si lo nuevo, lo vanguardista sobrevive al tiempo, será a la postre un “clásico”. Al respecto Habermas sostiene que: “aquello que simplemente está de moda se convertirá pronto en anticuado, lo que es moderno preserva un vínculo secreto con lo clásico. Por supuesto, siempre se ha considerado clásica cualquier cosa que pueda sobrevivir al tiempo. Una obra moderna se convierte en clásica porque ha sido una vez auténticamente moderna. Nuestro sentido de la modernidad crea sus propios cánones autocontenidos de lo que es ser clásico”.²⁶

²⁵ Ricardo, Uvalle Berrones. “Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública”. *Revista del I.A.P.E.M., A.C.*, No. 9, enero-marzo de 1991. pp. 90-91.

²⁶ Jürgen, Habermas. “Modernidad Versus Postmodernidad”. En Josep, Picó (compilador). *Modernidad y Postmodernidad*. Alianza Editorial, Madrid 1988. pp. 88-89.

CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ahora bien, el interés por la modernización no es nuevo, muchos autores afirman que comenzó en Europa a finales del siglo XIX, a partir de las consecuencias de la industrialización. En la actualidad, se hace hincapié en la modernización de las naciones nuevas y en el desarrollo de formas nacionales de constitución política, cuyo propósito es aumentar la producción social mediante buenas participaciones para todos. La modernización es concebida como un tópico y un problema perenne, y no como una corriente de moda que las fluctuaciones de la realidad amenazan con terminar.

“La modernización se inició en occidente mediante el doble proceso de la comercialización y la industrialización, que tuvieron como consecuencias sociales entre otras, el aumento del crédito y los recursos fiscales, la necesidad de armar a los ejércitos modernos, la aplicación de la tecnología a las ecuaciones de mercado competitivo, y la influencia del comercio y el espíritu científico. Demostrándose con ello que la modernidad occidental atacaba a la religión y a la superstición, a la familia y a la iglesia, al mercantilismo y a la autocracia. Mientras que en muchos países no occidentales la modernización ha sido resultado de la comercialización y de las burocracias, la modernización puede considerarse como algo diferente a la industrialización”.²⁷

Es una categoría que implica dificultades y tropiezos al pretender ser estudiada, se caracteriza por una gran cantidad de interpretaciones, usos y aplicaciones que de ella se han hecho desde mucho tiempo atrás. Es un concepto demasiado manoseado y ello dificulta aún más su definición y entendimiento, debido a una latente pérdida de precisión del término y pérdida del rigor semántico y conceptual. Pero en el fondo de todo este problema de definición del concepto, es posible percibir el objetivo de aprehender su significado.

2.2.1. Discrepancias Sobre un Mismo Tópico

Retomando la postura de Omar Guerrero, consideramos necesario referirnos a algunas de las diferentes posturas que sobre la modernización abundan hoy en día, porque la riqueza de estos planteamientos brindan la libertad y la apertura, de estar o no de acuerdo con alguna de ellas. Ello es importante porque estudiar la diversidad de corrientes teóricas que sobre el

²⁷ David, Apter. *Política de la Modernización*. Paidós, Buenos Aires 1972. P. 53.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

tema existen, permite conocerlas, entenderlas, rescatar los elementos teóricos que las conforman y definir una postura propia que sirvan como marco teórico del tema de estudio.

Así, una de las concepciones define a la modernización como un proceso continuo que permite por un lado, la existencia de sociedades relativamente no modernizadas, y por el otro, sociedades relativamente modernizadas. Ambas realidades forman parte de una misma moneda y su diferencia radica en el uso del poder humano y el desarrollo tecnológico. Es decir, una sociedad es más moderna que otra dependiendo del grado que alcanza su potencial tecnológico, y por consiguiente, es menos moderna debido a la carencia de dicho potencial.

La reflexión básica sostenida por Marion Levy, es el hecho de afirmar que "la modernización no es un proceso en el que puede ser identificado con facilidad un principio y un fin, y que permite distinguir una sociedad premoderna de una modernizada, por lo que el argumento radica en la inexistencia de sociedades totalmente modernas y sociedades totalmente no modernas. Para Levy la modernización es un continuo tradición-modernidad; donde una sociedad más modernizada es aquella que dispone de fuentes de poder animadas y en el grado de extensión en que el esfuerzo humano es sustituido por herramientas. En contraste, una sociedad relativamente no modernizada es aquella cuyos recursos inanimados son mayores que los animados".²⁸

Una segunda concepción es la sustentada por James Coleman, quien ve a la modernización como un proceso global que fija su atención no sólo en el uso del poder humano y en el aspecto tecnológico, sino que su preocupación va más allá de la modernización social, la modernización económica y la modernización política, abarcando además, todas las sociedades contemporáneas. Sus principales características son: diferenciación, igualdad, capacidad, adaptación constante y creciente, y las potencialidades creativas poseídas por el hombre para manejar su entorno.

Distinta de la primera concepción, la modernización es considerada como una tecnología adaptativa, y no como una fase histórica aplicable a cualquier sociedad contemporánea y a cualquier Estado que reúna las características señaladas. Por lo que es un planteamiento que no pone limitantes ni de tiempo

²⁸ Marion, Levy. "Patterns of modernization and political development". In *The Annals of American Academy of the Social Sciences*, Vol. 358. Estados Unidos, march 1965. pp. 30-40.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ni de espacio, provocando con ello caer fácilmente en ambigüedades teóricas.

Una interpretación peculiar de la modernización es la planteada por Leonard Binder, en la cual "se pretende dejar de lado posturas fatalistas y actitudes conformistas por parte del hombre ante su realidad y ante su devenir histórico, argumentando que es momento para que el hombre se proponga controlar el cambio. Contrario a versiones occidentalizantes, se invoca a autoridades intelectuales no europeas -Ibn Jaldún y su teoría del desarrollo político- a pesar de que pertenecen a Estados no modernos, pero que son una clara muestra de desarrollo político. Interpretación que pone de manifiesto la correlación que existe entre una y otra categoría, además de que en ningún momento niega que Europa haya sido la cuna de la modernización, pero recalca que no fue así, con el desarrollo político".²⁹

Afirma que en Europa la modernización originó el desarrollo político, mientras que en los países no europeos el desarrollo político es la causa de la modernidad, considerando ésta última como la variable dependiente y el desarrollo político como la variable independiente.

Una última interpretación, ve en la modernización el desarrollo de la capacidad humana para adoptar decisiones y asumir la conducción de su destino como una tarea continua y diaria. Esta postura, desarrollada principalmente por David Apter, "ve la misión de la modernización a semejanza de Sísifo (personaje de la mitología griega), héroe de Camus, al volver una y otra vez a arrastrar rodando su peña hasta la cima de la montaña, cuyas fatigas son interminables pero que tenemos que imaginar feliz".³⁰

"La modernización es nuestra roca. Un objetivo no confinado a un sólo lugar ni a una sola región, ni a un país o una clase determinada, ni a un grupo privilegiado de personas. La modernización y el deseo de lograrla, se manifiestan en todo el mundo constituye un tipo especial de esperanza".³¹ El hombre moderno es aquel que basándose en la racionalidad, es dueño de su destino, que es capaz de decidir de entre un cúmulo de respuestas y asumir de manera consciente la conducción de su presente y su futuro. Se trata de un hombre consciente del papel que juega en la sociedad y ante el Estado, inmerso y conocedor de los problemas y alternativas de solución que están a

²⁹ Leonard, Binder. "La Crisis del Desarrollo Político". En *Revista de Política y Administración* No. 2, México mayo-agosto 1975. pp. 39-69.

³⁰ Albert, Camus. *El Mito de Sísifo*. Losada, Buenos Aires 1960.

³¹ David, Apter. *Op. cit.* P. 21.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

su alcance, para de manera racional afrontar los retos que se le presenten por muy difíciles que éstos sean.

“La sociedad moderna parece más apta para encarar el desarrollo y evitar el ocaso. Pero la modernización no es una tecnología gubernamental, es un periodo de tiempo que -por el desarrollo económico y tecnológico, por el progreso de la sabiduría política- puede proveer de tecnologías gubernamentales útiles para encarar problemas que, no hay que olvidarlo, también la propia modernización puede producir. Usualmente la palabra modernización se asigna a los procesos de cambio y comprende una diversidad de transformaciones, que han encarnado preferentemente en medidas gubernativas tales como la privatización, la desregulación y liberalización. Actualmente la modernización se trata dentro de una atmósfera de profunda crisis del orbe entero, cuyos efectos más perniciosos se han dejado sentir en los países subdesarrollados. La modernización es abordada como un mecanismo de superación de la crisis y un remedio general de los males de la época actual”.³²

Habermas nos ayuda a categorizar y a diferenciar la modernización de la modernidad, para ello menciona dos procesos importantes que se convierten en dos factores de desarrollo para el Estado, la empresa y la burocracia. “La evolución de las sociedades modernas y las nuevas estructuras sociales vienen determinadas por la diferenciación de dos sistemas funcionales compenetrados entre sí, que cristalizaron en torno a los núcleos organizativos que son la empresa capitalista y el aparato estatal burocrático”.³³

La modernidad es una categoría histórica como lo plantea Hegel, quien distingue diversas etapas como el renacimiento y la reforma, que constituyen la división entre la edad moderna y la edad media, antecedidas ambas por la edad antigua, proponiendo así lo nuevo como lo moderno. “ Como el mundo nuevo, el mundo moderno se distingue del antiguo por estar abierto al futuro, el inicio de una nueva época se repite y perpetua a cada momento de la actualidad que produce para sí algo nuevo”.³⁴

³² Omar, Guerrero. *El Estado en la Era de la Modernización*. Plaza y Valdez, México 1992. P. 7.

³³ Habermas, Jürgen. *El Discurso Filosófico de la Modernidad*. FCE, México 1989. P. 12.

³⁴ *Ibidem*. P. 17.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Así, lo moderno es una postura para interpretar la historia, es una acumulación de valores con base en una racionalidad instrumental para conocer lo real a través de una lógica no cronológica de ruptura que plantea una nueva era o estadio.

Habermas y Omar Guerrero coinciden en señalar que la modernización es un proceso técnico-social de cambio del orden, surgido de la segunda guerra mundial. "El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente la formación de capital y la movilización de recursos; el desarrollo de las fuerzas productivas y el incremento de la productividad del trabajo; la implantación de poderes políticos centralizados y el desarrollo de entidades nacionales; la difusión de los derechos de participación política, de la secularización de los valores y normas, etc."³⁵

Actualmente la modernización se trata dentro de una atmósfera de profunda crisis del orbe entero, cuyos efectos más perniciosos se han dejado sentir en los países subdesarrollados. La modernización es abordada como un mecanismo de superación de la crisis y un remedio general de males de la época actual. Es la capacidad de gobierno para solucionar los problemas de la sociedad civil, en el espacio social donde la sociedad actúa estratégicamente.

La modernización al ser un proceso de cambio, aunque éste sea inducido, genera periodos de inestabilidad, de movilidad social. Es una ruptura del llamado Estado tradicional al Estado moderno y esto implica un nuevo orden que pasa por una sociedad más compleja al estadio anterior, con mayores demandas, más participativa, que pone a prueba la capacidad del gobierno para organizarla, con eficiencia y estabilidad política, como condición básica para legitimarse.

José Castelazo, se refiere a la modernización de manera genérica como "el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades. Esta definición, hace suyo por lo menos cuatro elementos: la voluntad de cambio, la capacidad de transformación, el ámbito de la transformación y la modernidad como tal"³⁶

³⁵ *Ibidem*. P. 7.

³⁶ José R., Castelazo. "Reflexiones Sobre Modernización y Modernidad Político-Administrativa". *Cuadernos de Análisis Político-Administrativo* No. 1., CNCP y AP, México. P. 9.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Se piensa en primer lugar, que la modernización se constituye como un proceso transformador, que se da a partir de la existencia de una firme voluntad de cambio -orientada por un sentido histórico e ideológico definido y acorde con el desenvolvimiento de cada sociedad- por parte de quienes tienen en sus manos la conducción del proceso modernizador. Esta voluntad debe nutrirse de la realidad misma que está exigiendo transformaciones constantes.

Como conjunto de cambios la modernización es dinámica, no se puede entender si se busca diseccionarla a partir de un corte transversal en lo particular de cualquiera de las áreas de desenvolvimiento de la sociedad. Y entendida como proceso, se convierte en el medio que permite a los distintos países llegar a la modernidad, es decir, a un estadio que se caracteriza por haber sobrepasado todos los movimientos que conlleva el proceso modernizador.

Cabe señalar además, que la modernización no se ha dado ni puede darse de manera igual en todas las latitudes, esto es, no existe un único proceso de modernización, sino que éste se presenta en función de las distintas características que reviste cada nación.

Por otro lado, para que la modernización sea íntegra y sea posible alcanzar un grado de modernidad como un modo de vida, es necesario que los instrumentos modernos -industria, técnica, comunicaciones, etc.- se adecuen a los requerimientos y demandas específicas de las distintas sociedades; ante lo cual es necesario que los agentes que la instrumentaran, así como de quienes buscarán impulsarla y dirigirla, posean la capacidad de transformarse y adecuarse a las nuevas realidades. Si la citada capacidad no existe, habrá que crearla, de modo que el proceso de modernización no corra el peligro de fracasar.

"Así, para que la capacidad de transformación sea cabal se requiere en primer lugar identificar qué esferas o estructuras sociales precisan de cambios; en segundo hay que reconocer quienes fungirán como agentes transformadores; en tercero, se necesita preparar el terreno para el cambio, y en último término, se trata de conducir el cambio en forma tal que se desequilibre a quienes estén involucrados".³⁷

³⁷ *Ibidem.* P. 11.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En lo referente al ámbito de la transformación, tenemos que la modernización se vincula no sólo a un aspecto de la sociedad, sino a todas y cada una de sus estructuras, por contener en sí misma la posibilidad de permitir la emergencia de nuevas formas políticas, sociales y económicas, diferenciadas de sus antecesoras. El surgimiento y desarrollo de nuevas estructuras, implica que los procesos de modernización traerán consigo cambios tecnológicos, educativos, culturales, industriales, comerciales y administrativos.

Castelazo no duda en afirmar que la modernización no es un fin en sí misma, sino es un medio para transformar, para cambiar y para alcanzar la modernidad, representada ésta, cuando el estadio histórico en el que se instala una determinada sociedad responde adecuadamente a los requerimientos que ella misma presenta en cualquiera de sus estructuras. Rechaza a su vez, la idea de que a través de la modernización las sociedades menos desarrolladas, puedan adquirir las características propias de las sociedades avanzadas, o lo que es lo mismo, no está de acuerdo con la existencia de un modelo ideal único de modernidad, al que todos los países tuviesen que aspirar, y al que se llegaría únicamente a través de la superación de una serie de etapas por las que deberían transitar forzosamente.

La modernización es pues, "un proceso abierto y continuo que exige de la interacción de los diversos ámbitos de una sociedad. Para que se desarrolle de manera racional, es necesaria la presencia de dos factores: por un lado, se requiere la presencia de ciertas actitudes, valores, disposiciones que permitan hablar de hombres modernos, y por otro, se estima conveniente la existencia de instituciones y estructuras que aumenten los incentivos y las oportunidades que faciliten el proceso de modernización".³⁸

María del Carmen Pardo considera que "abordar de manera genérica la modernización, lleva a identificar transformaciones en diversos campos, cuyos efectos se vinculan a la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación, etc."³⁹ Así, la modernización social se relaciona mejor con la necesidad de tener una organización política y administrativa mejor estructurada y con más capacidad de adaptación.

³⁸ *Ibidem.* pp. 12-14.

³⁹ *Huntington, S. P., Citado por María del Carmen, Pardo. Op. cit. P. 16.*

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

A partir de entender la lógica que guió algunos de los cambios fundamentales de nuestro país en 1910, Pardo se pregunta si la modernización puede ser sólo resultado de cambios violentos, o si existen otros medios para que el poder político logre modernizar sociedades tradicionales, ante lo que considera necesario el cumplimiento de dos condiciones: por un lado, innovar la política, es decir, promover la reforma económica y social por medio del Estado; y por el otro, la necesidad que tiene el sistema de asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización.

La particularidad de cada enfoque sobre la modernización cuyo fundamento radica en el empleo de las variables diferentes en el desarrollo de sus análisis, nos lleva a enmarcar este fenómeno. "En cualquier caso, la modernización se relaciona con un proceso mayor del cual es una especie: el desarrollo, ante lo que requiere tres condiciones: una sociedad capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer; estructuras sociales diferenciadas y flexibles; y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado".⁴⁰

Además, es importante destacar el papel del gobierno o del sistema político como unidad motriz de la modernización, ya que ésta es un fenómeno transicional que cambia profundamente la estructura y el funcionamiento del sistema político y afecta necesariamente a la sociedad en la cual está ubicado.

El sistema político es una unidad importante que interviene en la modernización, siendo la administración pública uno de sus instrumentos de acción; es la administración pública la organización cuyos fundamentos estructurales la hacen ser la más adecuada para participar directamente en este cometido.

Bajo este punto de vista, los gobiernos se convierten en unidades administrativas sistemáticas mayormente comprometidas en asumir la responsabilidad del desarrollo político, ya que le toca a ellas establecer y operar los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos con los que se pondrá en marcha el cambio. Así, la administración pública se convierte en un factor de orden y estabilidad de los sistemas políticos, teniendo un papel complementario a la actividad gubernamental, respecto a las necesidades y

⁴⁰ Esta es una postura que deje ver con claridad en sus escritos David, Apter, autor citado por Omar, Guerrero. "Modernización de la Administración Estatal en el Estado de Guerrero". En Gaceta Mexicana. Administración Pública Estatal y Municipal No. 56. Modernización Administrativa. INAP, abril 1997. P. 18.

CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

exigencias sociales; sus funciones son continuas y fortalece a las políticas económicas del régimen, además de colaborar manteniendo la estructura del gobierno unificada y articulando sus medidas políticas, regula las demandas de los grupos de interés al sistema político, ayuda a dar legitimidad a los gobernantes que ya no se fundamentan en la pauta de valor tradicional y modifica los criterios.

A manera de conclusión, es importante tener presente en todo momento que "la modernización es una consecuencia del desafío de las sociedades ante sus problemas, pues las tendencias al cambio son inherentes a ellas, en la medida en que han de enfrentarse a problemas esenciales para las cuales no existe siempre una solución constante".⁴¹ Además de que lo moderno es por naturaleza transitorio. Contemporáneo es una cualidad que se evapora tan pronto como existe. Hay tantas modernidades y tantas antigüedades como hay épocas y sociedades. La modernidad de hoy no puede evitar ser la antigüedad de mañana. Pero por el momento tenemos que aceptar y entender que vivimos en la era moderna.

2.3. EL CAMBIO Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las diferentes direcciones que ha adoptado la transformación del poder político, han sido analizadas desde diferentes enfoques. La economía por ejemplo, ha dado cuenta de los procesos de regionalización comercial a nivel internacional. En el campo de la administración pública también han habido cambios en los intereses de la disciplina; si hasta principios de los ochenta había un marcado énfasis sobre los estudios de la empresa pública -producto de la prosperidad del Estado de bienestar- a finales de esa misma década el interés parece haberse concentrado hacia los estudios de privatización de empresas estatales.

Hablar de cambios y modernización de la administración pública, necesariamente nos lleva a pensar en el tamaño, estructura y comportamiento de la misma; los principales teóricos administrativistas hablan de un gigantismo, que a lo único que ha llevado es a la latente carencia de respuestas de la administración pública ante las necesidades de la sociedad, traducida en una ineficiente e ineficaz actuación pública, que trajo consigo una

⁴¹ S. N., Eisenstadt. *Ensayos Sobre el Cambio Social y la Modernización*. Técno, Buenos Aires 1970. P. 44.

evidente crisis de legitimidad, en la que aún hoy se encuentra inmersa.

Situación que llevó a pensar en rediseñar, reestructurar, dismantelar y hasta achicar el aparato administrativo obeso y carente de soluciones. Siendo la respuesta más acabada la modernización de la administración pública, que precisamente ha surgido como respuesta a la crisis de legitimidad. A pesar de que éste ha sido un concepto multivalente, ya que lo mismo se utiliza referido al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que a la orientación de las funciones del aparato estatal.

2.3.1. Definiendo la Modernización Administrativa

La modernización administrativa es entendida como la adecuación y ajustes que hace el Estado para que el reflujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias. La administración pública se entiende así como un vehículo útil para hacer más coherentes las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

"Los estudios de administración pública comparada han dedicado un considerable esfuerzo por definir el concepto de modernización, asociándolo a otros términos del mismo campo semántico, como desarrollo o cambio, los cuales eran utilizados las más de las veces, con idéntico significado".⁴²

"En el contexto de la Organización de Comercio para el Desarrollo (OCDE), la modernización de la administración pública tiene un significado distinto al de las naciones desarrolladas, ya que ésta representa sobre todo un cambio de estrategia frente a las tentativas anteriores de reforma administrativa".⁴³

La modernización desde la perspectiva de Metcalfe y Richards, por el contrario, es concebida como "un conjunto de acciones encaminadas a la dirección del cambio. Se trata de combinar: rápidas actuaciones, rentables y visibles a corto plazo, orientadas a los aspectos más superficiales con el fin de

⁴² Ferrel, Heady. *Public Administration a Comparative Perspective*. Albuquerque, N.M. University of New Mexico, 1979. P. 256.

⁴³ Ministerio de Administración Pública. *Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado*. MPA, Madrid 1990.

obtener así apoyos; junto con los cambios duraderos, a más largo plazo, que afectan a la cultura de las organizaciones".⁴⁴

2.3.2. Niveles de Análisis de la Modernización Administrativa

El uso indiscriminado del término -que ha concluido en un abuso del concepto- lleva a la necesidad de clarificar su connotación y contenido, por lo que se propone "diferenciar diversos niveles de análisis, presentes en la llamada modernización de la administración pública".⁴⁵

Un primer nivel de análisis, es el referido al prerrequisito de la eficiencia (insumo-producto), en donde la modernización aparece como un proceso transformador de la administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la organización de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas.

En este nivel la modernización se circunscribe al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas. Las soluciones comúnmente planteadas son: el redimensionamiento o achicamiento del aparato; la racionalización de los recursos humanos, materiales y técnicos; y nuevas estructuras administrativas.

Las acciones modernizadoras derivadas se orientan a políticas de recortes o ajustes en las plantillas de personal, supresión de oficinas y dependencias, política de austeridad, evasión de iniciativas y proyectos nuevos que pudieran sobrecargar la cuenta de gastos. Complementada además con la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos.

Al respecto, es justo reconocer que dicho nivel es una noción parcial de la crisis del aparato estatal, es decir, son soluciones necesarias más no suficientes. Por lo que cabe preguntarse si el achicar, necesariamente incrementa la eficiencia, o acaso es sólo una forma de evitar ineficiencias, debido a que "el achicamiento no analiza por qué de las ineficiencias, solo

⁴⁴ L., Metcalfe. y Sue, Richards. *La Modernización de la Gestión Pública*. INAP, Madrid 1989.

⁴⁵ Enrique, Cabrero Mendoza. *Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público*. INAP, México 1995. pp. 18-25.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

pretende sofocarlas".⁴⁶

Es innegable que la administración pública padece problemas de ineficiencia; sin embargo, las soluciones enmarcadas en esta perspectiva no son integrales, no visualizan la crisis del aparato en toda su magnitud, por tanto es fundamental añadir niveles de análisis de la modernización de la administración pública para evitar parcializar el problema.

Un segundo nivel de análisis se orienta al prerequisite de la eficacia (logro de objetivos), considerándose a la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales, ante un aparato administrativo ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales.

Al respecto, una visión orgánica del proceso estaría referida a la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura del poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración. Las iniciativas estatales son reorientadas o reinterpretadas, cuando no deformadas u obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo; mientras que la acción final sería una resultante de esa dinámica interna de la estructura organizacional y podría no coincidir en nada con la iniciativa estatal original. La concepción de la crisis de la administración pública vendría dada por su ineficacia y una reglamentación arcaica.

Sin embargo, pese a la complejidad de esos procesos y de sus ajustes o soluciones, en la realidad de nuestras organizaciones ha dominado el escenario de la visión mecánica (planteamientos normativo-jurídico), en donde se concibe a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos y mecánicos que funcionan estrictamente en términos de una racionalidad legal, siendo que el "mal organizacional" está en la reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etc. La concepción de la crisis es percibida pues, a partir de la ineficacia de la administración y de una latente estructura decisoria viciada.

Esta visión considera que la falla en el logro de los objetivos estatales se debe en esencia a la "laxitud" en los espacios decisorios, y propone un proceso

⁴⁶ Al respecto se recomienda consultar: Memoria del Primer Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. INAP, 14-16 de noviembre de 1989.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

de modernización que induzca cambios en la estructura normativa para erradicar las tendencias no deseables. Al respecto, cabe preguntarse si la reglamentación y clarificación de políticas y procedimientos son soluciones para erradicar viejos vicios y estrategias de poder, enraizadas en la esencia misma del sistema político-administrativo.

Desde la visión orgánica, en el nivel de la eficacia se mantiene una visión parcial de la crisis de la administración pública, ya que no por lograr una identificación plena de funcionarios de nivel medio y superior responsables de instancias coordinadoras con los fines estatales, se supera la crisis de interlocución Estado-sociedad. Asimismo, seguir suponiendo que las organizaciones cambian por decreto, es repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional, por lo que es necesario superar el nivel de análisis centrado en la visión mecánica tradicional.

Aun que se trata de términos distintos, al igual que en el nivel de la eficiencia, se acepta la necesidad de modernizar en función de la eficacia, pero este prerrequisito entendido como único, no es suficiente para transformar al aparato en un ente más legítimo; sigue siendo necesario una visión más integral de la modernización.

Un tercer nivel de análisis se refiere a la legitimidad, percibiéndose a la modernización como un proceso que permita restablecer el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal. En esta perspectiva la administración pública es percibida como un aparato que se produce a sí mismo, generándose 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; es decir, hacer uso de mecanismos diversos que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Las soluciones son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad. "Una democratización total y no parcial, que repercute en las formas colectivas locales de expresión directa

de la sociedad civil".⁴⁷

A pesar de que el agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización, se considera que los riesgos de una acción modernizadora orientada solamente a recobrar la legitimidad, puede parcializar el problema y caer en acciones populistas y demagógicas que en la búsqueda de una aceptación ciudadana, de corto plazo, puede contribuir a una ruptura mayor o largo plazo. No se trata únicamente de recuperar la legitimidad, se trata de un proceso más complejo que se logra en una lógica de comportamiento permanente y sostenido frente a la sociedad, de tal manera que sean aceptados como formas auténticas de conducción estatal.

Como resultado de los precedentes enfoques que sobre la modernización de la administración pública se conocen, estamos convencidos que un verdadero proceso de modernización no debe inclinarse por ejecutar uno u otro proceso de manera aislada; por el contrario, debe contemplar necesariamente los tres niveles de análisis, si lo que pretendemos es la consecución de una acción de forma, fondo y alcance: donde "destaca el método como un criterio básico de legitimación del aparato estatal, se requiere transformarlo hacia un aparato con niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer".⁴⁸

2.3.3. El proceso de Modernización de la Administración Pública: Alcances y Límites

La modernización es entendida como un proceso de actualización y renovación de las estructuras del Estado, para que las transacciones que se desarrollan entre un gobierno y la sociedad mantengan un nivel que asegure la certidumbre de la función pública, en un contexto determinado por variaciones aceleradas del entorno político y económico. Implica realizar un esfuerzo de transformación constante, estructurado y a la vez coherente con el conjunto de valores que rigen en un sistema social, para construir una organización política-administrativa eficiente, adaptable, con capacidad de respuesta ante los problemas que se manifiestan en una sociedad.

⁴⁷ Alexis, Tocqueville. *La Democracia en América*. FCE, México 1957.

⁴⁸ Este planteamiento ha sido enunciado con mayor amplitud en apartados anteriores, derivado de posturas plasmadas por: Romain, Laufer y Alain, Burlaud. *Op. cit.* pp. 46-52.

CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Supone el reconocimiento de la complejidad social para establecer mecanismos que ayuden a contener y administrar los conflictos. Permite canalizar la energía de la dinámica del cambio a través de cauces institucionales que garanticen respuestas satisfactorias al creciente conjunto de requerimientos, demandas y necesidades de una sociedad en transformación.

Desde una perspectiva práctica, la modernización administrativa es concebida como "un marco de referencia general sobre el cual es delineado, planificado y aplicado un proceso de actualización permanente de la labor gubernamental, con base en vertientes tales como las estructuras organizacionales, el marco jurídico, los procedimientos administrativos, los recursos humanos, los sistemas informáticos y la atención al público".⁴⁹

Así, bajo las políticas de modernización de las administraciones públicas, subyacen una serie de cambios que abarcan varias facetas del entorno de las organizaciones: "desde el cambio tecnológico a las propias bases de legitimidad del Estado, pasando por cuestiones ideológicas, económicas y del creciente ritmo en que se desenvuelven las administraciones públicas en su interior y sus relaciones internacionales".⁵⁰

Ahora bien, la modernización implica un cambio en la cultura y en las tecnologías de la administración pública, aunque es necesario aclarar que la

⁴⁹ *La modernización constituye la etapa principal de transición en la evolución de una sociedad hacia un modelo de gobierno más eficiente. Argumentos que sirven de marco teórico de referencia para la modernización administrativa del Distrito Federal, que pretende en gran medida crear una actitud de corresponsabilidad del gobierno hacia la sociedad y de ésta hacia el gobierno, mediante una nueva organización administrativa más flexible y dinámica, menos burocrática y rígida en lo estructural; más abierta, negociadora, responsable y plural, y menos confrontadora, parcial y restrictiva en lo político; y que es por sí misma, punto de partida y piedra angular para los proyectos de modernización y reforma del Distrito Federal. Los fundamentos o palancas del proceso reformista son: a) la necesidad de abrir mayores espacios a la expresión política de la sociedad; b) el desarrollo de la sociedad civil; c) incrementar la eficiencia del gobierno; d) apoyar el desarrollo de los sectores productivos; e) entender los retos sociales. Para lo cual se considera necesario realizar cambios en la administración pública encaminados a: 1) desarrollo de un nuevo marco jurídico; 2) modernización de las estructuras orgánicas; 3) nuevo marco regulatorio; 4) rediseño de procesos; 5) modernización del sistema de recursos humanos; 6) modernización del sistema presupuestal; 7) modernización de los sistemas de atención al público; 8) establecimiento de indicadores de desempeño. Gabriel, Moctezuma. (mimeo): La Modernización Administrativa en el Contexto de la Transición Política en el Distrito Federal. Ponencia presentada en la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 1998.*

⁵⁰ Ernesto, Carrillo Barroso. *Op. cit.* pp. 2-4.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

sola incorporación a la administración de nuevas tecnologías de gestión provenientes del sector privado, no es lo único, ni lo principal; ya que también es importante fijar la atención en la cultura, los valores, actitudes y creencias. La incorporación de tecnología por sí sola, es un potencial limitado para cambiar la cultura de las organizaciones. Aún más, si la cultura no es modificada, las posibilidades de éxito de las innovaciones tecnológicas son limitadas.

Esta es una reflexión interesante para nuestro trabajo, principalmente porque planteamos la Gerencia Pública como una alternativa modernizadora de la administración pública, que basada en sus elementos y características tiene la posibilidad de no ser tomada como mera innovación, herramienta o moda administrativa; aunque no por ello deba ser considerada la panacea para resolver todos los problemas administrativos.

La crisis estructural y anquilosada de la administración pública no es un reto que pueda ser solucionado desde una sola perspectiva por muy amplia que sea; de ahí que la gerencia pública trate de rescatar parte importante de esa administración, pero no el todo; puede ser considerada una vertiente coadyuvante al proceso de modernización de la administración pública que traería consigo cambios de estructuras, procedimientos de tipo tecnológico, culturales y un alto grado de interés en el ciudadano o cliente.

Al respecto, uno de los valores más sobresalientes que se pretende introducir en la cultura de las organizaciones públicas es el de considerar al ciudadano como "cliente"⁵¹ de la administración, en cuanto consumidor que paga directamente o mediante impuestos, los bienes y servicios que le proporciona la administración y que contribuye además a legitimar con su voto, de ahí que se convierta en el centro en torno al cual gira la actividad de la administración pública.

Las administraciones públicas tienen que ser sensibles a las demandas de los ciudadanos a las que tienen que dar respuesta, y en este sentido "el *marketing* resulta crucial. La cultura de la modernización lleva implícita la idea que las administraciones públicas tomen conciencia de responder a necesidades de mercado, abandonando toda suerte de despotismo ilustrado,

⁵¹ El término cliente en este contexto alude a un tipo de relación parecido al que pueda tener cualquier empresa con sus clientes o consumidores de bienes y servicios, nunca es enfocado a una posición clientelista o particularista de la administración, ni cualquier otra fórmula de populismo. Discusión que será abordada con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

de imposición de arriba a abajo. Al contrario, la administración tiene que elevar al legislador aquello que está demandando el mercado, identificar las necesidades presentes y efectuar pronósticos respecto del futuro".⁵²

Además, hay que distribuir adecuadamente los bienes y servicios que el ciudadano reclama, obtener la rentabilidad e impacto esperado y hacer un gran esfuerzo de comunicación, hacer visibles los resultados de la acción pública, acercar la administración a los ciudadanos.

"El concepto de identidad corporativa es requisito de una administración orientada a dar servicios a los ciudadanos. Otro aspecto es la creación de imagen en un sistema democrático, el cual es necesariamente un sistema de mercado. Desde un punto de vista político -de mercado- la imagen corporativa opera como intermediación en la relación ciudadano poder-político, ya que favorece que las clientelas políticas específicas puedan recompensar o sancionar el poder político. Desde un punto de vista administrativo, la imagen corporativa facilita el acceso de los ciudadanos a la administración".⁵³

Cabe señalar además, que según Ernesto Carrillo Barroso, "la modernización se identifica con una serie de principios e instrumentos de gestión, muchas veces también catalogados como retos",⁵⁴ entre los que cabe destacar los siguientes:

- 1) La descentralización y diseños organizativos matriciales, que parten de la necesidad de descentralizar como la acción de delegar responsabilidades, debido a que con frecuencia, una de las desventajas de las organizaciones públicas es que la responsabilidad suele ser bastante difusa; difícilmente encontramos un individuo u organización que disponga de suficiente capacidad de decisión sobre las políticas que desarrolla, siendo lo más frecuente la dependencia de una organización o individuo respecto de otras -organizaciones e individuos- en el manejo de los recursos humanos y financieros, o que la responsabilidad del desarrollo de una política esté artificiosamente repartida entre varias organizaciones.

⁵² El enfoque *Marketing* en el sector público es ampliamente discutido por . Romain, Laufer y Alain, Burlaud. *Op. cit.* pp. 157-285

⁵³ Ernesto, Carrillo Barroso. *Op. cit.* P. 10. Además, este tópico es retomado por José Enrique, Rodríguez Ibañez. "De la Crisis de Legitimación al Corporatismo: las Paradojas Políticas de las Sociedades Contemporáneas". En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* No. 6, México mayo-agosto de 1990.

⁵⁴ Ernesto, Carrillo Barroso. *Op. cit.* pp. 12-15.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En este sentido, uno de los objetivos de la modernización es concentrar la responsabilidad sobre una política en una sola organización o un número reducido de ellas, y acercar la responsabilidad sobre el manejo de los recursos a las personas y organismos que la consumen.

Este proceso supone reconsiderar los diseños organizativos de la administración central encaminada a modificar la distribución formal de las dependencias, crear competencias horizontales que posibiliten respuestas flexibles a las demandas en todos los niveles de gobierno.

- 2) Descentralizar para centralizar, supone delegar autoridad; requiere una descentralización eficaz fundada en una clara definición de objetivos y medios para evaluar los resultados, una responsabilidad bien definida sobre el manejo de los recursos, y sistemas de información de apoyo a los diversos escalones. Se pretende obtener una organización más versátil que haga un manejo eficaz y eficiente de los recursos, y al mismo tiempo favorezca la centralización al consolidar cúspides directivas mejor informadas, orientadas más a las tareas de dirección, con una consustancial capacidad de decisión y control sobre los aspectos claves.
- 3) Otro de los retos de la modernización es la gestión interinstitucional, ya que por muy bien que realice la división del trabajo una organización, en esta época de relaciones y dependencias frecuentes, difícilmente puede llevar a cabo con éxito la gestión de un programa sin contar con otras organizaciones. De ahí que las organizaciones públicas y privadas estén desarrollando complejas redes de relaciones entre organizaciones, traducida en un tipo de gestión interinstitucional compleja.
- 4) La modernización de las administraciones públicas se caracteriza en gran medida por la importancia que hoy en día adquieren los recursos humanos como factor estratégico. Actualmente es más sencillo definir un buen proyecto que encontrar a las personas idóneas que lo lleven a cabo, ya que la competencia entre la iniciativa pública y privada por atraer y retener al personal calificado y capaz, es cada día más evidente. Por lo que las administraciones públicas están obligadas a transformar sus viejos sistemas de administración de personal para dirigirse hacia la gestión de los recursos humanos, diseñando políticas activas de personal íntimamente relacionadas con la planificación estratégica de la organización.
- 5) La modernización supone también un cambio en la relación entre lo

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

público y lo privado; las nuevas relaciones tienden a establecerse en términos de ajuste y colaboración cuando hay confluencia de intereses. "Cada vez es más común observar como los gobiernos ceden a lo privado aquello que este sector es capaz de hacer mejor o a menos costo".⁵⁵

La modernización también se identifica a veces, con la transferencia de instrumentos de gestión privados al sector público, la tendencia es aprovechar del sector privado aquello que pueda ser útil y beneficioso para las administraciones públicas; obviamente la adopción y no adaptación de tecnologías conduce inevitablemente al fracaso. Por lo que el ingrediente de la sensibilidad política y pública resulta imprescindible, en tanto se trata es de dar una orientación pragmática y contingente, hecha a la medida de cada organización concreta.

Existe en la actualidad un debate a nivel internacional en el sentido que la administración pública debería regirse con criterios empresariales para hacerse más eficiente, porque las soluciones a su mal funcionamiento están disponibles en el sector privado. Enrique Cabrero al respecto opina: "las técnicas y formas de gestión de las empresas privadas son perfectamente aplicables al sector público, porque además de que ayudan a detectar nudos de ineficiencia, se detectan centros de costos, se orienta la acción al cliente, etc. Dicha adaptación debe ser cautelosa, crítica y generar procesos constantes de evaluación, con la única finalidad de evitar en la medida de lo posible "efectos perversos" que producen situaciones de tensión, pérdida de objetivos y sobresimplificaciones de problemas complejos que deben ser tratados con otro tipo de técnicas, específicamente diseñadas para la gestión de políticas públicas".⁵⁶

"Ciertamente la administración pública debe buscar, igual que las empresas privadas, la eficiencia, la eficacia, la productividad, la calidad total, etc. en la prestación de sus servicios. Pero también muchos de los servicios que presta son difíciles de calificar con los

⁵⁵ Sobre el cambio en la relación de lo público y lo privado véase Luis, Aguilar. "Una Reconstrucción del Concepto de Opinión Pública". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. No. 130. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.

⁵⁶ De hecho, en México ya observamos procesos de innovación y adaptación de formas de gestión propias de la iniciativa privada en algunos municipios que son gobernados por empresarios, tal es el caso de León Guanajuato, sin dejar de lado municipios como Tlalnepantla que han hecho uso de la gerencia pública en la administración del agua potable. Enrique, Cabrero Mendoza. *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*. FFM, CIDE-PORRUA, México 1995.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

mismos indicadores utilizados por la iniciativa privada...Habría pues que desarrollar un conjunto de indicadores propios, pertinentes, adecuados a sus propias características y misión".⁵⁷

Ahora bien, hablar del proceso de modernización de la administración pública, sus objetivos, elementos, características y logros, también nos invita a reflexionar acerca de algunos de sus impactos futuros. Quizá el primer problema es que la atención se concentra en los problemas actuales o urgentes y que los diseñadores no abordan el futuro de forma significativa; el hecho de preocuparse por manejar problemas inmediatos -de hoy-, con frecuencia deja poco espacio en nuestro pensamiento para lo que es probable que suceda mañana.

Un segundo problema a considerar en el proceso de modernización, es la tendencia a agregar nuevos conceptos, nuevos procedimientos y nuevas leyes a los antiguos, en lugar de sustituir los viejos enfoques por otros más nuevos. En una organización pública actual, es muy fácil percibir la convivencia de lo tradicional con la innovación (con lo nuevo) traducida generalmente en una relación de conflicto y competencia descarada. Pareciera que es mucho más fácil agregar pequeñas mejoras incrementales, que reestructurar esa parte del sistema total en que se hizo la mejora.

Ink Dwight agrega a esta lista "el problema de conseguir una autentica reforma, opina que la corrección de los problemas de una burocracia pomposa e ineficaz se logra mejor analizando el proceso total de un programa o servicio de apoyo y luego introduciendo por fases una reforma total, en lugar de usar enfoques como el incremental o el de reducción, que distan de lograr resultados satisfactorios".⁵⁸

Este es pues, el panorama actual del cambio y modernización de la administración pública, necesario para entender la propuesta que sirve de eje a nuestro trabajo. Su entendimiento es básico si pretendemos pronunciar la gerencia pública como un enfoque que coadyuve en gran medida con dicho proceso, y de igual forma el escenario modernizador es arena propicia para la puesta en marcha de la gerencia pública.

⁵⁷ María Elena, Jeannetti. En Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José. *Op. cit.* P. 141.

⁵⁸ Dwight, Ink. "Impacto de la Modernización como Parte del Diseño de Modernización". En Memoria del Segundo Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. INAP, México 29-30 de Julio de 1991. P. 257.

Sin embargo, consideramos propicio abordar algunos enfoques que como resultado de la realidad administrativa se pronuncian respecto de uno de los elementos más significativos sobre los que recae en gran medida la efectividad o fracaso de cualquier política pública, conocida comúnmente como burocracia.

2.4. LOS LÍMITES DEL MODELO BUROCRÁTICO FORMAL

El presente apartado plantea como punto central la reforma de estructuras organizacionales de los sectores gubernamentales como uno de los esquemas tradicionales de modernización administrativa, que repercute de manera directa en un claro enjuiciamiento y renuncia respecto de la organización y funcionamiento del aparato gubernamental basado en el modelo burocrático formal, resultado de la alta complejidad y los profundos problemas que caracterizan el entorno estatal contemporáneo.

En el rechazo a la rigidez e ineficiencia de la administración pública subyace una crítica al modelo weberiano que descubrió en su momento, las condiciones de una burocracia eficaz.

2.4.1. El Modelo Burocrático Formal

Uno de los rasgos característicos del paisaje sociológico que ofrecen las sociedades capitalistas desarrolladas del siglo XX y principios del XXI es el continuo avance del llamado proceso de burocratización, vigente en las grandes organizaciones actuantes en esos marcos, de determinadas regularidades en su estructura administrativa básica. La concepción tradicional de la burocracia se identifica como "un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva, y que por tanto, sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas"⁵⁹.

Las organizaciones burocráticas en el sentido de Weber "se caracterizan por una ordenación de reglas, por una delimitación precisa de las competencias, por una ordenación de aquellas relaciones que confieren a un miembro facultades de mando y señalan sus obligaciones de obediencia; además de una estructura jerárquica, la separación entre los miembros y los

⁵⁹ Henry, Mintzberg (1984). pp. 357 y ss. Citado por Joan, Subirats. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP, Madrid 1989. P. 125.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

medios de explotación, el hecho de que los puestos de la organización no son propiedad personal ni hereditaria, el nexo contractual de los miembros con la organización, la selección según la calificación profesional, la remuneración fija, la actividad básicamente profesional y el ascenso en una carrera".⁶⁰

"La totalidad del cuerpo de funcionarios se compone en el tipo más puro de funcionarios individuales (...), los cuales: personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo, en jerarquía administrativa rigurosa, con competencias estrictamente fijadas, en virtud de un contrato, calificación profesional que fundamenta su nombramiento, son retribuidos en dinero con sueldos fijos, ejercen el cargo como su única o principal profesión, tienen ante sí una carrera, o "perspectiva" de ascenso y avances por años de ejercicio o por servicio, trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa".⁶¹

Arnold S. Tennenbaum, describe vividamente el cuadro que presentan las organizaciones burocratizadas: "la burocracia es un sistema legal más que humano; un sistema en el cual la regla cubre todas las contingencias y en el que se asegura la obediencia mediante la elección de los supervisores técnicamente expertos, quienes administran la ley con precisión y fría imparcialidad. El sistema burocrático es autocrático, puesto que tiene una rígida cadena de mando en la cual las personas que están al nivel superior, ordenan, y los que están en el nivel inferior, obedecen sin objeción".⁶²

La burocracia aparece con Max Weber, para luego ser estudiada en extensos tramos de la literatura científica referida al tema de las organizaciones, como el único medio apto para maximizar la eficiencia. Weber consideraba la burocracia como especialmente conveniente, y veía en esta conveniencia una razón para su implantación y su difusión. La superioridad técnica de la burocracia sobre otras formas de organización se basa en su precisión, su continuidad y su uniformidad, con lo cual ahorra costos, fricciones y energía, y actúa con un ritmo acelerado. "La decisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y

⁶⁰ Max, Weber. *Economía y Sociedad*. Tomo II. FCE, México 1964, pp. 124-130.

⁶¹ CLAD. *Documentos Reuniones Internacionales*. <http://www.clad.org.ve/0030002.html> Septiembre de 1999. P. 3.

⁶² Arnold S.; Tennenbaum. *Psicología de la Organización Laboral*. CECOSA, México 1968. P. 21.

personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática y, especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar".⁶³

"A partir de las propuestas de Weber, quien, dice Nioche, "introduce el gusano organizacional en el fruto institucional", la administración se entiende como el instrumento del dominio legítimo y el modelo burocrático como la forma más racional de administración, lo que permite definirla como institución y como organización".⁶⁴

En esa estructura se pretende una clara distinción entre cúpula decisional y núcleo de operaciones, por la cual la máquina burocrática actúa de manera ciega o indiferente, a través del procedimiento formalizado, para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la línea de mando o ámbito de decisión política. De ahí que la formulación de las políticas quede claramente diferenciada de su aplicación basada en dos supuestos: "a) que el decisor o decisores disponen de una completa información de lo que pasa dentro y fuera de la organización; b) que la situación o el entorno en el que se opera es lo suficientemente estable como para que no sea necesaria una reformulación de la decisión en el proceso de su implementación".⁶⁵

Dicha separación -lineal decisional de estructura implementadora y entorno estable- nos muestra que la estructura burocrática es poco capaz de adaptarse al cambio y a los nuevos compromisos que ha ido asumiendo el Estado y su administración pública, y menos capaz aún de resistir la dinámica de fragmentación de intereses y de mutación tecnológica prevaleciente. En momentos en que se replantea la actividad del Estado en la sociedad, que es la administración pública, no es ya funcional que la racionalidad burocrática sea el indicador más confiable para evaluar costos y eficiencia.

2.4.2. Los Límites del Modelo Burocrático

Al respecto, Robert K. Merton plantea "¿el paraíso racional lo es realmente? en tanto la comunidad en su conjunto, evidentemente enfatiza las

⁶³ Max, Weber. *Op. cit.* pp. 730-731.

⁶⁴ Citado por María del Carmen, Pardo. "La Administración Pública en México: Su Desarrollo como Disciplina. En *Foro Internacional* Vol. XXXIII, No. 1, México enero-marzo 1993. P. 17.

⁶⁵ Joan, Subirats. *Op. cit.* pp. 125-126.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

imperfecciones de la burocracia, como es sugerido por el hecho de que el horrible mestizo burócrata se ha convertido en un epíteto".⁶⁶ Planteamiento que durante el presente siglo, ha sido respaldado por muchos sectores de la opinión pública que afirman lo contrario de lo que argumentan los defensores de la burocracia, describiéndola como una estructura organizacional que sugiere rigidez, demora, mecanicismo y frialdad inhumana. Tras la aparente racionalidad, yacen ocultas importantes fuentes de irracionalidad.

Por lo que consideramos importante puntualizar algunos de "los límites del modelo burocrático formal, que según Bernardo Kliksberg, sirven como punto de partida para entender posturas como la del rompimiento con la burocracia y el paradigma posburocrático".⁶⁷

La burocratización implica un continuo progreso en la división del trabajo, en dos direcciones; por un lado, separación de las tareas de dirección y ejecución, y por el otro, una subdivisión a los máximos extremos de éstas. Traducidas en la eliminación de todas las tareas de reflexión a la mayoría del personal de la institución, perdiéndose así sus potencialidades para contribuir al incremento de la productividad. "Situación que fue muy bien reproducida en las empresas donde imperaba la administración científica y en donde lo que se le exigía al obrero no era producir más por su propia iniciativa, sino ejecutar puntualmente las órdenes dadas, lo que implicaba el costo de crear capacidad ociosa, la del intelecto desaprovechado y reducir a los seres humanos al estado de simples máquinas".⁶⁸

Tampoco es muy claro la parte positiva de la especialización extrema de las tareas de ejecución, ya que el ejecutar las tareas en esas condiciones trae consigo un deterioro progresivo de la capacidad productiva del personal operativo. La biología y la psique del hombre, naturalmente preparadas para otro tipo de trabajo, son oprimidas duramente por el papel que se les asigna en la burocracia, y en consecuencia, el rendimiento resulta altamente afectado.

Ambas direcciones de la división burocrática del trabajo llevan a un despilfarro de las potencialidades del personal de la institución y a importantes dificultades técnicas en los procesos modernos de producción.

⁶⁶ Robert K. Merton. *Teoría y Estructura Sociales*. FCE, México 1964. P 204.

⁶⁷ Bernardo, Kliksberg. *Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre*. INAP, Madrid 1989. pp. 65-80.

⁶⁸ Frederick W., Taylor. *Administración de Talleres. Argentina de Finanzas y Administración*. Buenos Aires 1945. P. 32.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Además, el proceso de burocratización, supone implantar firmemente como única estructura de poder de la institución, la jerarquía formal, haciendo respetar las delimitaciones de autoridades y responsabilidad, trayendo consigo irracionalidades tales como:

- La creencia de que todas las actividades de una organización están reguladas por las relaciones formales, establecidas a través del organigrama y los manuales organizativos, pero la realidad ofrece otro aspecto. "En la organización se dan múltiples relaciones espontáneas, surgidas de la naturaleza social del hombre, que no guardan ninguna vinculación de dependencia con las relaciones formales, y que en determinadas situaciones tienden a conformarse en lo que se conoce como organización informal".⁶⁹
- La burocracia necesita respuestas calculables, pronosticables y para ello ejerce múltiples presiones sobre sus miembros, induciéndolos a un comportamiento absolutamente ajustado a la norma, falto de imaginación, y trata de respetar un sentimiento de fidelidad a la rutina misma. La disciplina, el cumplimiento de tareas y la obediencia estricta a la jerarquía dejan de ser un medio al servicio de los fines últimos de la organización, para transformarse en un fin en sí mismas.
- La rigidez formalista inherente al proceso de burocratización tiene diversas repercusiones negativas en el nivel técnico, entre ellas: la burocracia pretende que la especialización en el trabajo sea máxima y que rija el principio de la unidad de mando. Pero la práctica organizativa demuestra que esta pareja es incompatible.

Una concepción ortodoxa de la burocracia descarta el trabajo en equipo, dicha recomendación entra en contradicción directa con las múltiples comprobaciones de las ciencias sociales respecto a la trascendencia del trabajo colectivo para la eficiencia en cualquier campo, tanto por la mayor capacidad de elaboración de una realidad compleja que proporciona, como por la importancia fundamental de la participación como motivación para la productividad.

Por otra parte, la rigidez de la burocracia ortodoxa contrasta notoriamente

⁶⁹ Fred E., Katz. "Explicación de los Grupos de Trabajo Informales en Organizaciones Complejas". En *Esquema para Ejecutivos* No. 38, México 1967. P. 10.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

con las necesidades de decisiones rápidas, que exige la realidad vertiginosamente cambiante de nuestro tiempo. Principalmente "la aplicación de principios como el que ordena ascender toda la línea jerárquica y bajarla de nuevo por el otro lado, para poder comunicarse con alguien situado al mismo nivel".⁷⁰

- El proceso de burocratización implica que la actividad de cada función esté regulada por normas detalladas, que tratan de prescribir totalmente el comportamiento de quien ha de ocuparla. Con ello se procura obtener precisión, seguridad, confiabilidad en la respuesta del funcionario, a costa de que se obtenga también la eliminación de su iniciativa, se le obligue a acostumbrarse a depender de controles externos, desechando las posibilidades de la autofijación de objetivos y la autocrítica, y se le induce a una rutinización progresiva que lo va a convertir en incapaz para responder a circunstancias cambiantes.

- Según los defensores de la burocracia, el proceso de burocratización conduce a la adopción de los métodos de selección de personal más eficientes, siendo que la elección está a cargo de la jerarquía formal. La práctica de la gran empresa plantea serias dudas sobre la eficiencia de la burocracia en este aspecto, ya que como se ha dicho, éste busca ante todo implantar un comportamiento calculable; por lo que habrán de preferirse a quienes tengan inclinaciones para adaptarse a los métodos que emplea la burocracia para lograrlo. "Se dará prioridad a quienes acepten mejor la división extrema del trabajo, el respeto absoluto a la autoridad y, las prescripciones de las normas. Y en cambio, se rechazará a los que muestren capacidad creativa propia, imaginación, fastidio por las rutinas y resistencia a sumirse en la repetición mecánica de una operación".⁷¹

⁷⁰ *Las experiencias concretas demuestran la inadecuación de la jerarquía formal a los requerimientos de la eficiencia. En las organizaciones modernas complejas el director general no puede ser autoritario en el sentido tradicional y permanecer eficiente, porque el no puede saber todo lo que está sucediendo en su organización, por lo que debe depender de otros centros de poder más cercanos a los problemas operantes. Davis, Keith. "Envolving Models of Organizational Behavior". *Academy of Management Journal* marzo de 1968. pp. 37 y 38.*

⁷¹ *Guiado por ese criterio Taylor seleccionaba al hombre para manejar hierro en lingotes, desechando al hombre mentalmente despierto e inteligente... justamente por ello inadecuado para lo que para él sería la agotadora monotonía de un trabajo de este tipo, y procurando encontrar a un tipo de hombre que ha de ser tan estúpido y flemático que en su conformación mental ha de parecerse más a un buey que a ningún otro tipo de ser. Frederick W., Taylor.*

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

- Un rasgo básico del proceso de burocratización es el establecimiento de una carrera. La vida del individuo en la organización es planeada para él por la burocracia, quien le traza minuciosamente los méritos que debe reunir para ir ascendiendo los diversos escalones. La burocracia presiona fuertemente al individuo por este conducto, para obtener de él la obediencia incondicional a la disciplina organizativa. "Pero estos mismos recursos que incrementan las posibilidades de conformidad, también llevan a sobrellevar la estricta adherencia a las reglas que producen timidez, conservadurismo y tecnicismo".⁷²
- El proceso de burocratización supone crear una organización en donde todas las funciones estén ocupadas por expertos. Ello requiere, como lo pedía Weber, "un concienzudo aprendizaje profesional" para cada tarea. En la práctica, la aplicación ortodoxa de la burocratización implica para el equipo humano de la institución (sus obreros), la división extrema del trabajo, y en esas condiciones, la capacitación realmente requerida es mínima. El aprendizaje profesional está dado por la mera práctica de la tarea durante un tiempo muy limitado.

Para la mayoría del plantel humano de la empresa, implica una devaluación total de una real capacitación, y su sustitución por la mera práctica. Se despilfarran así las potencialidades que efectivamente podrían desarrollar los miembros de la organización, si las necesidades de ésta pasaran por su capacitación con miras a su máximo rendimiento, y no por su desvalorización profesional.

- La práctica de las organizaciones permite poner en duda la existencia de ciertas actitudes sociológicas beneficiosas para la eficiencia. Así, tenemos que en la realidad, el hombre actúa como una unidad cuyas diferentes identidades interactúan dialécticamente, determinando en conjunto el curso de su conducta. Su comportamiento en la organización no viene definido de ningún modo solamente por las rutinas burocráticas, sino que confluyen en su determinación sus afiliaciones económico-sociales, su posición política, las relaciones con su grupo de trabajo, el sindicato, su historia personal, etc.

Por otra parte, la burocracia ejerce una fuerte presión en favor de la

Principios de la Administración Científica, Herrero, México 1961. P. 59.

⁷² Robert K. Merton. *Op. cit.* P. 207.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

impersonalidad en el comportamiento organizativo, traducido en una de las principales fuentes de conflicto entre la burocracia y el público al que atiende. Su impersonalidad choca fuertemente con las necesidades de trato personal que exige cada miembro del público concreto.

Asimismo, se argumenta que el proceso de burocratización conduce a la formación de un *esprit de corps* entre los miembros de la organización, y a su identificación con ella y sus fines. Siendo ésta opuesta y contradictoria con la actitud antiafectiva que al mismo tiempo se pide a estos miembros. Pero en la práctica esta actitud afectiva se pronuncia como una característica que no es real en las burocracias, por el contrario, se verifica el desinterés del personal por su organización y un alto grado de conflicto entre sus metas y las de ésta.

"A la luz de estas evidencias, la supuesta superioridad técnica de la burocracia es difícilmente defendible. La burocratización despilfarras los recursos humanos de la organización sometiéndolos a un bajo rendimiento sistemático, trastorna los medios en metas endiosando la rutinización y las rutinas, y viola aspectos trascendentales de la naturaleza humana, creando un clima autorrepresivo y opresivo que engendra una altísima tensión social".⁷³

En efecto, la administración y burocratización de los programas sociales poseen las siguientes limitantes: "se realizan con patrones centralizados; responde a trabajo de cúpula -gabinete- que normalmente no toma en cuenta a la ciudadanía como destinatario de sus decisiones; propicia la formación de cotos de poder con fines clientelares; dificulta la comunicación entre la administración pública y la sociedad civil; como consecuencia de la inexistencia de una participación social real, existe el riesgo de acentuar prácticas patrimoniales en el uso de recursos públicos".⁷⁴

Por lo tanto, consideramos necesario el surgimiento de una organización que se base en premisas opuestas: el máximo desarrollo de las potencialidades humanas, la creación de un clima favorable a la autocrítica, la creación, la imaginación, la introducción de innovaciones, el favorecimiento de la realización personal en el trabajo y de las relaciones sociales cálidas y

⁷³ Bernardo, Kliksberg. *Gerencia Pública en Tiempos...Op. cit.* P. 80.

⁷⁴ S. N., Einsenstadt. "Burocracia, Burocratización y Desburocratización". En *Revista de Administración Pública*, No. 46. INAP, México 1971. P. 17.

cooperativas, que conduzcan a un nivel de rendimiento global mucho mayor que el alcanzado por la burocracia ortodoxa. Se necesitan otras opciones donde el hombre no sea utilizado, se exprese libremente, y no de un modo contradictorio, sino justo porque ello responde a su naturaleza.

“La administración excesivamente burocratizada es contraria al desempeño óptimo de las instituciones estatales y es fuente de patologías que ponen en riesgo la gobernabilidad de la sociedad... Es un tipo de administración que se ocupa más del perímetro que le corresponde cumplir, no tanto del cómo mejorar los procesos de la gestión de gobierno”⁷⁵

Las estructuras weberianas basadas en la burocracia ideal, ya no responden a las condiciones de incertidumbre y cambio continuo de los contextos actuales. En ellas se impone contar no con estructuras rígidas, sino flexibles, que permitan la readaptación sobre la marcha de las organizaciones para procurar siempre el surgimiento de respuestas más efectivas.

2.5. El Rompimiento con la Burocracia y el Paradigma Postburocrático

Como resultado de las deficiencias y limitantes que caracterizan a las sociedades modernas basadas en la estructura burocrática formal, actualmente se gesta una tendencia creciente a estudiar las organizaciones como postmodernas, inscribiéndose en el debate actual del modernismo-postmodernismo y la modernidad-postmodernidad. Esta corriente ha sido promovida principalmente desde la sociología de las organizaciones y en ella se han generado discusiones acerca del rompimiento con la burocracia y del carácter postburocrático de las nuevas formas de organización.

El contexto contemporáneo se encuentra compuesto por factores y elementos que han alcanzado un grado considerable de evolución y que trajeron consigo complejidad en sus diversas relaciones internas y externas. Panorama contrario y excluyente a un inmóvil, rígido y desfasado aparato gubernamental basado en una estructura burocrática que por sus características no es capaz de responder a la complejidad estatal. Por lo que es necesario se piense en una reforma del sector público, tal y como la plantea el paradigma postburocrático y el rompimiento con la burocracia, puesto que

⁷⁵ Ricardo, Uvalle Berrones. “La Gerencia Social: Una Opción de Gobierno Abierto”. *Estudios Políticos*. UNAM-FCPyS, No. 4, Cuarta Epoca, julio-septiembre de 1994. P. 117.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ambas forman parte de un repensar de las estructuras de la organización administrativa.

Lo anterior, no sin antes puntualizar que la propuesta de Max Weber respecto de la estructura organizacional, relaciona de manera intrínseca a los conceptos de modernidad, racionalidad y burocracia, además de establecer una estrecha vinculación entre racionalidad y eficiencia, enfatizando el papel del avance tecnológico en la conformación estructural, y destacando los conceptos de formalización, estructuración y control. "La validez del modelo burocrático ideal se extendió a todo tipo de organización, lo que obligó a una suerte de esfuerzo para definir conceptos y esquemas generales de análisis que permitieron la comparación y comprensión de todas las formas de cooperación dentro de los grupos sociales organizados".⁷⁶

Woodward realiza un diseño donde es posible observar con claridad el papel que el nivel de sofisticación tecnológica juega en la conformación de estructuras organizacionales, que va de la tecnología más simple a la más elaborada, localizando en él tres grupos de producción: "a) la producción unitaria; b) la producción de masas y; c) la producción de procesos. A las que corresponde un conjunto específico de características estructurales".⁷⁷

Tomando como punto de referencia el desplazamiento desde la producción unitaria hacia la de procesos, pasando por la de masa, podemos identificar: incremento de los niveles de autoridad; menor costo laboral relativo; número mayor de trabajadores indirectos y administrativos; incremento del personal graduado; número reducido de trabajadores en el tramo de control directivo.

En el caso específico de la producción en masa, que es precisamente la que presenta las estructuras más burocratizadas y taylorizadas se encuentran: tramos de control más amplios a nivel supervisión; número menor de trabajadores administrativos con relación al total de trabajadores; menor flexibilidad en cuanto a la asignación de actividades y responsabilidades; mayor importancia del lenguaje escrito; mayor especialización funcional; mayor separación entre las actividades de planeación y control; y menor número de actitudes positivas.

⁷⁶ Jean Pierre, Nioche. Citado por María del Carmen, Pardo. *La Administración Pública en México...Op. cit.* P. 17.

⁷⁷ Woodward (1958). Citado por Luis, Montaño Hirose. "Modernidad, Postmodernismo y Organización. Una Reflexión Acerca de la Noción de Estructura Burocrática". En Luis, Montaño. *Op. cit.* P. 70.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Cabe señalar, que uno de los conceptos y elementos de mayor importancia ligado al enfoque de postburocracia es precisamente el de postmodernidad, que desde el estudio de las organizaciones, ha sido entendida como "un cambio estructural cualitativo, caracterizado por una importancia creciente de los servicios y la producción automatizada, fuertemente influenciada por el desarrollo de nuevas tecnologías computacionales, lo que ha propiciado la aparición de formas estructurales flexibles"⁷⁸

Wolf Heydebrand por su parte, descarta toda posibilidad de que los cambios actuales en las organizaciones sólo sean una continuación de la racionalidad weberiana, ya que desde su perspectiva, se pueden encontrar indicios importantes de la contingencia, provenientes tanto de situaciones internas como externas.

Asimismo, Wolf desarrolla hipótesis estructurales orientadas a la reflexión acerca de la estructura postburocrática: la primera de ellas plantea que, "debido a los niveles crecientes de complejidad interna y de turbulencia externa, la dirección de las organizaciones se preocupa por propiciar tanto la racionalidad social como la técnica; la segunda, es generalmente el resultado de una negociación política entre trabajadores técnicos, el sindicato y la dirección con la finalidad de alcanzar las ventajas que implica un sistema robusto; y la tercera, plantea que en el sector gubernamental y de servicios la fuente principal de preocupación son la credibilidad, la pronta respuesta y la confianza".⁷⁹

De ahí que el término postburocracia empiece a arraigarse con mayor fuerza entre los estudiosos de las organizaciones, en tanto representa una nueva forma inscrita en el proceso mismo de modernización.

Aún más, algunas de las principales preocupaciones relacionadas con la forma en que opera la administración se refieren a las funciones, los papeles y el trabajo de gestores y empleados. "Una proposición básica es que los organismos administrativos no funcionarán bien ante los ojos de los usuarios de sus servicios, a menos que los empleados se comprometan con su trabajo y sean apoyados en sus esfuerzos por conseguirlo. Una segunda proposición es que las organizaciones administrativas no tendrán éxito, a menos que los

⁷⁸ Luis, Montaña. *Argumentos para un Debate sobre la Modernidad. Aspectos Organizacionales y Económicos*. UAM Iztapalapa, México 1994. pp. 67-68.

⁷⁹ Wolf, Heydebrand. "New Organizational Forms". En *Work and Occupations*. Vol. 16, No. 3. pp. 323-357.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

gestores lleven a cabo la función de negociar acuerdos entre empleados, ejecutivos, otros gestores y actores externos sobre qué se produce, cómo, para quién, con qué recursos y a qué coste por unidad".⁸⁰

Este replanteamiento de la burocracia implica la consecución de objetivos requeridos por el Estado en su pretensión por responder de manera efectiva a los problemas sociales: calidad, flexibilidad, competitividad, apertura, informalidad, innovación y orientación al cliente de sus decisiones.

El planteamiento más importante es el que se refiere al cliente y en el que "Michael Barzelay centra su atención, para a partir de ahí, realizar una comparación por demás importante, entre la estructura burocrática de tipo weberiana y la postburocrática".⁸¹

- Las agencias burocráticas se enfocan a sus propias necesidades y perspectiva, mientras que una agencia postburocrática se enfoca a las necesidades y perspectivas del cliente.

- Una agencia burocrática controla los costos; mientras que una agencia postburocrática crea valor neto sobre los costos.

- Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla, como por las tareas que desempeña, mientras que una agencia postburocrática se define así misma por los resultados que alcanza para sus clientes.

- Una agencia burocrática lucha por su feudo, mientras que una agencia postburocrática compite por negocios.

- Una agencia burocrática depende de la rutina, mientras que una agencia postburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.

- Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos standarizados, mientras que una de tipo postburocrática construye decisiones en sus sistemas

⁸⁰ Véase James, Heskett citado por Michael, Barzelay. "La Responsabilidad en una Perspectiva Postburocrática de la Administración Pública". En Documentación Administrativa Nos. 224-225, Madrid, octubre 1990, marzo 1991, P. 277.

⁸¹ Ibidem, P. 10.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

de operación para servir a un propósito.

- Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar del operativo, mientras que una agencia postburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes.

- Una agencia burocrática anuncia políticas y planes, mientras que una postburocrática instrumenta una doble comunicación con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.

- Una agencia burocrática está enfocada sobre las funciones y responsabilidades de las partes que la integran, mientras que una agencia postburocrática está enfocada a la capacidad del conjunto de la organización a funcionar como un equipo.

Resultado de ello, el paradigma postburocrático que deja claro la existencia de una tradición dentro de la gerencia y la teoría de la organización, preocupada por llevar a cabo cambios necesarios en las formas tradicionales de organización burocrática de la administración pública. Además de evidenciar la incapacidad de los modelos burocráticos formales basados en la racionalidad y la legalidad planteadas por Weber, en el complejo esquema de organización de sociedades postindustriales -siendo este tipo de sociedades otro elemento predominante más en la noción de estructura postburocrática.

Aunado al paradigma postburocrático que pretende un cambio y transformación burocrática ante un contexto de complejidad e incertidumbre característico de sociedades postindustriales, se encuentran las perspectivas de rompimiento con la burocracia, basadas principalmente en evidenciar los malestares que envuelven a las burocracias públicas enfrascadas en el modelo tradicional. Se trata pues, de establecer un mejor modo de organización capaz de enfrentar y responder ante el contexto que viven los sectores públicos contemporáneos.

En resumen, son enfoques que reparan en la necesidad de cambiar los valores con objeto de alcanzar un mejor desempeño gubernamental que vaya: "del interés público al del valor de resultado; de una visión efficientista a una que imponga la calidad y el valor del resultado como criterio; de la administración de las cosas a la producción de servicios; del control de los recursos y los gastos, a la del impulso para ganar y recobrar la confianza de la sociedad sobre el manejo de los recursos; de la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

resultados; de justificar costos a entregar valor; de obligar por responsabilidad a construir responsabilidad; de seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos; de operar sistemas administrativos a separar servicios del control, construir apoyo a las normas, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados, enriquecer la retroalimentación".⁸²

Lo que nos lleva a pensar que estas nuevas formas de organización que están surgiendo cada vez con mayor vigor, son el resultado del capitalismo industrial al postindustrial, marcada por la turbulencia ambiental, el cambio rápido, la incertidumbre, el crecimiento de la complejidad y las constantes condiciones de crisis. En un mundo tan complejo, las técnicas y los métodos administrativos clásicos son cada vez más inoperantes, ya que al parecer están inadaptados a las complejidades de un mundo que se enfrenta a un cambio en su naturaleza.

"Dichas condiciones requieren de nuevos métodos para fomentar la cohesión social, tales como las relaciones interpersonales informales, normas y prácticas como las de un clan, y la creación de una cultura corporativa. En resumen, las nuevas formas organizacionales son postburocráticas en tanto se alejan de la racionalidad formal, una jerarquía fija y una división del trabajo, procedimientos formales específicos de relaciones laborales aparte del software computacional, y normas rígidas de interacción formal y respeto".⁸³

Con este cambio de contexto nuestro marco conceptual está cuestionado, ya que nuestra sociedad ya no es una sociedad industrial; en el nuevo mundo postindustrial que está surgiendo, el modo tradicional de resolver nuestros problemas colectivos se vuelve cada vez menos operativo para resolver los problemas es preciso cambiar de términos y mirar hacia una transformación de la relación del Estado con la sociedad.

"Lo que caracteriza a la sociedad postindustrial en surgimiento no es solamente la naturaleza de las actividades asalariadas; es también la naturaleza de las relaciones humanas, la naturaleza del

⁸² Michael, Barzelay. Citado por David, Arellano. *Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte (Mimeo)*. Graduate Scholl of Public Affairs, University of Colorado at Denver 1995. P. 11.

⁸³ Wolf, Heydebrand. *Op. cit.* P. 337.

juego social y la textura misma de la sociedad. Tres grandes rasgos, entre otros, me parecen decisivos: primero, el crecimiento extraordinario de la complejidad de las interacciones entre los hombres, los grupos y las sociedades; en segundo término el crecimiento paralelo de la libertad de elección de los individuos en estos conjuntos mucho más complejos; y finalmente la verdadera explosión de los sistemas de información y de comunicación⁸⁴

2.5.1 La Importancia del Factor Humano

Es sustancial percibir con claridad el papel fundamental que en este proceso de cambios y reestructuraciones juega el factor humano y su buen aprovechamiento. Este es el que va a imprimir una diferencia de largo plazo, no por su cantidad, sino por su calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo, que implica un cambio profundo de razonamiento, difícil más no imposible en un mundo administrativo profundamente marcado por tradiciones de control, rigidez, jerarquización y reglamentación.

A Michel Crozier le preocupa brindarle prioridad a las inversiones en los sistemas humanos internos y externos, sobre los cuales y para los cuales trabaja el Estado, a partir del retraso intelectual que viven los sistemas administrativos agravado en los últimos veinte años. Así lo resalta Barzelay y Armajani cuando mencionan que la visión postburocrática "incita a los empleados de las agencias de personal a considerar su participación en varias clases de procesos de ajuste mutuo tan críticamente importantes para mejorar el desempeño gubernamental".⁸⁵

Lo más preocupante estriba en que el recurso humano es capaz de realizar ajustes empíricos, pero ya no sabe inventar y crear, porque su lógica de actuación lo llevó a un desprendimiento y hasta contradicción con la realidad. Un ejemplo de este distanciamiento se da en los países en vías de desarrollo, en los que con mayor razón se les exige dar prioridad absoluta a la inversión

⁸⁴ Michel, Crozier. "El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto". En Memoria del Primer Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Públicas. INAP 14-16 de noviembre de 1989. P. 28.

⁸⁵ Michael, Barzelay y Babak, Armajani. "Managing State Government Operations: Changing Visions os Staff Agencies". Journal of Policy Analysis and Management: the Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management, Vol. 9, No. 3, New York: J. Wiley, 1990. P. 313.

intelectual y a la inversión en conocimiento. Pero también preocupa el hecho de que el usuario del conocimiento y el dominio de éste sea asunto de la administración; aunado a la búsqueda de administraciones mucho más abiertas y flexibles.

De esta perspectiva se pueden desprender tres principios fundamentales: "el principio de simplicidad de las estructuras y de los procedimientos; el de autonomía de las unidades operacionales; y el del gobierno por la cultura, por la participación y la educación, que es necesario oponer al gobierno basado en las reglas, los controles y las jerarquías".⁸⁶

El principio de simplicidad se basa en el reconocimiento de que sólo la simplicidad es una respuesta adecuada a la complejidad creciente de las relaciones humanas. Las competencias funcionales deben estar soportadas por hombres más profesionales y no por estructuras y procedimientos más sofisticados. Asimismo, el principio de simplicidad debe ser aplicado a los modos de comunicación y evaluación como a los mensajes, ya que sólo los mensajes sencillos dejan a los ejecutantes la libertad de decidir para responder a las problemáticas inesperadas que la realidad les plantee, siempre y cuando laboren en un ambiente de confianza y responsabilidad absoluta con respecto a su organización y sus objetivos.

El principio de autonomía por su parte, no debe traducirse en la elaboración de estructuras complejas entrelazadas, sino en el contacto directo con lo que es la misión fundamental alrededor del cliente, de los oficios interdependientes y de la función de la organización.

El gobierno por la cultura responde a los problemas que plantea la simplicidad estructural y la autonomía operacional para movilizar los recursos humanos, cuando han disminuido las reglas, las órdenes jerárquicas y los controles. Toca ahora a la cultura condicionar los comportamientos, a través de mejoras en el conocimiento, la educación y los modelos de administración participativa.

2.5.2. La Responsabilidad en el Sector Público

Un último elemento que consideramos indispensable abordar aunado al paradigma postburocrático, es el de la responsabilidad (accountability) en el

⁸⁶ Michel, Crozier... *"El Creclimiento del Aparato Administrativo... Op. cit." P. 30.*

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

sector público, como parte del trabajo que deberían hacer los gestores y las personas que interactúan con ellos para que concentren su atención y energía en la consideración y realización de un trabajo útil y productivo, de modo que mediante sus prácticas de trabajo cotidiano, consigan en la mayoría de las ocasiones la congruencia entre lo que los organismos administrativos producen realmente y lo que se espera de estas organizaciones por parte de las personas que las supervisan en nombre del público en su conjunto.

"Se piensa con frecuencia, desde la tradición de pensamiento que constituye un buen gobierno y cómo lograrlo, que la responsabilidad es una aspiración para la dirección de las políticas y de la administración en los sistemas políticos democráticos. Pero también es concebida como un atributo de las políticas públicas o de las decisiones administrativas, las cuales se han llevado a efecto mediante procedimiento o actividades que son altamente valoradas en la amplia tradición de la gobernación liberal democrática".⁸⁷

Lo más importante es el hecho de que la responsabilidad en el ámbito del paradigma postburocrático atrae la atención hacia unas relaciones de trabajo interactivas entre los operarios, los gestores, los ejecutivos, los políticos y el público, y sirve para motivar los esfuerzos de los actores en la conceptualización de esas relaciones, la negociación de las expectativas de conducta y de resultados, la provisión y la respuesta a la retroalimentación, el cumplimiento de las expectativas y la reconsideración periódica del carácter y los términos de las relaciones de trabajo.

De acuerdo con la perspectiva postburocrática, "la finalidad de hablar sobre la responsabilidad consiste en permitir a los integrantes de una actividad productiva conocer y entender sus relaciones de trabajo recíprocas".⁸⁸

1. El trabajo más útil realizado en y alrededor de las organizaciones administrativas es interactivo; es decir, para que un elemento funcione bien, forzosamente debe empeñarse en un proceso continuo de ajuste mutuo con los usuarios internos y externos de sus servicios, con los proveedores internos y externos de suministros especializados (conocimiento, asesoramiento, información, materiales, espacio, equipo y servicios), con las partes equivalentes en el mismo sistema

⁸⁷ Michael, Barzelay. Citado por David, Arellano. *Op. cit.* P. 275.

⁸⁸ *Ibidem*. pp. 278-280.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

- organizativo, con los ejecutivos que ostentan la responsabilidad del funcionamiento de la organización como conjunto, y con demás partes interesadas.
2. Si el trabajo en la administración es primordialmente interactivo, su efectividad descansa lógicamente sobre cómo funciona cada relación de trabajo.
 3. Una relación que funciona bien es aquella que produce resultados que se aprecian por las personas que trabajan interactivamente, tanto por sus superiores y beneficiarios.
 4. Entre los ingredientes fundamentales de una relación que funciona bien encontramos el reconocimiento de la necesidad de comprometerse con el trabajo interactivo, la comprensión y aceptación de la naturaleza y términos de la relación, los acuerdos negociados sobre qué conductas y resultados se esperan, la retroalimentación frecuente, oportuna, directa y sistemática sobre cómo experimentar las partes del proceso de trabajo interactivo y los resultados, sensibilidad ante la retroalimentación, cumplimiento de expectativas y, la reconsideración periódica de la naturaleza de la relación a la luz de la experiencia y de las circunstancias cambiantes.
 5. Responsabilidad es un concepto que, cuando se utiliza por los partidarios de la perspectiva postburocrática, rememora todos los ingredientes de una relación que funciona bien y se habla simultáneamente sobre propósitos, expectativas, retroalimentación y adaptación al cambio.

Los partidarios de la perspectiva postburocrática insisten en que las personas en la administración pública deben emplear el discurso de la responsabilidad frente a los clientes, como punto de partida para conceputar el propósito y el papel de cada unidad de trabajo. Lo anterior, debido a que los clientes son las personas que se hallan en mejor posición para identificar y juzgar los resultados de los esfuerzos públicos mediante un proceso continuo de retroalimentación

Los argumentos precedentes, nos llevan a identificar el uso de categorías novedosas e interesantes, algunas provenientes del sector privado, para que sean puestas en marcha al interior del sector público. Respecto a este uso, muchos de los teóricos, se muestran incrédulos, o reacios a su utilización, oponiendo argumentos conservadores -tradicionales- y muchas veces

cargados con el sentimiento de temer al cambio, a lo nuevo.

En resumen, dicha perspectiva tendiente a la simplificación de la estructura organizacional de sociedades postindustriales se caracteriza por: "a) encontrarse localizada en limitadas unidades de organizaciones grandes; b) tiene como principal objetivo la información o los servicios; c) su tecnología es computarizada; d) su división del trabajo es informal y flexible; e) su estructura gerencial es descentralizada, ecléctica y participativa, traslapándose de muchos modos con las funciones no gerenciales".⁸⁹

2.6. MODERNIZACIÓN Y GERENCIA PÚBLICA

El papel y actuación de la administración pública ha tomado nuevas orientaciones a partir de encontrarse inmersa en los procesos de modernización, una de esas orientaciones es la utilización o puesta en marcha de elementos o tecnologías administrativas procedentes de la administración privada, pero ello no es del todo nuevo, ya que esta importación de enfoques se daba desde la administración científica, que en su momento aportó mucho en el desarrollo de la administración pública.

Lo nuevo no es el hecho, sino el elemento; hoy en día corresponde a la gerencia pública demostrar que su aplicación –racional- en los asuntos del orden público es una manera más de actuación de la administración pública. Si su utilización es pensada en escenarios de modernización administrativa, donde las mismas direcciones modernizadoras van abriéndole camino y justificando su utilización, la gerencia pública posee un gran arsenal teórico y práctico para responder a la evidente crisis de la administración pública.

En países subdesarrollados al hablar de modernización de la administración pública se piensa en aumentar la legislación que sobre ésta tiene efecto, en simplificar trámites, en el despido masivo de personal, recorte del presupuesto, escasez de respuestas, modificación de estructuras. En muchos de los casos, se trata de reducirla mediante privatizaciones, "achicarla" y hasta desaparecerla. En contraste con esta situación, en los países desarrollados cuando se ha pensado en modernizar la administración pública se han profundizado los cambios, tomando en la mayoría de los casos como directrices algunos elementos del ámbito administrativo privado. Siendo la transición mundial hacia el *management*, un ejemplo de esta tendencia.

⁸⁹Wolf, Heydebrand. *Op. cit.* P. 327.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Por lo que modernización y gerencia pública no son conceptos disociados, se corresponden e influyen. Pero la modernización es un proceso más complejo que, por sus objetivos envuelve las prácticas de la gerencia pública. Situación que es fácil percibir debido a que la modernización se caracteriza por articularse con factores estructurales que dan origen a su desarrollo histórico a saber:

"1) La expansión del intercambio mercantil; 2) el desarrollo permanente de las fuerzas productivas y de los medios de producción; 3) el establecimiento de relaciones en cadena para comunicar y expandir la industria y el comercio en los distintos puntos de la geografía mundial; 4) la acumulación y exportación del capital; 5) la formación de los Estados nacionales a partir del triunfo de la sociedad civil sobre la feudal; 6) la aplicación de las técnicas y las tecnologías en los procesos de la vida económica, social y política; 7) la creación de instituciones consecuentes con los derechos del hombre y el ciudadano; 8) la especialización del saber científico y la disociación entre las ciencias biológicas, las exactas y las sociales; 9) el progreso de las ciudades como emporios mercantiles; 10) el surgimiento de instituciones que regulan las actividades sociales a través de cuerpos burocráticos; 11) la adopción de la competencia, la racionalidad y el cálculo monetario en las operaciones empresariales; 12) la racionalización del ejercicio de la autoridad y el poder; 13) la asimilación del campo al desarrollo de las ciudades; 14) la formalización de la división de poderes y el reconocimiento de la democracia representativa".⁹⁰

El contexto de turbulencia, complejidad, incertidumbre y riesgo que ha predominado a partir de los años sesenta y setenta, además de la nueva dinámica social, política, económica y cultural a la que se enfrentan las sociedades y sus estructuras gubernamentales, ha rebasado la capacidad de respuesta del aparato estatal que fundamentó sus procesos y procedimientos en una metodología tradicional.

Todo esto hace que la gerencia pública aparezca como la opción novedosa y viable al alcance de cualquier intento de reforma gubernamental en los Estados Unidos y en otras partes del mundo, incluyendo nuestro país. El gobierno está obligado a pensar en patrones de acción diferentes a los

⁹⁰ Ricardo, Uvalle Berrones. "Objetivo y Alcance de la Gerencia..." *Op. cit.* P. 92.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

tradicionales, con bases teóricas y herramientas administrativas capaces de coexistir y brindar respuesta en un escenario de complejidad.

La gerencia pública se presenta como la solución a la mayor parte de los males estatales, heredados por un Estado omnipresente y omnipotente. Sin embargo, no podemos afirmar que sea la solución única para todos y cada uno de los problemas que enfrenta el aparato estatal.

Contiene una doble esencia: primero, es una tecnología administrativa en la medida en que recurre a instrumentos sofisticados de gobierno, para conservar el poder a través de la tecnificación de las decisiones públicas y la resolución de conflictos; segundo, es una tecnología de poder en tanto representa una forma de dar legitimidad al Estado para con la sociedad, al resolver estratégica y racionalmente los problemas públicos. La gerencia pública está formulándose para responder al extremo dinamismo y complejidad de los gobiernos contemporáneos. Su atención se centra en el gobierno porque su objeto de estudio son las estructuras gubernamentales (organizaciones públicas).

Es entendida por Ricardo Uvalle como "la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el estado adopta, hay que situarla como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la gerencia pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas".⁹¹

La gerencia pública se caracteriza por tener un alcance de estatalidad; su contenido principal son los procesos técnicos y tecnológicos, y su aplicación se relaciona con las decisiones medulares del Estado. Su utilización no sólo tiene impacto en la esfera del trabajo gubernamental, ya que las decisiones por ella adoptadas tienen injerencia en la sociedad civil, en tanto su actuar no se desliga de los ámbitos económico, político y cultural de las sociedades modernas.

"Sus relaciones se caracterizan por ser funcionales y estructurales. Las primeras, conciernen a la diferenciación y especialización que nutren las actividades específicas que desarrolla cada órgano administrativo. Mientras que las segundas, se refieren a la red de atribuciones que cumplen y se vincula no sólo con el espacio gubernamental, sino que se enlazan con las fibras de la

⁹¹ *Ibidem*. P. 85.

sociedad".⁹²

La gerencia pública entonces, ocupa un lugar fundamental en la organización política de la sociedad que es el Estado, pues de ella depende la conformación interna de la administración pública. El ejercicio de la gerencia tiene implicaciones directas en el seno de la sociedad, pues a partir de ella se determinan las acciones del Estado y los beneficios que esto puede proporcionarle a la sociedad.

Las políticas de redimensionamiento y reestructuración del Estado así como las de modernización de la administración pública, deben estar diseñadas bajo los criterios de integración, flexibilidad, adaptación y retroalimentación. En este sentido, la gerencia pública como componente de la administración constituye el elemento básico del aparato gubernamental, a través de la creación de nuevos modelos organizacionales con capacidad de respuesta y compromiso social, en un marco de eficiencia y racionalidad.

Es importante entender que la gerencia pública se identifica y corresponde con el proceso de modernización administrativa, en tanto la primera posee estrecha relación con el grado de gobierno, debido a que las capacidades y potencias de la gerencia se acreditan y legitiman cuando la sociedad consigue alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo que atenúe las desigualdades.

También se relaciona con la gobernabilidad, ya que es una condición del desarrollo administrativo y de la propia modernización política que se manifiesta por la capacidad con la cual el Estado atiende y resuelve las demandas sociales, provenientes de la lucha de los contrarios.

Asimismo, tiene estrecha relación con el fenómeno de ingobernabilidad, debido a que ésta debe evitar, en la medida de lo posible, que los problemas políticos y sociales permanezcan en la indiferencia estatal y que la gerencia pública sea capaz de darles respuestas oportunas y eficientes.

Los objetivos de la gerencia son el interés general, la preservación y conservación de la comunidad, y el fortalecimiento estatal. Por tanto, debe ser objetiva, racional y calculable para conformarse como una fuerza que incremente y mejore la racionalidad de la dirección administrativa del Estado

⁹² *Ibidem.* P. 87.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

en términos económicos, políticos y sociales.

“A través de la gerencia pública se diseñan paradigmas y estrategias que permiten abordar la complejidad y la diversidad de la administración pública, reconociendo el contexto de incertidumbre multifuncional, multimodal, discontinuo y contradictorio, eliminando el análisis de la organización como un ente general, simplista y mecánico”.⁹³

La gerencia pública no es un concepto improvisado para hacer frente a los cambios que vive la administración pública y la sociedad. Al contrario, la gerencia tiene objeto y métodos de estudio que exigen profesionales de excelencia para conducir las instituciones hacia la modernización.

La proposición es ineludible, buscar nuevas formas de administrar, implica partir de la búsqueda de cambios en las actitudes y aptitudes de los administradores públicos, que pasen de ser burócratas a gerentes públicos innovadores, abiertos, racionales, eficientes y eficaces, capaces de tomar decisiones en tiempos de incertidumbre y conflicto, y de brindar soluciones a problemas inesperados, que no fueron contemplados en los planes, programas y normas, pero que se presentaron y están ahí, esperando soluciones racionales, oportunas y acertadas.

Resultado de los argumentos precedentes: “la necesidad de diseñar una herramienta o tecnología administrativa que permita articular al Estado con la sociedad. Que respondan de igual manera a las redefiniciones que como resultado de la modernización está realizando la administración pública”.⁹⁴

En este sentido, es necesaria la gerencia pública que vincule la norma con la técnica para incrementar los niveles de eficiencia en la consecución de los fines políticos tales como la legalidad y la legitimidad: la gerencia debe actuar conforme a ambas.

⁹³ Eduardo, Ibarra Colado y Luis, Montaña Hirose. “Teoría de la Organización y Administración Pública. Insuficiencias, Simplezas y Desafíos de una Maltrecha Relación”. En *Gestión y Política Pública*, Vol. 1, No. 1. CIDE, México 1992. P. 68.

⁹⁴ Bernardo, Kliksberg. “¿Cómo Será la Gerencia en la Década del 90?”. *Selección de Documentos Clave*, No. 9, 2, CLAD, Caracas, Venezuela 1992.

Este escrito es un estudio referente a la modernización de la organización y gestión del Estado, en el que define un nuevo modelo gerencial acorde con las transformaciones que actualmente está sucediendo en el ámbito estatal a nivel internacional. Tarea a la que se suman diversos teóricos y tratadistas latinoamericanos reunidos en torno al CLAD, organización de vanguardia en el desarrollo de la teoría de la gerencia pública.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La gerencia pública no debe menospreciar las cuestiones logísticas que en ella se realizan. El manejo de los recursos materiales y financieros debe realizarse en un marco de transparencia y corresponsabilidad con los grupos sociales y políticos. "La relevancia de la evaluación"⁹⁵ y el control deben consolidarse no como meros procedimientos administrativos, sino como instrumentos de cogestión. Bernardo Kliksberg afirma: "es necesario enfatizar los sistemas de evaluación en el logro de objetivos, unidades que entiendan la autoevaluación así como el involucramiento en dicha actividad, de las comunidad objeto de algún tipo de acción estatal".⁹⁶

Por otra parte, el proceso de planeación debe concebirse como un proceso integral que incluya tanto la planeación como la ejecución del programa o proyecto derivado de la misma, con la finalidad de que estrategias de acción resulten acordes con los requerimientos que dieron origen al proceso. Además, de que se estará en posibilidad de estudiar diversas alternativas para la consecución de un mismo fin.

Respecto a la organización institucional, ésta se perfila como una estructura más horizontal totalmente flexible, adaptable y abierta a las demandas y grupos sociales, ya que la relajación y flexibilidad de las jerarquías y los procedimientos son factores imprescindibles para la transición, convirtiéndose los proyectos en el vínculo esencial entre las estructuras organizacionales y no así, las líneas tradicionales de autoridad. "Se requiere contar con la más alta flexibilidad posible. Las organizaciones de avanzada se inclinan hacia esquemas que posibilitan permanentes readaptaciones de los recursos humanos y financieros, como organizaciones matriciales, por proyectos o semejantes".⁹⁷

Por último, es importante resaltar la necesidad de desarrollar estrategias que impulsen la creatividad y la iniciativa de los gerentes públicos, para que éstos actúen y respondan de acuerdo a los objetivos del Estado; ello es evidente e inminente. Toda organización debe esforzarse para contar con colaboradores competentes, entusiastas y comprometidos. La existencia y el progreso de la organización, dependen en gran medida de su personal.

⁹⁵ Al respecto, se recomienda para mayor tratamiento del tema: Eric, Monnier. "Objetivos y Destinatarios de las Evaluaciones". En *Documentación Administrativa* No. 224-225; Madrid octubre 1990-marzo 1991.

⁹⁶ Bernardo, Kliksberg. "Cómo Será la Gerencia en la Década... *Op. cit.* P. 17.

⁹⁷ *Ibidem.* pp. 13-14.

**CAMBIO Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:
LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Es tiempo de desechar visiones tradicionales donde el factor humano es considerado como un objeto de manipulación carente de iniciativa y creatividad, caracterizado por un bajo o nulo rendimiento laboral. Se requiere dar paso a un cambio de actitudes y aptitudes encaminada a la consecución de objetivos institucionales, que respondan al desarrollo del individuo como ente social, político y miembro de la organización a la que pertenece.

Sólo nos resta decir, que en todos los sistemas y organizaciones no existe un sólo desenlace posible de su actividad, sino múltiples finales abiertos. Están conformados por múltiples actores interrelacionados que pueden producir no un escenario, sino muchos diferentes entre sí. El contexto para las organizaciones es, como señala Robert Muller, "de un tipo en donde la noción de riesgo resulta totalmente limitada para captar la realidad. No sólo hay riesgo, hay incertidumbre: es un terreno donde se puede trabajar muy poco con probabilidades estadísticas, un terreno de "apuestas sombrías". Y aún más, frente a esto, aparece el amplio campo del desconocimiento de factores y combinaciones de factores, que ni siquiera sabemos que existen y que influyen en los hechos".⁹⁸

Este es el contexto en el que opera la Gerencia Pública: se desarrolla en medio de un nuevo escenario de interrelaciones, en donde los cambios en un área importante provocan reacciones en cadena en diferentes puntos a escala mundial; sólo se habla de cambios ultraacelerados, donde el presente casi se difumina con el futuro y el pasado pierde importancia como referencia. Contexto que algunos estudiosos gerenciales han descrito como una real "aldea global" (caracterizada por profundos cambios tecnológicos; epistemológicos; geopolíticos y, económicos, en donde la infinidad de actores del contexto participan en las decisiones y acciones estatales) conformada a partir de la internacionalización de la economía y en la cual la gerencia pública actúa en medio de la turbulencia y la incertidumbre.

⁹⁸ Robert K., Muller. "Cómo Preparar Mejores Gerentes para una Epoca Incierta". En *La Interrupción de la Simetría en el Desarrollo Gerencial. Cuadernos de Administración. Universidad del Valle, Colombia, agosto de 1984. pp. 17-21.*

CAPITULO III.

EL ESCENARIO GUBERNAMENTAL DE LA GERENCIA PUBLICA

El presente capítulo tiene por objeto servir de preámbulo para el análisis del desarrollo de la gerencia pública. Sin embargo, antes de adentrarnos en su estudio como herramienta modernizadora de la administración pública contemporánea, consideramos necesario reflexionar acerca del escenario donde ésta es requerida, sin omitir algunos de los planteamientos (reinvención del gobierno, calidad total y reingeniería de procesos), que junto con la gerencia pública, imperan en el ámbito publiadministrativo como resultado de los retos que la dinámica social plantea a nuestros gobiernos.

Los enfoques o herramientas con características, objetivos y métodos similares, son de gran importancia, ya que su predominio teórico y práctico es considerable, porque contrario a lo que muchos teóricos afirman, no deben verse como simples importaciones del ámbito privado hacia el público, sino como herramientas que están a nuestro alcance y pueden servir de punta de lanza si pretendemos un nuevo Estado, un nuevo gobierno y una nueva administración pública.

Hoy en día solo basta hojear los periódicos, escuchar los discursos políticos y dejar hablar a los teóricos publiadministrativos para descubrir que una de las principales preocupaciones mundiales (más aún en América Latina), son las técnicas administrativas como la gerencia pública, capaces de subsistir en escenarios tan inestables, impredecibles y riesgosos como los actuales.

En países como Estados Unidos e Inglaterra, la gerencia pública ha sido tópico central para muchos teóricos preocupados por la búsqueda y el entendimiento de nuevas herramientas administrativas. Este sentir generalizado lo han expresado en debates, foros, revistas y libros desde años atrás, a partir de la tesis de que el proceso de transformación de los años setenta, iba a desembocar en una sociedad organizada con nuevas estructuras y aunado a ellas, la gestación de una nueva clase rectora de los destinos nacionales conocida como gerentes públicos.

Retomando al escritor Jaques Servan-Schreiber diremos que el famoso espacio que separa a Latinoamérica del gigante estadounidense no es de tipo tecnológico, sino que es un espacio gerencial; es nuestra capacidad gestora la

que resulta insuficiente, o mejor dicho, es nuestra aptitud para transformar las ideas en realidad.

Louis Armand y Michel Drancourt afirman que "el desarrollo es cuestión de capacidad de organización, más que de recursos naturales y humanos, y el *management* es el rasgo más significativo del progreso norteamericano".¹

De ahí que el interés y desarrollo del presente trabajo gire en torno a la gerencia pública, como una herramienta administrativa de tipo metodológica y modernizadora, de efectiva aplicación en los escenarios de finales del siglo XX y principio del XXI. Sin dejar de lado la importancia que por sí solo representa la administración de los recursos humanos, financieros y materiales.

El fenómeno de cambio produce una transformación en la forma de ser y actuar del Estado y las instituciones que lo integran, siendo este escenario en el que la gerencia pública se perfila como un replanteamiento del gobierno y la administración pública, no solo en el ámbito teórico y académico, sino trascendiendo las latitudes de la realidad y penetrando de manera significativa en los procesos, decisiones y acciones gubernamentales.

3.1. DINÁMICA DE CAMBIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Concebir una nueva administración pública implica plantearnos un aparato de interacción permanente con la sociedad y sintonizado con sus expectativas e ideales; es decir, un aparato administrativo capaz de conciliar lo que por muchos años ha estado separado: la eficiencia técnica y la legitimidad política.

Se trata de abandonar la idea de una administración pública basada en el papel tradicional del Estado. En donde el aparato estatal se rige por una racionalidad legal que lo hace ser rígido y formal; además de caracterizarse por una organización vertical en donde las decisiones y acciones invariablemente bajan de la cúpula hacia las bases de la estructura orgánica. El escenario actual exige una administración pública que funcione como verdadero vínculo entre el Estado y la sociedad; que sea incluyente e integrador de la racionalidad técnica y la racionalidad política; que cuente con estructuras flexibles, funcionales y horizontales para, a través de ellas, desarrollar la comunicación y dinámica de discusión, apertura y creatividad de

¹ Armand, Louis y Michel, Drancourt. *La Apuesta Europea*. Plaza y Janes, Barcelona 1968. pp. 64-68.

las bases a la cúspide y viceversa y, lo más importante, permita e impulse una mayor comunicación con la sociedad.

El debate político y científico sobre la modernización de la administración pública en los noventa, adopta una perspectiva uniforme de esta tendencia global. Distintos autores y analistas perciben la actual modernización como un cambio fundamental, mediante el cual se introducen principios de tipo empresarial en la administración pública.

La modernización del sector público suele describirse mediante listas o catálogos que contienen elementos característicos como los siguientes:

- Una tendencia hacia la medición del rendimiento, tomando en cuenta las dificultades de definir las especificaciones del rendimiento y de crear los incentivos apropiados que se consideren esenciales para que el sistema funcione correctamente.
- Una tendencia hacia una mayor flexibilidad en el ámbito de la gestión financiera. La delegación de responsabilidades propone que los gestores asuman responsabilidad en la obtención de resultados, proporcionándoles los incentivos y la flexibilidad para alcanzarlos.
- Esfuerzos realizados para lograr mayor receptividad ante los clientes o usuarios en la administración pública, prestando mayor atención a las necesidades particulares de los usuarios.
- La descentralización de la autoridad y la responsabilidad del centro a los niveles inferiores de la administración.
- Un mayor uso de mecanismos de mercado, incluyendo la creación de mercados internos y una extensión de la contribución de los usuarios, del uso de comprobantes, de las franquicias y las subcontrataciones.
- Iniciativas de privatización de las empresas públicas.

Sin embargo, la existencia de dichos postulados no implica que la ejecución de la modernización administrativa sea la misma en todos los países. Esta puede tomar diferentes direcciones y matices que respondan a la realidad de cada nación. De ahí la necesidad de que teóricos y pragmáticos conozcan las posibles alternativas de solución.

Retomando los postulados que sobre el tema brindan Romain Laufer y Alain Burlaud, diremos que "además de que la administración pública se preocupe por su acción ante la sociedad, no debe dejar de lado la precisión y eficiencia en el logro de sus propios objetivos. Es decir, a la par de la importancia que guarda su legitimidad ante la sociedad, se encuentra su sobrevivencia como condición, en un contexto por demás complicado, agresivo y donde el predominio de los recursos es bastante limitado".²

En este sentido, Enrique Cabrero hace un esfuerzo importante por establecer algunas diferencias fundamentales entre la administración pública tradicional y la gestión pública necesaria. "Dicho planteamiento pretende en primera instancia, la distinción de dos tipos puros, que desde luego la realidad presenta de manera difusa y de forma mucho más compleja. Pero sin embargo, nos permite tener claras las características que las hace diferentes y distantes una de otra".³

3.1.1. Dos Tipos Puros y Diferentes de Administración

Antes de adentrarnos en los planteamientos que nos permitan determinar dos tipos de administración caracterizados por múltiples y profundas diferencias, principalmente en sus postulados y principios; estableceremos que el escenario gubernamental idóneo en la aplicación de herramientas administrativas como la gerencia pública, estaría basado más en los principios de la gestión pública, que en los de la administración pública tradicional.

Tal aseveración es posible al abordar puntualmente cada uno de los elementos que hacen diferente a la administración tradicional de la gestión pública, como a continuación se realiza:

- La visión técnica o jurídica es diferente de la visión integral

Un prerequisite básico para el funcionamiento de la administración pública tradicional es la norma, sea jurídica (burocracia) o técnica (tecnocracia), como la guía y la única razón de su actuar.

² Sobre el tema de Gestión Pública, existe una vasta bibliografía, sin embargo sugerimos la obra de Romain, Laufer y Alain, Burlaud. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. INAP, Madrid 1989.

³ Enrique, Cabrero Mendoza. Del Administrador al Gerente Público. Un Análisis de la Evolución y Cambio de la Administración Pública y del Perfil de Dirigentes de Organizaciones Gubernamentales. INAP, México 1995. pp. 11-121.

La visión de la gestión pública en cambio, se concentraría en integrar el incremento de la eficiencia en el manejo de recursos, la eficacia en el logro de los objetivos estatales y la legitimidad de su acción.

- El Estado omnipresente es diferente del Estado modesto

La concepción tradicional de la administración pública basa su actuación en un Estado omnipresente y unilateral. Mientras que la gestión pública lo hace en un Estado que tiene como principal objetivo su legitimidad, a través del diálogo permanente con la sociedad y en donde lo más importante es la participación ciudadana.

El Estado desde la visión de la gestión pública, no pretende ser el dueño y señor de todo, simplemente, el conductor de algunas iniciativas para impulsar a la sociedad a participar y actuar por sí misma en la consecución de sus demandas. El Estado deja de actuar bajo imposición y se abre a la negociación y actuación conjunta con los ciudadanos.

- La legalidad es diferente a la legitimidad como fundamento de la acción

Mientras que en la concepción tradicional la administración pública justifica su acción y alcances en el papel jurídico que se le asigna; la gestión pública sin dejar de lado las bases normativas, trata también de plantear los espacios de acción a partir de la aceptación o rechazo de la sociedad.

La gestión pública se preocupa porque sus objetivos y líneas de acción tengan correspondencia directa con las expectativas de la sociedad, lo que traería consigo mayor flexibilidad de movimiento y ampliación de los espacios de acción al aparato estatal.

- Un sistema semi-abierto es diferente de uno totalmente abierto

La administración pública desde la visión tradicional, es vista como una maquinaria sistémica y rígida que recibe demandas, las procesa en la llamada caja negra y ofrece resultados en forma de bienes y servicios. Sin embargo, la existencia de esa caja negra lo que genera es un total aislamiento del aparato administrativo con relación a la realidad en el momento de procesar las demandas públicas.

La gestión pública en cambio plantea este proceso como un sistema abierto

donde las demandas además de ser insumos, sirvan como punto de enlace con los grupos sociales y las instituciones: su procesamiento se hace de manera conjunta con el ambiente, de tal manera que los bienes y servicios puedan ser ofrecidos, o no, por el aparato gubernamental. La administración pública entonces funge como inductora o impulsora de los diferentes actores (internos y externos), que conforman de manera dinámica el sistema estatal.

- La rigidez es diferente de la flexibilidad organizacional

La estructura orgánica predominante en la administración pública tradicional siempre ha tendido a ser piramidal, con múltiples niveles jerárquicos, altamente formalizada, rígida, funcional y ha sido escenario idóneo para la aplicación de procesos y toma de decisiones de la cúspide hacia los niveles operativos, pero sin retroalimentación alguna de las bases.

Este tipo de estructura poco flexible, ha pasado a ser obsoleta y disfuncional, debido a la nueva dinámica administrativa que exige organizaciones con estructuras horizontales, planas, flexibles, abiertas, y auxiliadas por equipos y proyectos como ejes articuladores; de tal manera que permitan mayor movilidad tanto al interior de la organización como al exterior de la misma.

Cabría señalar además, la existencia de equipos de trabajo multihábiles que hacen de la dinámica organizacional un proceso constante de retroalimentación respecto de los procesos, la información, las decisiones y los resultados.

- El plan como requisito burocrático es diferente al plan como instrumento de acción

La administración tradicional concibe el proceso de planeación no como un instrumento que nos permite llegar a un fin, sino como el fin en sí mismo. Es visto como un producto o resultado del proceso administrativo llamado plan o programa. Lo que hace de la planeación un proceso rígido que lo único que busca es la consecución de lo establecido con anterioridad sin importar otras tantas variables, que durante su desarrollo pueden intervenir directa o indirectamente.

Lo anterior, puede verse desde diferentes posturas: "La tradición tecnocrática por ejemplo, concibe el plan como un producto del experto que se impone al resto del aparato y a la sociedad. La tradición burocrática haría

énfasis en la elaboración del plan como el cumplimiento de un requisito formal independiente del impacto, respaldo o involucramiento que tengan los grupos sociales en el mismo".⁴

Ambas posturas hacen a un lado la participación de la sociedad en el plan, limitando al Estado sólo a hacer un seguimiento de éste, pero sin ser propiamente el motor de la acción organizacional.

Contrario a lo antes expuesto, la gestión pública centra la atención en un proceso de planeación basado en el propio procedimiento de elaboración del plan. Es decir, el plan es importante sólo en la medida que permite la realización de acuerdos, compromisos, negociaciones y discusiones con la sociedad, en torno a las alternativas de solución y respuestas gubernamental-social.

En este sentido, el plan no debe ser visto como un proceso que se aplica de principio a fin con rigidez, este debe tener un impacto real sin importar algunas desviaciones de los objetivos iniciales, siempre y cuando dichos cambios sean resultado de correcciones y nuevos acuerdos, que sobre la marcha se dieron como consecuencia del diálogo constante con la sociedad, pero no por falta de seguimiento y previsión de los expertos y los beneficiarios.

- El centralismo como método es diferente de la descentralización como dinámica

La centralización de decisión y acción, característica inherente de la administración tradicional y derivada de la concentración de poder, se encuentra incrustada en un aparato vertical y rígido que no permite la apertura al interior de la organización, mucho menos al exterior de la misma. Es común que los mandos intermedios y operativos no cuentan con espacios decisorios suficientes, lo que muchas veces se traduce en el entorpecimiento del aparato para dar respuestas.

Este centralismo lo que provoca es una permanente búsqueda de espacios de poder, bloqueos de iniciativas, estrategias de retardos y concentración de información, pasando a un segundo plano la racionalidad organizacional.

En el nuevo escenario planteado por la gestión pública, el desarrollo va en

⁴ Enrique, Cabrero Mendoza. *Op. cit.* P. 115.

sentido de procesos de descentralización permanentes en la toma de decisiones: el supuesto base es la actuación gubernamental conjuntamente con la sociedad civil mediante una multiplicidad de contactos y enlaces informativos abiertos y constantes.

Dicha apertura sería imposible en escenarios centralistas; se necesita básicamente de procesos de descentralización en todos los niveles, al interior y al exterior del aparato. La participación continua en los procesos decisorios al interior de la organización es básica; las decisiones, acuerdos y actuaciones son resultados organizados emitidos no sólo de la cúpula, sino de las bases y de los niveles intermedios, además de una vinculación del gobierno con los grupos sociales, traduciéndose en un trabajo conjunto apegado a la realidad.

- El control parcial es diferente de la autoevaluación

El control en la administración pública tradicional, se da de forma limitada y parcial al fijar su atención únicamente en la administración de los recursos materiales, dejando de lado la consecución de los objetivos trazados y la satisfacción de las necesidades sociales.

Se dejan de lado los verdaderos logros de una iniciativa, preocupándose la necesidad de crear índices de medición y sistemas de control complejos y sofisticados, pero no por ello más eficaces.

El enfoque de la gestión pública al proponer un sistema descentralizado y abierto, sugiere la puesta en marcha de sistemas de control integrales que permitan evaluar los logros realmente importantes de los objetivos establecidos. Se trata de establecer el sentido de autoevaluación por parte de las unidades del aparato, ya que lo más importante es el impacto de la acción estatal.

Esta evaluación, no debe ser resultado únicamente de quien "dirige" y "aplica", debe tener una variante social representada por el grupo al que haya sido dirigido un programa determinado. Recordemos que lo más importante no son los medios, sino los resultados finales, y quien mejor que los beneficiados para evaluar su efectividad.

Si el resultado de una política gubernamental es evaluado únicamente por individuos que conforman el gobierno y la administración pública, la evaluación corre el riesgo de ser subjetiva, ya que muchas veces el propósito básico de éstos, es el de justificar su actuación, conseguir legitimidad y mantenerse en el

poder; sin importarles muchas veces si la sociedad para la que fue realizado el producto o prestado el servicio, se encuentra inconforme.⁵

- Un sistema administrativo es diferente a un sistema de cogestión

Hablar de una administración pública tradicional es referirnos como ya se ha planteado, a una actuación estatal fincada en estructuras orgánicas formales, hacer uso indiscriminado de manuales administrativos, de organización y de procedimiento. Todo ello como resultado de reglamentos y normas jurídicas rígidas y obligatorias que se aplican mediante etapas o fases de un proceso preestablecido; de tal suerte que si la realidad se comporta de manera distinta a lo estipulado y comprendido en los planes y programas, en los documentos administrativos y en las leyes, el error recae en la realidad misma y no en la incapacidad de los administradores hacedores de las políticas. Cuando en realidad el recurso humano no es lo suficientemente capaz de hacer uso de herramientas que permitan regresar, corregir o avanzar durante el desarrollo de los procesos de actuación.

Los medios al igual que los procesos, también pueden sufrir modificaciones esperadas o no, por lo que se debe estar atento para que a pesar de ello, se logre la consecución de un fin determinado. No se trata de ver la administración pública como un proceso secuenciado y en etapas, sino como una actuación simultánea y compleja que se articula por acuerdos resultantes de varios actores públicos y la sociedad misma en la definición de sus objetivos, en la ejecución de los mismos y en la evaluación de sus resultados.

- El contexto dinámico es diferente del turbulento

El contexto donde la administración pública tradicional se desarrolla, evoluciona en razón del aumento de las demandas que la sociedad le presenta para su solución. Por lo que el razonamiento exigido desde esta visión es un mayor crecimiento del Estado y por ende de su gobierno y su administración pública, en proporción del aumento del quehacer gubernamental. Se trata de un crecimiento estatal que indique mayor presencia, aunque traiga consigo un mayor número de recursos para soportar un aparato cada vez más grande, hasta llegar a un Estado obeso que no necesariamente responde en tiempo y

⁵ Una explicación vasta respecto al tema de evaluación integral es la que realiza Miriam, Cardoso. "La Problemática de la Evaluación en la Administración Pública". En *Empresa Pública* No. 3, CIDE, México 1986.

forma a las necesidades sociales.

Una visión netamente cuantitativa de las demandas, -cada vez mayor por la lógica de crecimiento poblacional-, deja de lado la visión social que ello implica, es decir, la evolución, transformación y complejización de las mismas. Las exigencias sociales resultado de una evolución de la sociedad, no cambian sólo de ritmo, sino también de forma y fondo, al intervenir cada vez más nuevos agentes, nuevas instituciones que hacen del contexto algo turbulento.

La percepción no se debe restringir simplemente a cuestiones que se puedan contabilizar, el análisis político administrativo debe trascender más allá de números y centrar su atención en factores sociales y culturales, que influyan cada vez más de manera directa o indirecta en el comportamiento y exigencias sociales.

- La estrategia para el mantenimiento es diferente de la estrategia para el cambio

El enfoque tradicional se preocupa del mantenimiento y estabilidad del aparato estatal, a partir de una relación de intercambio de bienes y servicios en función de los apoyos políticos recibidos del entorno. La sociedad, las instituciones y los agentes se encuentran ubicados alrededor del aparato gubernamental, que es el único capaz de imprimir dinámica al entorno.

Desde la perspectiva de la gestión pública en cambio, el Estado actúa en escenarios donde hay orientaciones para impulsar y articular los procesos de cambio que enfrenta la sociedad, la armonización de las inquietudes sociales en un contexto cambiante y de escasos recursos. "Y en donde la supervivencia del aparato es un constante reto".⁶

- El Compromiso como táctica de acción es diferente de la negociación y el acuerdo como tácticas para la acción

En la tradición de la administración pública, las estrategias de acción se basan en el establecimiento de relaciones, a partir de compromisos y pagos en función de apoyos políticos. Lo que se traduce en una compleja red que tiende a reducir los espacios de actuación del aparato y la consecuente eficacia del mismo.

⁶ Enrique, Cabrero Mendoza. *Op. cit.*, pp. 14-17.

La gestión pública por su parte, basa su actuación en tácticas en donde prevalece la negociación y los acuerdos constantes con grupos, agentes e instituciones, resultando de ella la distribución de los recursos. Este continuo diálogo a pesar de resultar complejo y muchas veces lento, una vez establecidos los acuerdos, desencadenan una dinámica con menos obstáculos en el camino, con mayor involucramiento de los participantes, y desde luego con menor presión a la eficacia.

- Del administrador al gerente público necesario:

El administrador público tradicional adopta un perfil que se apega a la norma, sea ésta jurídica o técnica; centraliza de su espacio de decisión; y se preocupa por la pertenencia al grupo político que lo respalda y le da fuerza al interior del aparato.

La lógica de su comportamiento obedece a las siguientes premisas: el mantenimiento o ampliación de los espacios de poder, evitar al máximo iniciativas con bajas cuotas de rentabilidad política y el uso estratégico de recursos. Su principal identidad es con el grupo político que lo impulsa en la pirámide del aparato, no con el aparato estatal y la sociedad.

El gerente público por su parte, orienta su actuación hacia otro tipo de premisas, su principal preocupación es la apertura de espacios de decisión que faciliten la intervención de otros miembros, ya que están convencidos que una decisión consensada da mayor peso y fuerza a las propuestas. Es un perfil que se orienta hacia el entorno más que al interior del aparato, se preocupa por el permanente diálogo y comunicación con otras unidades del aparato y hacia el exterior del mismo. Su capacidad negociadora, emprendedora y ejecutiva la que le permite el ascenso.

3.2. UN NUEVO PARADIGMA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL PARADIGMA DEL CLIENTE

Aunado a las tendencias gerenciales que se manifiestan hoy en día a nivel mundial, un nuevo paradigma parece estar surgiendo, dejando atrás la preocupación por la contención de costos y eficiencia productiva, para ocuparse esencialmente de los resultados sociales. Es decir, se trata de fortalecer la posición del público frente a la actividad administrativa.

Las instituciones públicas se esfuerzan por entender y adaptar prácticas de

la administración privada, que les permitan hacer más con lo mismo, pero siempre respondiendo a las necesidades de la ciudadanía y no a intereses privados o del grupo en el poder. Este escenario se percibe cuando en el gobierno y la administración pública el lenguaje común pasa a ser lo relativo a reingeniería de procesos, reinención, calidad total, planeación estratégica, gerencia y cliente-servidor, por mencionar algunas tendencias actuales.

3.2.1 El Paradigma de la Administración Pública

Esta primera fase fue desarrollada durante el periodo de crecimiento sostenido y de cambio incremental en los servicios públicos, en donde predominaba un notable crecimiento del gasto público que conducía a una visión incrementalista del cambio y del consenso político, de tal manera que si los objetivos y las metas no eran alcanzadas en un año, podían ser alcanzados en el siguiente.

"Tanto las normas formales de interacción entre los participantes como los patrones de conducta que se desarrollaron, ilustraban un orden gradual, incrementalista y negociador".⁷

Este paradigma se caracteriza por contar con tres actores: los políticos, quienes toman las decisiones; los productores, quienes producen los servicios requeridos y; los administradores, encargados de mantener el equilibrio entre los otros 2 actores.



El esquema, en forma gráfica expresa, el proceso que caracteriza al paradigma, en donde los ciudadanos mediante la elección, confieren a los políticos y a aquellos técnicos que trabajan cerca de ellos, el mandato, la confianza y la legitimidad en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas.

⁷ Sue, Richards 1993. En Bernardo, Kliksberg (compilador). El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional. INAP-FCE, México 1994. P. 190.

En este paradigma no se hace distinción alguna entre ciudadano, elector y cliente; los roles no están diferenciados, ya que la rendición de cuentas se realizaba de los productores a los políticos y de estos al ciudadano, cuando la realidad así se lo exigiese.

Son los políticos los encargados de fijar los parámetros de los servicios públicos: qué hacer y cuándo hacer, pero no así el cómo hacerlo. Su responsabilidad radica en decidir la existencia de un programa educativo, pero no influir en su contenido. Mientras que el productor del servicio basa su legitimidad en la experiencia para llevar a cabo el proceso de producción del servicio solicitado.

El papel de integrador de ambos actores, es la función del administrador público. Es una especie de negociador de lo que se considera común en este territorio en disputa. Mantiene la línea a seguir; resuelve conflictos y define problemas. Su papel se justifica al conseguir el compromiso de mejor función entre los dos ámbitos.

Una característica de dicho proceso es la tajante separación entre gobierno y administración pública, además de la posición de subordinación de ésta última respecto de la primera. El administrador público es visto como un técnico al servicio del tomador de decisiones, tiene como misión ejecutar lo establecido por el grupo político, pero sin trascender el terreno del productor. En este paradigma los gerentes eran administradores, en tanto su destino se restringía a ejecutar y lograr los objetivos de las otras dos partes.

A pesar de resultar cerrado, lineal y poco eficaz en la actualidad el proceso de toma de decisiones en el paradigma clásico de la administración pública, éste dio frutos durante los años cincuenta y sesenta. Sin embargo, según algunos autores como Richards Sue, a la fecha no ha podido ser superado del todo, ya que éste predomina en algunos países del mundo sin razón alguna.

"Es de hecho una forma de operar que en ciertos sectores todavía se da, se fundamenta en el consenso social sobre el sentido, la naturaleza y la extensión del Estado de Bienestar, así, en el *National Health Service* antes de la introducción general del *management*, el administrador de hospital realizaba una labor de gestión del consenso para dirigir el servicio de que se tratase. Los administradores poseían grandes dotes para conseguir acuerdos entre los diversos actores presentes en los servicios públicos,

utilizando las ambigüedades como mecanismos para facilitar los mismos".⁸

Un elemento más de este paradigma, es la legitimidad que resulta del conocimiento especializado, así como la importancia considerable de los valores profesionales, en tanto son éstos los que dominan el proceso de producción de servicios. La organización de servicios públicos se encontraba dominada por los imperativos políticos y por los valores de la profesionalización que limitaban la base de autoridad independiente para la acción por parte de los administradores, y sólo les permitían reconciliar y materializar los objetivos de otros.

3.2.2. El Paradigma de la Eficiencia

A finales de los setenta, emergían nuevas formas políticas, económicas y sociales; las proyecciones de crecimiento del gasto público destinadas a las necesidades no estaban basadas en afirmaciones realistas de la capacidad de desarrollo económico, de ahí que dicho crecimiento se convirtiera en tema de discusión y preocupación del gobierno. Se trataba entonces de un recorte en el gasto público y una mayor búsqueda de la eficiencia, es decir, hacer más con lo mismo.

Fueron puestas en entre dicho las ideas de un crecimiento sostenido que – además- garantizaría prestaciones que podrían distribuirse de forma equitativa entre los integrantes de grupos sociales. Resultado de dicho cuestionamiento, han sido los recientes y constantes recortes de los presupuestos. Esto lo han llevado acabo gobiernos de distintos signo político, a través de medidas dirigidas no solo a reducir el gasto público, sino a utilizarlo de manera más racional.

En este escenario, el paradigma de la administración pública fue desplazado por uno nuevo, basado en la eficiencia y acompañado por la necesidad de reducir el gasto e incrementar la productividad pública. Todo ello para sanar actos de corrupción gestados en la etapa anterior y que se materializaron en derroches, abusos y privilegios.

La necesidad se fincaba ahora, en la búsqueda de la eficiencia pero no por

⁸ Sue, Richards. "El paradigma del Cliente en la Gestión Pública". En *Gaceta de Administración Pública* No. 1, Septiembre-diciembre de 1994. P. 7.

medio de las negociaciones en los procesos, sino basadas en la racionalidad y la aplicación de los recursos disponibles. "Se recurrió a mecanismos de mercado tales como licitaciones y fuentes alternas, al igual que a métodos más tradicionales basados en la planificación para establecer el nuevo orden. El cambio dejó de ser gradual e incremental y se convirtió en transformador y fundamental".⁹

Los actores seguían siendo los mismos que en el paradigma de la administración pública, aunque sus roles, funciones y relaciones se tornaban diferentes: los dirigentes políticos buscaron un cambio mediante la postura de que las organizaciones del sector público tendían a ser ineficientes debido a la falta de competencia y ello los conducía necesariamente a atender solo los intereses de los productores.

El administrador transforma su papel en uno directivo (gerencial), capaz de ejercer presión sobre los productores para conseguir así mayor eficiencia.



El papel del administrador resultaba en uno de integrador, más que verse como administradores, eran vistos como gestores, en tanto se necesitaba un integrador capaz de crear un nuevo orden alterando el equilibrio entre políticos y productores del servicio público, y entre los profesionales y el resto de los miembros del personal. Era necesario contar con habilidades "manageriales" encaminadas a la consecución de lo propuesto, al cumplimiento de objetivos fijados y al logro de metas; anteponiendo la utilización de menor gasto y la mayor eficiencia posible.

Como bien lo afirma Richards, "la historia es la de unas circunstancias económicas cambiantes que condujeron a la creación de un nuevo paradigma de la eficiencia de los servicios públicos. Esto justifica los grandes cambios que se observaron en el campo público en los 80's".¹⁰

⁹ Stuart, Haywood y Jeff, Rodríguez. "Un Nuevo Paradigma para la Gestión Pública del Mundo". En Bernardo, Kilksberg (compilador). El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional. INAP-FCE. México 1994. P. 63.

¹⁰ Sue, Richards. "El Paradigma del Cliente... Op. cit. P. 9.

El administrador es reemplazado por el gerente, que a su vez es agente activo del político, y se encarga de incorporar la eficiencia al sistema. Los objetivos de cambio de los políticos se impulsan ahora por el gerente, mediante una importante intervención e incorporación de la eficiencia como objetivo último de la administración pública, dejando de lado la labor de simple espectador-mediador.

Este paradigma inserta como parte del proceso, al gerente público, encargado de desarrollar las siguientes acciones:

- a) La elaboración de una filosofía de la gerencia, donde la responsabilidad en materia de resultados pasa a ser tarea central tanto a nivel individual como organizativo.
- b) El recurso a sondeos de mercado y licitación obligatoria para reconfigurar lo que permanece dentro del marco de suministro público de servicios y lo que debe estar excluido del mismo.
- c) El desarrollo de estructuras y procesos de gestión basados en la transferencia, iniciados a partir de la descentralización de presupuestos y algunos servicios financieros.
- d) La creación de nuevas estructuras que establecen claramente la responsabilidad ejecutiva, con apoyo de sistemas de rendición de cuentas mejor estructurados.
- e) El desarrollo de sistemas y procesos para reforzar nuevos roles, con la creación de juntas/comités sin representantes electos o con un número reducido de los mismos, entre ellos directores no ejecutivos del sector privado.
- f) La creación de nuevos cargos, (por ejemplo gerentes generales/altos ejecutivos en el servicio nacional de salud)".¹¹

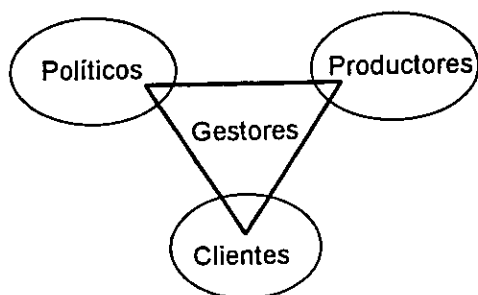
Sin embargo, parafraseando a Kliksberg, dirémos que el sistema de legitimación no sufre cambios trascendentales, éste continúa fundamentalmente igual, y ello lleva a los gobiernos a presenciar la emergencia de un nuevo paradigma que tienda más hacia la aparición de un cuarto actor

¹¹ Bernardo, Kliksberg, *El Rediseño del Estado... Op. cit.* P. 191.

conocido ya no como simple votante, ciudadano o contribuyente, sino como cliente activo de las acciones estatales; capaz de opinar, participar, calificar o descalificar las respuestas a sus necesidades y demandas.

3.2.3. Un Nuevo Paradigma: El Paradigma del Cliente-Servidor

En los últimos años, el concepto "cliente" ha alcanzado un auge considerable, derivando en un nuevo paradigma que sustituye al de la eficiencia, y en donde el cliente es el nuevo actor del diagrama.



La frecuente utilización del término cliente en el ámbito privado y también en el sector público, provoca diversidad de definiciones y aplicaciones prácticas del mismo. Según Richards Sue, "los clientes de los servicios públicos pueden ser definidos como receptores inmediatos del servicio, en vez de cómo ocurre en el sector privado, donde son definidos como compradores".¹²

En este sentido, es importante destacar que en la actualidad existen algunos teóricos y funcionarios públicos (tradicionalistas) que están en contra de la utilización del término cliente como parte del vocabulario del sector público, y aún más, al ser usado cotidianamente y sin mayores prejuicios por ciudadanos y gobernantes.

El empleo del término, debe ser como lo menciona Richards, sin caer en imitaciones o malas utilidades, por lo que es necesario diferenciar entre un cliente del sector privado y un cliente del sector público, ya que son ámbitos que a pesar de poseer elementos coincidentes, guardan amplias distancias en cuanto a objetivos, metas y fines que los rigen.

¹² Sue, Richards. "El Paradigma del Cliente... Op. cit. P. 15.

En el sector público se concibe al cliente como al ciudadano activo, caracterizado por el interés respecto de su vida pública, de sus autoridades y de la comunidad en su conjunto; se caracteriza también, por estar informado del acontecer comunitario y de las actuaciones de sus autoridades gubernamentales; además, de ser participativo y consciente de sus derechos y obligaciones que como resultado de la pertenencia a una sociedad determinada, le son dictadas por las normas públicas y por su sentido de responsabilidad propio.

Desde nuestra perspectiva, lo que menos importa es el término -utilizado para nombrar a los hombres y mujeres que conformamos al comúnmente denominado pueblo - y de dónde ha sido retomado, lo más importante es ver a la ciudadanía desde otra óptica: como receptores de los servicios, pero también como gestores y evaluadores de los mismos. Simplemente, el cliente de los servicios públicos tiene derecho a que le rindan cuenta y a juzgar los resultados.

Los años noventa son testigos del surgimiento de un cuarto actor, como efecto de un modelo del sector privado, importado casi de manera inconsciente por el sector público (sin pretender que el término importación haga ruido en los administradores públicos y despierte suspicacias).

El cambio que la administración pública ha sufrido de un paradigma a otro, se encuentra enmarcado por continuidades y discontinuidades que nos permiten observar cuán significativo es el cambio. Una continuidad destacable que tuvo como escenario a Inglaterra, es la elasticidad de los valores del servicio público. Por ejemplo, cada una de las catorce autoridades de salud regionales del servicio nacional de salud incluye la "equidad" en la lista de sus valores fundamentales, sin embargo esta no figura como objetivo de política en la agenda de la reforma del servicio público del gobierno.

De hecho, debido al clima ideológico de la política gubernamental durante los años ochenta, el enunciar valores de equidad podría muy bien considerarse implícitamente contrario a la intención.

Mientras que por otro lado, existen por lo menos 4 discontinuidades:

1. Los temas relativos a la efectividad no se han subrayado mucho en la agenda política; el principal centro de atención de políticos y gerentes de alto nivel durante los 80's, fueron la eficiencia y la economía (a pesar de ser considerados propósitos con magnitudes y alcances poco compatibles).

Todo lo relativo al discurso de la "gerencia de desempeño" ha girado en torno a la gerencia de la relación insumo/producto. Y las iniciativas de desarrollo social se han visto relativamente empobrecidas.

2. Los gerentes se encuentran frente al creciente desafío de dar a su organización un enfoque centrado en el cliente. El tema de los procesos de calidad total, reingeniería de procesos y reinención del gobierno, son herramientas y metodologías usadas frecuentemente por los nuevos gerentes.
3. La organización ha cambiado de manera significativa, de tal suerte que los sistemas gerenciales basados en la transferencia están generando efectos en estructuras organizativas (con el desarrollo de funciones y estructuras "nucleares" y "periféricas") y en aspectos relativos a la rendición de cuentas.
4. La preocupación cada vez mayor hacia la gerencia del cambio, debido a que la licitación obligatoria en el gobierno local y los sondeos de mercado en el gobierno central, está desencadenado un elevado grado de inestabilidad".¹³

Dada la manera en que el gobierno ha promovido la "revolución" del sector público —a través de la gerencia- el éxito depende del desarrollo que los gerentes den a su trabajo y establezcan la consideración de las preferencias del público como punto central en la toma de decisiones. De hacerlo así, al gerente le será posible un derecho a reclamar este territorio, y con ello una legitimidad.

Un componente de importancia creciente en el nuevo papel gerencial, es asegurar que la organización pública responda a las preferencias públicas y asesorías de servicio. El énfasis en un mayor acercamiento al público, agrega una dimensión más al papel de los gerentes que puede brindarles una fuente de legitimidad semi-independiente.

Recordemos que el propósito del nuevo orden es colocar al público en el centro de la situación. El cambio depende de hacer que éste sea el actor significativo. Se trata de ver los servicios públicos a través de los ojos de quienes los utilizan; por mucho tiempo ha dominado el proveedor, pero ha

¹³ Bernardo, Kliksberg. *El Rediseño del Estado...* Op. cit. pp. 192-193.

llegado el turno del usuario. Un nuevo paradigma desafía, por lo tanto, formas de pensamiento y relaciones entre proveedores y públicos establecidas de largo tiempo. Asimismo, los obstáculos y desafíos que se presenten no deben ser omitidos, porque de su superación y erradicación depende el éxito presente y futuro del nuevo paradigma.

Este nuevo paradigma requiere una forma diferente de participación del público, por ejemplo, la información del desempeño suele utilizarse por los propietarios y accionistas de la iniciativa privada para tomar una decisión acerca de su inversión; por los directivos del sector público, para conocer su grado de legitimidad y su desempeño, pero no tenemos claro cuales pueden ser las acciones equivalentes para los ciudadanos, ya que además de su participación en los procesos electorales, no existe un sistema efectivo de control de los servicios públicos.

Una dificultad adicional consiste en saber que hará el ciudadano con la información que podría aportarle los indicadores de desempeño, debido a que en los servicios públicos los usuarios no pueden hacer una decisión de compra, para elegir entre dos o más opciones.

De lo anterior, podemos concluir que el paradigma del cliente en el nuevo escenario, promete continuar siendo un elemento central en el desarrollo del servicio público, aun cuando se encuentre determinado por las intenciones, así como por las conductas de los gerentes y del personal de las organizaciones públicas y de los públicos mismos.

3.3. LA REINVENCION DEL GOBIERNO

Ante gobiernos preocupados por la búsqueda desesperada de soluciones a sus problemas y la demanda de nuevas prácticas de gestión, surge la idea de renovarlos. De ahí que, aunado a la pretensión de aplicar procesos gerenciales en el ámbito público y a la utilización de enfoques alrededor de los cuales giran los intentos de reforma de los sectores públicos, una propuesta que ha llamado la atención en los últimos tiempos, es la denominada "reinvención del gobierno".

El concepto de cambio organizacional genera innovaciones en los procesos y procedimientos, desencadenando un rompimiento con los viejos paradigmas, así como nuevos intereses y teorías que envuelven nuevas concepciones y retos. Sin lugar a dudas, cualquier cambio es irreversible, a veces como resultado de una acción planeada; otras, de una reacción; y otra más, de

ninguna acción.

Osborne y Gaebler critican el cambio porque afirman, "al dificultar el desvío de dinero, tornó imposible administrarlo; al adoptar exámenes de selección, introdujo la mediocridad en la fuerza de trabajo; al imposibilitar la cesantía de funcionarios, proporcionó estabilidad a los mediocres. Al controlar virtualmente todo, pasó a ignorar resultados. El resultado fue el gobierno con un *ethos* especial: gobierno lento, ineficiente, impersonal".¹⁴

Lo cierto es que mantener la vitalidad y capacidad de una organización, requiere ir más allá de las recurrentes declaraciones de principios, las nuevas estrategias y los planes, presupuestos y organigramas. Sin embargo, con frecuencia actuamos como si desconociéramos esta lógica, ya que "generalmente cuando pretendemos un cambio, apostamos a jugar con la estrategia o simplemente nos aferramos a creer que la solución se restringe a un cambio de estructuras. Esta reflexión, nos permite apuntar que quizá es momento de que cambiemos la manera de ver y sentir una organización".¹⁵

La propuesta de reinventar el gobierno, parece generar un replanteamiento de la forma de actuar y proceder del gobierno ante los retos y problemáticas planteadas por la sociedad en su conjunto, ya que a fin de cuentas, un cambio en el gobierno implica un cambio en la administración pública, debido a la continua relación y dependencia necesaria entre uno y otra.

A partir de los estudios realizados por David Osborne y Ted Gaebler en el 1992 y teniendo como escenario Estados Unidos, dio inicio la gestación del movimiento de reinención del gobierno. Este no fue gratuito, ya que los gobiernos de Reagan y Thacher en Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente, en su momento hablaban de la reducción del aparato gubernamental, es decir, hacer más con menos; su trascendencia fue tal, que las acciones emprendida por ambos gobiernos coexistieron por mucho tiempo en forma de "recetarios" obligatorios, que era necesario seguir de forma estricta por cualquier gobierno interesado en reducir sus aparatos gubernamentales.

¹⁴ David, Osborne y Ted, Gaebler. La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Edit. Paidós, Barcelona 1992. P. 15.

¹⁵ Thomas, Peter y R., Waterman. En Busca de la Excelencia. Edit. Lasser Press, México 1984. P. 77.

En el libro "La Reinención del Gobierno", traducida en *La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*, los autores sostienen como tesis fundamental:

"Las formas de gobierno que se desarrollaron durante la era industrial con sus burocracias lentas y centralizadas, su preocupación por las normas y los reglamentos y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan bien. Lograron grandes cosas en su época, pero en cierto punto del camino se apartaron de nosotros. Se abotagaron y se volvieron derrochadoras e ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no pudieron cambiar con él. Las burocracias jerárquicas, centralizadas que se idearon en los años treinta o cuarenta, simplemente no resultan muy operativas en la sociedad y economía de los 90s', donde imperan los cambios rápidos, la abundancia de información y los conocimientos intensivos..."¹⁶

En el campo de la administración pública estadounidense el libro tuvo un significativo éxito de ventas. Lo que se reflejó en la adopción por parte de varios gobiernos estatales y municipales, de muchos de los planteamientos de los autores, surgiendo así un movimiento cívico, constituido por oficiales electos y funcionarios de carrera para reinventar el gobierno.

Asimismo, un considerable número de académicos y funcionarios públicos relacionados con el campo gubernamental norteamericano principalmente, volcaron sus esfuerzos hacia la reinención del gobierno; ejemplo de ello es la creación en 1993 de la *National Performance Review* como producto del trabajo del vicepresidente norteamericano Al Gore.

El reinvento del gobierno afirmaba Al Gore, "está basado principalmente en la profunda problemática que representan las actitudes negativas de la gran mayoría de los funcionarios del sector público, son una barrera para cualquier cambio necesario. Sólo cuando las viejas formas de pensar se desvanezcan y sean remplazadas por una nueva cultura que promueva la innovación y la calidad, una nueva cara del gobierno podrá aparecer: la de los líderes con visión, de empleados recién habilitados y motivados, y de consumidores

¹⁶ David, Osborne y Ted, Gaebler. *Op. cit.*, pp. 11-12.

recientemente satisfechos".¹⁷

La influencia intelectual del texto fue tan difundida, que en 1993 el informe de la Comisión Nacional sobre Servicio Público Estatal y Local, formulaba una agenda de reforma gubernamental estructurada teóricamente en las ideas de Osborne y Gaebler. Así, se generaron documentos y acciones en torno al fortalecimiento de los programas de reforma del gobierno y se crearon múltiples equipos de trabajo, laboratorios y redes de información para reinventar el gobierno.

La palabra "perestroika" aparece como el sentido revolucionario que se le quiere dar al nuevo estilo de gobernar, consiste en la superación de los viejos esquemas tradicionales sobre burocracia y gobierno, que permearon el pensamiento político desde los años treinta, debido principalmente a que, el gobierno surgido durante el auge industrial cargaba una burocracia centralizada, cuya preocupación obsesiva fueron las reglas y las constantes regulaciones de toda actividad político-administrativa, así como las pirámides jerárquicas que marcaban los mandos. Planteamientos que en la evolución económica de la sociedad, dejaron de ser funcionales y permanecen hoy en día como un rezago obsoleto.

Al igual que los partidarios del paradigma postburocrático y el rompimiento con la burocracia, los autores parten de un supuesto importante y fundamental: creen profundamente en el gobierno, están convencidos de que una sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno igualmente eficaz, advierten que el problema no reside solamente en la gente que trabaja en el gobierno, sino en los sistemas para los cuales trabajan.

Este nuevo esquema se circunscribe en un marco empresarial, su objetivo consiste en utilizar los recursos de forma diferente a la tradicional, con el fin de maximizar la productividad y la eficacia. Poco a poco nuevos tipos de instituciones públicas irán tomando el lugar de las burocracias y se dedicaran a emprender cambios revolucionarios: descentralizar la autoridad y recursos, reducir las jerarquías, enfocarse en la calidad, aproximarse a sus clientes; todo ello en un intento por mantener la competitividad en el nuevo orden mundial.

¹⁷ Al, Gore. "The New Job of the Federal Executive". In *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4, julio-agosto de 1994. P. 321.

La reinención del aparato gubernamental está pensada para generar un gobierno de tipo empresarial, pero sin fines de lucro. A pesar de que éste no puede funcionar exactamente como una empresa privada, si puede adoptar ciertos principios básicos de la gestión empresarial. "A los líderes del gobierno, el motivo que los impulsa es el deseo de reelegirse. Los gobiernos obtienen la mayor parte del dinero de los contribuyentes. Los gobiernos recurren por lo general a los monopolios".¹⁸

El gobierno no puede administrarse como una empresa, a pesar de que existen sin duda muchas similitudes. Sin embargo, ello no significa que no se pueda volver más empresarial. Cualquier institución pública o privada puede ser empresarial, tal como cualquier institución pública o privada puede ser burocrática.

De ahí que Osborne y Gaebler concluyan sus propuestas en diez principios básicos, por medio de los cuales se pretende llegar a la obtención de un gobierno óptimo:

- a) Como principio fundamental de esta nueva manera de gobernar, el gobierno debe convertirse en un catalizador, o en palabras de los autores debe "llevar el timón en lugar de remar".

La solución a los problemas no es la privatización completa de funciones, la gestión del gobierno debe permanecer como un principio básico. Se trata de que el gobierno seleccione medidas y alternativas para la prestación de los servicios públicos, basadas en la participación y cooperación constante de éste con la sociedad, y no así, en la elevación de impuestos y aumento de la burocracia.

- b) Otro de los principios básicos radica en que el gobierno debe ser propiedad de la comunidad, ya que éste funciona mejor si delega responsabilidades en lugar de servir directamente.

Se trata de ver a la participación comunitaria como punto básico para dar solución a los problemas sociales, involucrando a los ciudadanos directamente afectados en la solución de sus problemas, mientras el gobierno se encarga de supervisar, capacitar y dotar de recursos necesarios. Los administradores públicos deben dejar de lado posturas protagonistas; esto es, habilitar a los

¹⁸ *Ibidem*, P. 20.

ciudadanos en la gerencia de esos programas.

- c) El tercer supuesto se refiere al gobierno competitivo en la dotación de servicios, con la finalidad de dejar de lado la existencia de monopolios públicos en la prestación de servicios a la sociedad.

Los monopolios lo único que producen es un decaimiento de la calidad de los servicios. Por lo que una forma de contrarrestar esta situación, es que las instancias gubernamentales se vuelvan competitivas entre sí y contra otras instancias privadas.

La competencia deberá ser el principal lineamiento sobre el que se regirá la prestación de los servicios públicos, en tanto es ésta la que obliga al gobierno a orientarse al cliente y a elevar su productividad.

- d) Por otra parte, un obstáculo más que enfrentan los gobiernos que pretenden ser innovadores, es la rigidez en la reglamentación; por lo que, si pretenden una mejor operación, están obligados a minimizarla.

La excesiva regulación impide llevar a cabo muchos proyectos; superar esta situación equivale a terminar con las reglamentaciones –muchas veces obsoletas- existentes. De ahí que se considere prioritaria la minimización de las reglas, para guiarse por las tareas y objetivos que deban cumplir, convirtiéndose los resultados en el principal indicador de calificación de cualquier organización pública.

- e) Ligado al punto anterior, aparece la noción de un gobierno orientado por los resultados concretos de la gestión gubernamental, que propone evaluar en todos los sentidos.

El alcance o la consecución de un objetivo no debe verse como un acto rutinario y obligatorio, sino como un reto organizacional. La evaluación del desempeño y el financiamiento de los recursos de la organización, debe basarse no en los ingresos, egresos y procedimientos, sino en los resultados obtenidos.

- f) En un lenguaje eminentemente empresarial se menciona al gobierno inspirado en el cliente. Figura preocupada en gran medida por satisfacer sus necesidades y no las de la burocracia. El individuo pasa a ser el receptor de un servicio por el que paga; por tanto, el que ofrece

los servicios debe proporcionarlos de la mejor manera posible.

Asimismo, es sugerida la utilización de tácticas del método de calidad total donde el cliente es el elemento más importante de una organización. Los ciudadanos al entablar relaciones con el gobierno, deberán ser vistos como clientes-usuarios y no sólo como sociedad administrada o receptores pasivos.

Uno de los valores sobresalientes que se pretende introducir en la cultura de las organizaciones públicas, es considerar al "ciudadano como cliente de la administración",¹⁹ en tanto es consumidor que paga directamente o mediante impuestos, los bienes y servicios que se le proporcionan, además de contribuir a la legitimación del grupo en el poder mediante su voto. El ciudadano se ha convertido en punto central, en torno al cual gira la actividad de la administración pública.

- g) Un gobierno empresarial que necesariamente debe prestar atención no sólo en cómo gastar, sino también en cómo obtener los recursos y en qué aplicarlos.

Se trata de que con los recursos recaudados, los impuestos obtenidos y las participaciones, intensifiquen la búsqueda de beneficios materiales para el gobierno, traducidos en beneficios generalizados para todos los ciudadanos.

- h) Es fundamental, la idea de un gobierno previsor, cuyas acciones se encaminan a la necesidad de prevenir, más que de solucionar los problemas. Para lograrlo, se propone el uso de la planificación estratégica.

La planeación estratégica, consiste en examinar la situación de una comunidad y su posible trayectoria futura, se señalan metas, se desarrolla una estrategia para conseguirla y se miden los resultados.

La previsión y la prevención son dos elementos fundamentales de la reinversión del gobierno, ya que un gobierno moderno debe prever los problemas para poder resolverlos de manera racional y acertada, sin perder de

¹⁹ El término cliente en este contexto alude a un tipo de relación parecido al que pueda tener cualquier empresa con sus clientes o consumidores de bienes y servicios, no es enfocado a una posición clientelista o particularista de la administración, ni cualquier otra fórmula de populismo.

vista la interrelación que éste guarda con otros de mayor o menor trascendencia. El gobierno solo debe prestar servicios en la solución de necesidades, sino que debe interesarse en preverlas.

- i) El planteamiento de un gobierno descentralizado, se refiere a la transferencia del poder del centro a las instituciones descentralizadas, constituyéndose en motor de flexibilidad, eficacia, innovación, compromiso y productividad.

La descentralización se traduce en un poder compartido y en el abatimiento de un orden jerárquico, cuya rigidez se ha mantenido desde años atrás, dando paso a equipos de trabajo, a la gerencia participativa, a los círculos de calidad y a la cooperación entre la alta gerencia.

- j) Por último, plantean que la clave para reinventar el gobierno consiste en cambiar los incentivos básicos que impulsan a las instituciones públicas. El gobierno debe orientarse por los mecanismos de mercado como generadores de eficiencia.

La idea es visualizar al gobierno de la misma forma en la que se dirige una empresa. Es decir, se trata de poner en claro que no es lo mismo estructurar el mercado, que crear burocracias administradas para proporcionar servicios; situación ésta última, comúnmente desarrollada en el sector público.

Evidentemente, es interesante y propositivo el enfoque de reinención del gobierno; pero es necesario no perder de vista que es un planteamiento resultado de teóricos norteamericanos que postulan sus ideas a partir de experiencias locales.

Antes de proponernos aplicar sus principios, tendríamos que preguntarnos sobre su viabilidad en países como el nuestro y en ciudades caracterizadas por un elevado número de habitantes, que trae como consecuencia innumerables lastres sociales, económicos, políticos y culturales.

Sonia Ospina afirma que los planteamientos de la reinención gubernamental "atacan fuertemente el monopolio en la provisión de servicios públicos y propone ampliar el papel del sector privado y las organizaciones, sinónimo de lucro en este proceso, a través de la contratación de servicios, el uso del voluntariado y la privatización de proyectos gubernamentales. Cuando el gobierno todavía provee directamente, se sugiere la introducción de medidas que generan competencia, para forzar así a las burocracias a

incrementar su eficiencia, aunque sea a través de la búsqueda de ganancias económicas, bajo la amenaza de perecer si la empresa fracasa".²⁰

En este sentido, han surgido fuertes críticas en torno al reinvento del gobierno, dentro de los que destacan los planteamientos de Charles Goodsell en 1993, en tres niveles: "en primer lugar, plantea que muchas de las propuestas retoman la ya tradicional polémica entre lo público y lo privado, sin añadir nada novedoso; en segundo lugar, dice que el argumento está basado en un puñado de experiencias que no son necesariamente generalizables; y en tercer lugar, el argumento ignora elementos críticos del marco teórico de la administración pública tradicional".²¹

Como resultado del último planteamiento, surgen diez principios contrapuestos a los planteados por Osborne y Gaebler en 1992. Con estos diez principios se establecen las bases democráticas que enmarcan la gerencia pública y determinan los pilares de la administración pública como disciplina:

- 1) A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos, no los empresarios, deben estar a cargo del gobierno.
- 2) La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservas económicas o alimentar "egos" empresariales.
- 3) El gobierno tiene que operar bajo las reglas de la constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
- 4) El gobierno puede entrar en asociaciones con entidades privadas, siempre y cuando sea el socio principal.
- 5) El gobierno debe ser flexible e innovador, pero también debe ser susceptible de rendir cuentas al público.
- 6) El gobierno debe buscar resultados, pero sin atropellar, a quien va a ejecutar esa tarea, o sea los empleados públicos.

²⁰ Sonia M., Ospina Bozzi. "Gestión, Política Pública y Teoría Organizacional". En Gestión y Política Pública, Vol. II, No. 1. CIDE, México enero-junio de 1993. P. 39.

²¹ Charles, Goodsell. "Reinvent Government or Rediscover It?". In Public Administration Review, Vol. 53, No. 1. 1993. pp. 85-87.

- 7) En el gobierno la conducta privada de los gerentes debe someterse a los ideales públicos de la igualdad de oportunidades y del escrutinio público.
- 8) Está bien simplificar las reglas, pero no a costa del tratamiento inequitativo y la integridad de los procesos legales.
- 9) La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, pero no lo es la reducción de requerimientos para proteger los dineros públicos.
- 10) Los problemas públicos deben ser solucionados con creatividad, pero sin darle ventajas a quienes se pueden beneficiar de ésta.

En los dos conjuntos disímiles de principios, es posible evidenciar posiciones claramente demarcadas: de un lado, se encuentran quienes afirman que no existen diferencias reales entre la administración pública y la privada; y del otro lado, están quienes consideran que el carácter democrático del sistema político determina la naturaleza de la gestión pública, la cual es distinta de la privada.

Sin embargo, no está de más dejar en el terreno de la discusión los planteamientos de la reinversión del gobierno. El propósito es despertar la curiosidad que el propio tema nos permite desarrollar y, por qué no, reflexionar en la aplicación de algunos elementos adaptables a nuestra realidad, sin proponernos la aplicación tajante de todos y cada uno de ellos en secuencia rígida y única para la solución de los problemas que en la actualidad enfrentan nuestros gobiernos y nuestras administraciones públicas.

El movimiento de reinversión gubernamental tiene por objeto crear una nueva cultura en la administración del sector gubernamental. Se trata de principios orientados por las directrices de los mecanismos de mercado, que han influido en la redefinición de sectores públicos como el de los Estados Unidos, a través del *National Performance Review* (entre muchos otros). En México muchos de los elementos de la reinversión se encuentran presentes y contenidos como parte del "Programa de Modernización de la Administración pública 1995-2000 (PROMAP)".²²

²² El diagnóstico general del PROMAP postula como condición indispensable para avanzar en la modernización del aparato público identificar las limitaciones y deficiencias administrativas agrupadas de la siguiente manera: a) limitada capacidad de infraestructura a las demandas

La reinención del gobierno es una corriente que en la actualidad está transformando y reinterpretando las administraciones públicas a nivel mundial, aunque con tintes diferentes que obedecen más que a caprichos, a su lógica y necesidades propias. "La idea general subyacente es que la eficacia del sector público puede ser aumentada por la aplicación de técnicas y valores del sector privado, tales como reducir el peso de reglas y procedimientos para permitir mayor iniciativa, aumentar la responsabilidad de los escalones subordinados y la influencia de los clientes".²³

3.4. EL ENFOQUE DE CALIDAD TOTAL

Una herramienta más al alcance de la administración pública en los tiempos contemporáneos, es la denominada: calidad total. Se ha constituido desde tiempo atrás como uno de los temas en boga en la literatura administrativa privada, aunque en años recientes este interés ha trascendido las fronteras del ámbito público. La basta bibliografía que sobre la calidad existe, demuestra un claro interés sobre el tópico, sus elementos, sus aplicaciones y hasta sus limitantes.

Los gobiernos se ven obligados a mirar hacia la calidad, pues representa un elemento clave para participar competitiva y exitosamente en el mundo contemporáneo. Pero de ninguna manera deben verla como un simple anhelo de ofrecer productos y servicios de calidad, que satisfagan las necesidades y expectativas de sus clientes.

Retomarla como práctica viva del trabajo público, significa considerarla como una herramienta capaz de brindar elementos teóricos y prácticos que

crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; b) centralismo; c) deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno y ; d) carencia de administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos. Este diagnóstico permitió al gobierno plantear el proyecto de reinención de la administración pública mexicana sobre las siguientes vertientes: 1) participación y atención ciudadana; 2) descentralización y/o desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública y; 4) dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Par ampliar la información acerca de estas directrices de reinención gubernamental, es necesario consultar el documento o la página <http://www.secodam.gob.mx/leyes/promap/resumen.html>. Poder Ejecutivo Federal. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. México 1996.

²³ B. Guy, Peters. "L'échec du "managérialisme" dans une société managériale: la gestion du secteur public aux États-Unis". *Revue Française d'Administration Publique*, No. 70. avril-juin 1994. P. 284.

contribuyan en la búsqueda de cambios significativos, y que se traduzcan en un gobierno con una administración pública de calidad.

Los conceptos de calidad total desarrollados por Armand V. Feigenbawn, Richard Demming y Joshep Juran, fueron inicialmente incorporados al sector privado en la década de los cincuenta. Sus planteamientos genéricos se centraron en dos estimaciones complementarias: "satisfacer las necesidades del cliente en productos y servicios, y hacer las cosas bien a la primera en todas las funciones de la organización".²⁴ Es un movimiento político-administrativo que nació en Occidente, se enriqueció en Oriente y se encuentra al alcance de todas y cada unas de las organizaciones públicas o privadas. Su aplicación va directa a los individuos que integran la organización, es una nueva manera de interpretar al ser humano dentro de su realidad, y por tanto, una nueva manera de relacionar al hombre con sus semejantes.

La calidad como Feigenbaum lo dice en su libro, "es el resultado del trabajo bien hecho de muchas personas, de toda la organización. Es el producto de un trabajo en equipo".²⁵

Los principios que pueden servir de marco para consolidar una mística de profesionalismo son los siguientes:

- a) Medir tenazmente el cumplimiento de compromisos y evitar cualquier desviación del cien por ciento de lo esperado por los clientes.
- b) Dialogar cualquier acción que afecte al cliente.
- c) Respaldar los puntos de vista con datos concretos y medibles.
- d) Manifestar las divergencias con profesionalismo, acudiendo a la jerarquía cuando sea necesario, para que las negociaciones se enfoquen al sistema total, y para aprender de estas situaciones.
- e) Arreglar de raíz las causas del cien por ciento de cumplimiento.

²⁴ Héctor Manuel, Montoya Gómez. "Calidad Total o Reingeniería". *Económicas del Colombiano*, Medellín, miércoles 24 de abril de 1996. P. 1.

²⁵ Citado por Kaoru, Ishikawa. *¿Qué es el Control Total de Calidad?*. Edit. Norma S.A. 1986. P. 237.

f) Implantar los procedimientos que eviten la repetición.²⁶

La calidad, se considera una actitud de cambio permanente que se convierte en mejoramiento continuo, aunque no necesariamente implica un cambio estructural. "Se caracteriza por un enfoque entre los requerimientos de los clientes, rompimiento de paradigmas y reglas, confianza en la responsabilidad y competencia de los empleados, necesidades de políticas complementarias de recursos humanos y necesidades de compromiso de alta gerencia".²⁷

"Propone mejoras incrementales frecuentes o permanentes, por iniciativa de los grupos de trabajo de primera línea; sus resultados se obtienen a corto plazo y sus riesgos en la implantación son moderados. Su factor generador es el control estadístico".²⁸ Acepta cambios marginales pequeños porque su objetivo se limita a reformar y no ha transformar. Practicar la calidad es "desarrollar, diseñar, producir y mantener un bien o servicio de calidad que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el cliente".²⁹

Sin embargo, hay autores que ven la calidad total como una simple moda pasajera. Postura que emerge como un hecho desafortunado para el desarrollo de la misma, en tanto las modas son superficiales y efímeras.

En realidad no es una moda más, es una manera muy diferente de hacer las cosas. Es un conjunto de valores, conceptos y herramientas para transformar una organización pública o privada. Es una manera de plantear problemas y tomar decisiones.

El reto es llevarla a la práctica en organizaciones tan complejas como las actuales, porque su implementación necesariamente implica un cambio cultural.

Es común escuchar argumentos en los cuales, un fracaso en la aplicación de los principios de la calidad, es atribuido a que éstos tuvieron sus inicios en

²⁶ Peter, Drucker. *El Ejecutivo Eficaz*. Edit. Sudamericana, 1969. P. 89.

²⁷ Hector, Manuel Montoya Gómez. *Op. cit.* P. 3.

²⁸ Thomas H., Davenport. *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*. Boston, Mass:Harvard Business School Pres, 1993. pp. 231-233.

²⁹ "Calidad Total en los Servicios". *Alternativas Tecnológicas*, NO. 28. Academia Mexicana de Ingeniería. Conacyt. P. 10.

oriente, y ello implica que al pretender aplicarlos en escenarios donde no prevalecen los mismos actores, el mismo medio ambiente y las mismas circunstancias que los originaron, su fallo es predecible.

Dicha justificación es una forma cómoda de algunos teóricos o servidores públicos que tratan por todos los medios de eludir su responsabilidad y no están dispuestos a reflexionar y autoevaluarse para conocer si en realidad se hicieron y se instrumentaron correctamente las cosas. El problema no estriba en el concepto mismo y en sus principios, sino en la falta de entendimiento que se tiene sobre él, es decir, sobre sus alcances e implicaciones.

Naturalmente, la aplicación de cualquier método fuera del entorno que lo vio nacer se enfrenta a retos y riesgos que antes, es preciso delimitar y ponerlos en la mesa de discusión. No se trata de adoptar las ideas de forma rígida y a capricho de funcionarios, el reto consiste en adaptarlas de forma flexible al contexto con pleno conocimiento de sus planteamientos, para que a partir de un análisis serio y profundo, generemos nuestra propia cultura de la calidad.

Antes de aplicar cualquier herramienta administrativa por más novedosa o antigua que parezca, por más eficiente o irracional que sea, es necesario comprender sus fundamentos, establecer sus alcances, estar abiertos a los cambios voluntarios e involuntarios que el propio proceso provoque y, considerar las posibles consecuencias de su desarrollo.

Al respecto, Alfredo Acle Tomazini plantea dos reflexiones:

- a) En primer lugar, el paso inicial hacia la búsqueda por la calidad debe empezar por un proceso de concientización que comience desde la juventud. De nada vale cualquier esfuerzo teórico, si la idea no existe en las personas, y por consiguiente, en las organizaciones donde se desempeñan.
- b) Pese a los esfuerzos desarrollados hasta ahora en muchos países, en Latinoamérica y específicamente en México, todavía no podemos hablar de procesos certeros de calidad, quizá el tirón más fuerte hacia la calidad lo observemos a mediano plazo, cuando los que ahora son estudiantes se conviertan en dirigentes de la administración pública de calidad y puedan poner en práctica todo aquello que sobre calidad

aprendieron en las aulas.³⁰

Sin embargo, no debemos dejar de lado la imperiosa necesidad de instrumentar una administración de calidad que tenga como uno de sus principios básicos la satisfacción plena de las necesidades del cliente (ciudadano) mediante las características específicas que debe poseer un producto o servicio por elemental que parezca. Calidad significa satisfacción total del consumidor, sin importar el tipo de administración, sea esta pública o privada.

Para el enfoque de calidad no es válido el común argumento de la no factibilidad de su aplicación en el ámbito publiadministrativo, por no tener como fin éste último la búsqueda de utilidades, sino alcanzar un bien social, sin importar los altos costos que en muchas ocasiones este produce. Sin embargo, si partimos de que la filosofía de la calidad pretende la completa satisfacción del cliente, no se está hablando de utilidad para quien proporciona el servicio, sino para quien lo recibe.

Aplicar la calidad en el gobierno además de aumentar la eficacia demuestra mayor eficiencia, elementos que combinados se traducen en un mejor bien social.

3.4.1. La Administración Tradicional es Diferente de la Administración de Calidad

Son marcadas las múltiples diferencias que estos dos tipos de administraciones dejan ver en su actuar; elementos que las hacen ser distantes y poco coincidentes en sus planteamientos teóricos y prácticos. Santiago Roel Rodríguez, realiza una vasta explicación de algunas diferencias preponderantes.³¹ Sin embargo, en el presente trabajo sólo abordaremos algunas que desde nuestra perspectiva, son las más importantes, por guardar corresponsabilidad con planteamientos gerenciales propuestos en el presente trabajo.

³⁰ Alfredo, Acle Tomazini. *Retos y Riesgos de la Calidad Total*, Mayo 1994.

³¹ Santiago, Roel Rodríguez. *Estrategia Para un Gobierno Competitivo. Como Lograr Administración Pública de Calidad. Un Nuevo Paradigma*, Edit. Castillo, México 1996. pp. 12-21.

Trabajo individual vs. trabajo en equipo

Mientras que la tradición basa sus esfuerzos en la individualidad de las personas integrantes de la organización, la administración de calidad procura que los miembros de la organización aprendan a trabajar en equipo; como un conjunto que refuerza los lazos de unión, valorando la individualidad de cada uno y la codependencia.

La fortaleza de un equipo se fundamenta en la calidad y cantidad de enlaces entre sus miembros, y no por la habilidad individual de cada uno. Estas relaciones no limitan la forma de pensar de cada individuo, ya que su actuación va en función de la misión organizacional y del proceso participativo del ejercicio.

El equipo no es el jefe o la cabeza de la estructura jerárquica de la organización, sino toda la organización en su conjunto. Para lograrlo los miembros deben pensar en la misión organizacional y el papel fundamental que cada uno de ellos juega para alcanzar los fines del gobierno. Es en equipo donde son tomadas las decisiones, siendo éstas resultado del aporte de la capacidad de análisis y solución del equipo que plantea el problema como suyo.

Corto plazo vs. largo plazo

Las organizaciones con administraciones de calidad deben resolver los problemas a largo plazo y no exclusivamente para el momento en que se presenten.

Esta visión ayuda a resolver los problemas de raíz en lugar de arrastrarlos de una administración a otra sin solución alguna. No se trata de un reconocimiento inmediato, si mañana el fracaso se encargará de desmentir la intención y borrar el éxito de la acción emprendida.

Mi jefe vs. mi cliente

Los empleados ven en su jefe a un cliente, por lo que sólo piensan en satisfacerlo y verlo como el personaje más importante de la historia. De tal suerte que si el jefe se equivoca en la apreciación de la realidad o en la toma de decisiones, los demás miembros del equipo deben ayudarlo con su interpretación. Su equipo debe estar dedicado al cliente-ciudadano por que al

satisfacer las necesidades de éstos, están resolviendo los problemas de raíz y cumpliendo con la misión de la organización.

La opinión vs. los datos

En la administración tradicional es común basarse en simples opiniones del personal; todos saben hacer un plan, pero ninguno está dispuesto a verificar los resultados. "La administración es por crisis: planear, no verificar, nueva crisis, volver a planear". En la administración de calidad en cambio, el proceso es: planear, hacer, verificar y actuar, todo ello basado en el uso de información estadística.

En la administración de calidad, el equipo refuerza su sentido común y capacidad de análisis con datos estadísticos que son la base principal de la historia institucional. Los planes son constantemente verificados mediante indicadores en las variables vitales del proceso. Dichos indicadores son utilizados para medir las acciones, los resultados o la opinión del cliente.

Sólo resultados vs. resultados y procesos

La tradición muestra que para la administración lo más importante es la exigencia de resultados, sin considerar el camino que se siguió para alcanzarlos. Ello produce la consecución de las demandas del jefe a cualquier precio, sin importar que se descuide al ciudadano, se rebase el presupuesto, se generen desperdicios, o se trabaje veinte veces para lograr el objetivo; lo que importa es el resultado, aunque este nada tenga que ver con lo importante. Esto sucede en casos típicos de "bomberazos", urgencias, situaciones extraordinarias, no previstas y muy improvisadas que normalmente no responden a las verdaderas demandas del cliente.

Por el contrario, en la administración de calidad la organización se basa en los procesos sencillos, eficientes y controlados, que son los que aseguran resultados confiables.

Corrección vs. prevención

El gobierno tradicional se dedica a corregir errores, reacciona ante situaciones de alarma o urgencia. Todo lo determinan los acontecimientos de última hora que exigen al individuo capacidad de improvisación, porque deben estar siempre alertas a las crisis que constantemente surgen.

En la administración de calidad se deja de lado la corrección para anticiparse a los hechos. El control de los procesos, las herramientas estadísticas y el pleno conocimiento de las demandas ciudadanas dirigen el sistema hacia la prevención.

Información es poder vs. información es comunicación

Tradicionalmente se ha visto a la información como el poder de los burócratas que esconden expedientes e información valiosa para sus subordinados y sus clientes. Esta actitud desde luego es dañina para la productividad del gobierno y una de las principales causas de insatisfacción ciudadana. El jefe al momento de retirarse del puesto deja un vacío de datos que sirven de referencia al nuevo directivo, por ser considerada información "confidencial" a la que ningún otro miembro del equipo puede tener acceso. Lo que trae como consecuencia retrasos en los procesos de trabajo y en los resultados esperados.

Sin embargo, en las administraciones de calidad, la información se utiliza eficientemente, con objeto de que sirva como motor en la delegación de autoridad, para que cada persona controle sus procesos para fomentar el trabajo en equipo y brindar satisfacción al cliente. La información se intercambia en la organización para dar un mejor servicio y cumplir los objetivos organizacionales. Con información oportuna el sistema trabaja orgánicamente y no mecánicamente.

Mejoramiento esporádico vs. mejoramiento continuo

Comúnmente, el mejoramiento en la administración tradicional se da de forma esporádica, los cambios obedecen a iniciativas aisladas de funcionarios con inquietudes de mejora ante situaciones coyunturales, que frecuentemente se abandonan a la par de los cambios de los titulares, porque lo que para unos es importante y necesario, para otros no lo es, convirtiéndose en parte del pasado.

La administración de calidad busca un mejoramiento continuo. Los cambios son tarea de todos los días para los trabajadores de la organización, preocupados por buscar mejores maneras de hacer su trabajo, para mantener los estándares de calidad y productividad alcanzados.

El mejoramiento continuo no es gratuito, requiere un ambiente donde se valoren las aportaciones y la participación activa de los miembros de la

organización, en el que predomine la confianza, el respeto, el estímulo y el espíritu de equipo, que permita una concatenación de intereses de la organización, del jefe, de los empleados y de los clientes en acciones integrales.

Enfoque a la organización vs. enfoque al cliente

Los jefes tradicionales mantienen un enfoque en el que los aspectos endógenos de la organización son lo más importante, los burócratas piensan en sus funciones, sus organigramas y sus oficinas, aunque sus posturas estén divorciadas de las verdaderas necesidades del cliente. Cada jefe pelea su estatus, a mayor número de funciones, empleados y oficinas, mayor poder ante los demás, aunque ello consuma recursos que bien podrían emplearse en actividades productivas y en la satisfacción de las necesidades sociales.

En un gobierno con una administración de calidad, el organigrama y el lugar que la persona ocupa en éste, es la última prioridad. No importa que tan grande sea el gobierno, no importa qué dicte la ley o la costumbre, pues se está consciente de que todo ello es elaborado bajo el criterio de enfoque interno, resultado del antojo de jefes presentes o pasados.

Lo importante es encontrar la verdadera misión de la dependencia para diseñar los procesos que deben soportar al servicio y sólo entonces, se crea la organización necesaria y se termina con las tan comunes guerras de poder y los muros entre oficinas de gobierno.

Procesos complejos vs. procesos sencillos

Es evidente que el gobierno al igual que muchas empresas, ha padecido considerables problemas por la excesiva división del trabajo, ya que los procesos se vuelven muy complejos y burocráticos. Todos se preocupan por su pequeña parte, nadie se hace responsable de los resultados finales, y el control del servicio es prácticamente imposible.

En la actualidad, la tendencia en el gobierno es simplificar los procesos y diseñar tareas complejas para los empleados que van más allá de poner sellos, estampar firmas o pedir autorizaciones. El individuo es responsable directo del servicio, tiene capacidad para analizar un problema de manera integral y, sobre todo tomar decisiones. El trabajador es estimulado por sus nuevas responsabilidades, su principal preocupación es servir al cliente.

Pero, ¿cómo pensar en la aplicación de calidad total en el gobierno cuando muchos teóricos afirman que esta herramienta es terreno inalcanzable para las burocracias debido a una clara falta de competencia, sueldos bajos, estructuras complejas, apatía, clientes cautivos, o simple y llanamente, la costumbre? El empleado gubernamental está echo de otra manera, pues carece de ambición, preparación y actitud de servicio.

Sin embargo, la realidad ha demostrado que existen casos de gobiernos en donde este tipo de métodos ha sido utilizado y han dado resultados exitosos. En nuestro país el ejemplo más representativo es el de "Nuevo León, que ha sido uno de los pioneros en aplicar la calidad total al sector público, a través de un Modelo de Modernización Administrativa con Calidad, que comprende tres partes básicas: planeación estratégica, rediseño de servicios (reingeniería de procesos) y administración de proyectos".³²

El problema de la administración pública en la aplicación de herramientas como la calidad total, es la nula existencia de indicadores como los de la administración privada, ya que la primera carece de ventas, utilidades, competencia y clientes que dejen de acudir a realizar tramites o a exponer sus demandas. Por eso, lo más importante en la administración pública es la definición de indicadores que le permitan al administrador público estar enterado día con día sobre el estado y curso de las cosas.

Es momento de que los administradores públicos o gerentes y los clientes o ciudadanos del gobierno, despierten y empujen hacia una reforma: hay otra manera de hacer política y administración sin burocracia, sin abuso de poder, sin despilfarro de recursos y sin corrupción.

3.5. REINGENIERÍA DE PROCESOS

Enfrentar los nuevos requerimientos en un ambiente cambiante, impredecible y altamente competitivo, muchas veces pone en tela de juicio principios tradicionales del ámbito administrativo, para dar paso a nuevas

³² El caso de Nuevo León, es ampliamente desarrollado por Santiago Roel Rodríguez, quien ha sido impulsor de un proceso de reforma administrativa en el sector público, como consultor de calidad en el gobierno. Situación que lo motivó a escribir el libro intítulado: "Estrategia para un Gobierno Competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma" con el objeto de cambiar la visión negativa de la administración pública y provocar un cambio en los servidores públicos y en los ciudadanos, pues solo así, afirma, podremos hacer competitivo al gobierno.

filosofías que descartan lo que por mucho tiempo fue requerido. Proponen un nuevo juego de valores que centran su atención en "hacer las cosas bien" (eficiencia) y "hacer las cosas buenas" (efectividad).

Los cambios exigen modificaciones estructurales y organizativas totales, por lo que es necesario rediseñar los procesos y aplicar la reingeniería operativa y organizacional, como herramienta fundamental. Se sugiere el rediseño de procesos en lo relativo a principios, metodologías y criterios.

Este es el contexto donde surge una nueva tendencia que apunta a eliminar lo innecesario, agrupar tareas, asignar responsabilidades a niveles operativos y prestar así, el mejor servicio a los clientes, mediante el uso eficaz de la tecnología de la información y los métodos modernos de comunicación.

Proveniente del idioma inglés, la palabra "*reengineering*" es traducida al español como reingeniería, entendida en una primera aproximación, como el proceso de aplicación de la cibernética a las técnicas de producción y administración, a las que se redimensiona como si no hubieran existido.³³

Los hechos muestran que día a día este tipo de elementos adquiere mayor presencia en el ámbito público, en donde, desde luego, han sufrido ciertas adecuaciones y modificaciones para que su puesta en marcha en este sector, rinda frutos y logre cambios trascendentales, que se traduzcan en una mejor y eficiente administración pública dirigida a la atención ciudadana.

La reingeniería va más allá de un simple reordenamiento de los valores existentes. Parte de la premisa de que el sistema y la forma en la que se trabaja ya no se pueden reparar o enmendar, por lo que las mejoras paulatinas ya no son suficientes. Se necesita elaborar nuevamente todo el sistema.

Se trata de cambiar de forma sustancial los procesos actuales (rediseño), por lo que se busca una mejora de fuerte impacto, aunque a veces se tenga que partir de procesos ideales inexistentes.

No es fácil encontrar una definición precisa de reingeniería, Hammer la define como "el replanteamiento fundamental y los procesos radicales de diseño, con los cuales se pueden lograr mejoras espectaculares en las

³³ Nereo Roberto Parro. *Reingeniería. Empezar de Nuevo*. Ediciones Macch, Buenos Aires 1996. P. VII.

mediciones contemporáneas críticas del desempeño, tales como el costo, la calidad, el servicio y la rapidez".³⁴

Janson por su parte, señala que "enfocar la atención en el mejoramiento de todas las dimensiones de una organización de servicio a la reingeniería, ayuda a las organizaciones a superar las barreras sistemáticas del trabajo, que interfiere con los esfuerzos encaminados a alcanzar niveles más altos en la satisfacción del cliente".³⁵

E. Obeng propone la siguiente definición: "es un método por el que se eliminan las limitaciones físicas o mentales de la organización, introducidas por las recetas del pasado, para cumplir mejor los objetivos de la organización".³⁶

Sin embargo, hay autores que se inclinan en ver a la reingeniería como el uso de tecnología moderna para reforzar los procesos de trabajo. Ejemplo de ello, es la definición aportada por Lawrence quien afirma "la reingeniería implica volver a diseñar los procesos, a fin de aprovechar el enorme potencial de la computadora y la tecnología de la información".³⁷

Estas definiciones, muestran con claridad el interés de la reingeniería por deshacer reglas y políticas convencionales que eran aplicadas, para dar paso a los cambios por medio de los cuales debe ser productivo, teniendo como única guía, el valor del cliente.

La esencia de la reingeniería según Hammer, es "la disposición que la gente tenga a pensar de un modo discontinuo en el proceso de organización, y que accede a deshacerse de las anticuadas reglas y suposiciones básicas que subyacen en las operaciones".³⁸ Las estructuras y los procesos de trabajo no han avanzado al mismo ritmo que los cambios en materia de tecnología, demografía y objetivos de negocios. "Las estructuras convencionales son

³⁴ M., Hammer Y Champy J. *La Promesa... Op. cit.* Edit. Fortune. pp. 94-97.

³⁵ Janson, R. "De qué Modo se Transforman las Organizaciones con la Reingeniería, Para Satisfacer a los Clientes". *National Productivity Review*, invierno de 1992/94. pp. 45-53.

³⁶ Obeng, E. Y Crainer S. *Reingeniería de la Empresa*. Edit. Folio, Barcelona 1994. P. 37.

³⁷ P.J., Lawrence. "La Reingeniería en la Industria de Seguros". *Best's Review*, mayo 1991. pp. 68-75.

³⁸ M., Hammer. "El Trabajo de Reingeniería: No Automático, Suprima". *Harvard Business Review*, julio y agosto de 1990. pp.104-112.

fragmentarias, desarticuladas y miopes".³⁹

Según Champy, "la reingeniería requiere que los procesos fundamentales de los negocios sean observados desde una perspectiva transfuncional".⁴⁰

Lo más importante, es hacer de lado prácticas donde los empleados sustituyan las metas y los objetivos departamentales, por los objetivos más amplios del proceso integral. Asimismo, tratar de evitar los retrasos y equivocaciones resultado del paso de trabajo de una persona a otra en la organización.

Dicha perspectiva transfuncional según Hammer, se logrará con la conformación de equipos que representen a las unidades funcionales involucradas en el proceso de reingeniería, donde el equipo determine cual de sus procesos aporta en realidad un valor agregado, para después, buscar nuevos caminos que lleven a la consecución del resultado final, caracterizado por su alcance amplio y transfuncional.

Son siete los principios básicos de la reingeniería que evitan sea considerada algo casual:

1. Organizarse en torno de los resultados, no de las tareas, es decir, se requiere la existencia de una persona que lleve a cabo todos los pasos de un proceso, trabajo que se deberá diseñar en torno de un objetivo o resultado y no de tareas. La responsabilidad de la buena marcha de todos los pasos del proceso, se integra y es asignada a una sola persona, que puede ser el representante del servicio al cliente, que es el que acelera y coordina el proceso.
2. Los individuos a quienes se destina el resultado de un proceso dado deben realizarlo por sí mismo, ya que esto da como resultado la casi nula necesidad del costo general que se requiere para la administración del mismo. Se considera necesario suprimir interfases, vínculos y mecanismos de coordinación entre las personas que ejecutan el proceso y las beneficiadas del mismo.

³⁹ Vicent K., Omachonu y Joel E., Ross. Principios de la Calidad Total. Edit. Diana, México 1995. P. 299.

⁴⁰ M., Hammer y J. Champy. La Promesa... Op. cit. pp. 94-97.

EL ESCENARIO GUBERNAMENTAL DE LA GERENCIA PUBLICA

Antes de continuar con los demás elementos integrantes de la reingeniería, cabe señalar que los dos principios antes mencionados, tienen como propósito principal, comprimir los procesos lineales.

3. Incluir la labor del procesamiento de la información en el trabajo real que la produce, se refiere básicamente al traslado del trabajo de una persona o departamento a otro. Es necesario dejar de lado la vieja práctica de contar con unidades cuya única función es recopilar y procesar información generada en otros departamentos.

Actualmente, las necesidades exigen que las organizaciones confíen en la capacidad de los niveles más bajos para actuar de acuerdo con la información que ellos mismos generan.

4. Considerar los recursos geográficamente dispersos como si estuvieran centralizados a través de la utilización de las bases de datos, redes de comunicación y sistemas estándar de procesamiento, con el fin de aprovechar los beneficios de la escala y la coordinación, sin perder de vista las ventajas de la flexibilidad en el servicio.
5. Vincular las actividades paralelas en lugar de integrar sus resultados, tratando de forjar vínculos entre funciones y coordinar éstas cuando sus actividades están en marcha y no sólo cuando están ya concluidas. Es necesaria una coordinación que por ningún motivo debe ser interrumpida, por lo que es necesario auxiliarse de redes de comunicación, bases de datos compartidas y teleconferencias que permitan reunir a grupos independientes.
6. Colocar el sitio de la decisión en el lugar donde se realiza el trabajo e incorporar el control a ese proceso, implica eliminar procesos en los que el supuesto es que, quienes llevan a cabo el trabajo no cuentan con el tiempo ni con el deseo de supervisarlo y controlarlo, además de que carecen de los conocimientos y alcances necesarios para tomar decisiones al respecto. En la actualidad el proceso se plantea en sentido inverso, es necesaria una persona en las que estas tres funciones se concentren de forma integral, para contribuir a aplanar la estructura administrativa piramidal existente.
7. Captar la información de una sola vez y en la fuente que la origina, se refiere a integrar y conectar los sistemas de información, con el objeto de suprimir las entradas redundantes e innecesarias de datos, junto con las

funciones de verificar los errores. Se necesita dejar de lado las prácticas de recopilar información una y otra vez, los retrasos, los errores y los costosos gastos generales de esta operación.

La reingeniería no es un proceso que se deba que dar de forma uniforme en las organizaciones en las que es puesta en marcha; su prolongación, dificultad y aprovechamiento como herramienta, varía en forma considerable. Su forma de presentación y comportamiento, dependen de las necesidades para las que es utilizada y de la disponibilidad del personal que las integra.

Al respecto, Janson afirma que "en todo proceso de reingeniería, por muy disímiles que éstos sean, por lo menos hay tres fases básicas conocidas como: repensar, rediseñar y reinstrumentar".⁴¹

La primera, implica la realización de un examen de los objetivos actuales de la organización y los supuestos en los que éstos se basan, para determinar hasta que punto se les puede incorporar con el compromiso de brindar la mayor satisfacción al cliente. Asimismo, se trata de determinar y analizar los factores que permitieron el éxito de la organización.

En la segunda fase, se necesita realizar un análisis de la forma en que la organización elabora los productos o servicios, es decir, de qué forma son estructurados los trabajos, quien realiza cada una de las tareas y cuales son los resultados de los procedimientos. El objeto es identificar cuales son los procesos y los elementos que necesitan rediseñarse para la obtención de trabajos más satisfactorios y enfocados al cliente.

Por último, la fase de la reinstrumentación, requiere una minuciosa evaluación del uso que actualmente se ha propagado de las tecnologías, específicamente de los sistemas electrónicos de procesamiento de datos y de textos.

Rohm menciona "6 ventajas de la reingeniería que la hacen una herramienta viable y aceptable para cualquier organización, sea pública o privada:

- a) Mentalidad Revolucionaria.- Reflejada en alentar a las organizaciones a desechar los métodos tradicionales que rindieron frutos en el momento

⁴¹ Janson, R. *Op. cit.* P. 47.

para el que fueron creados, pero que los escenarios contemporáneos los hacen obsoletos e insignificantes. Según la reingeniería, lo importante es "pensar en grande".

- b) **Mejoramiento Decisivo.-** Se refiere a la ayuda que la reingeniería proporciona a las organizaciones al prepararlas y encausarlas a efectuar cambios acordes a la calidad de sus respuestas, frente a las necesidades del cliente. Los cambios deben ser trascendentales y significativos, ya que los de tipo gradual y paulatinos no permiten que la organización esté preparada, para los cambios y competencias de hoy.
- c) **Estructura de la Organización.-** Por medio de la reingeniería la organización es capaz de realizar cambios en su estructura orgánica y funcional, de tal suerte que sus procesos dejen de lado las cuestiones normativas y jerárquicas, para dar paso al enfoque del cliente como objetivo básico de la organización y en función de quién se organizan las estructuras.
- d) **Renovación de la Organización.-** La reingeniería se aboca a producir un diseño de organización radicalmente nuevo, con el objeto de ayudarla a responder de mejor forma a las presiones de la competencia y a las exigencias ciudadanas en marcos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.
- e) **Cultura Corporativa.-** Este es el mayor logro de la reingeniería en una organización, ya que va directamente hacia el personal que la integra y hacia los principios básicos mediante los cuales opera. La cultura corporativa, basa su actuación en el logro pleno de un cambio de actitudes y aptitudes de las personas, para que su orientación vaya hacia la participación, la integración y un verdadero sentido de pertenencia y compromiso con la organización a la que pertenece y con los clientes de la misma.
- f) **Rediseño de los Puestos.-** La reingeniería se encamina a la búsqueda de cambios en las funciones y tareas cotidianas de los empleados, ya que muchas de las veces llegan a tomarse monótonas. Los individuos que estaban acostumbrados a realizar una sola tarea, son incluidos ahora en

las diferentes etapas del proceso, de principio a fin".⁴²

La reingeniería tiene como objetivo dejar de lado los procesos administrativos que no llenen las expectativas del cliente en cuanto a productos y servicios, a pesar de haberles realizado un sin número de cambios. Pero no sólo pretende la satisfacción del cliente, sino además centra su atención en adelantarse a las nuevas expectativas que el ciudadano puede tener más adelante, como producto de sus carencias y necesidades.

⁴² Rohm, C.E. "The Principal Asegura un Mejor Futuro Aplicando la Reingeniería a su Departamento de Seguro Individual". *National Productivity Review*, invierno de 1992/93, pp. 55-64.

CAPITULO IV. NECESIDAD DE CAMBIO: HACIA LA GERENCIA PUBLICA

Los Estados, específicamente los gobiernos y las administraciones públicas contemporáneas, se enfrentan con mayor frecuencia a la necesidad urgente de buscar nuevos modelos gubernamentales, que les permitan responder en tiempo y forma a los múltiples retos que la nueva dinámica les impone a pasos agigantados y de manera estrepitosa, al grado de evidenciar, en ocasiones, la incapacidad de respuesta en la que se han estancado. Dicha necesidad, los ha llevado a centrar su atención en herramientas publiadministrativas y metodológicas capaces de concretar los proyectos de cambio de los aparatos estatales.

La herramienta metodológica que llama más la atención por su capacidad de respuesta y la vinculación que tiene con conceptos como turbulencia, incertidumbre y riesgo, es la conocida como gerencia pública. Caracterizada por ser producto de contextos gubernamentales complejos en donde lo que impera es la necesidad de contar con patrones de actuación diferentes a los acostumbrados, y que respondan a las circunstancias que define el propio contexto.

La creciente importancia de la gerencia pública en el terreno gubernamental, parece estar acompañada de cuatro tendencias administrativas, que al igual que nuestro tema de estudio, han sido tópico de importantes foros y discusiones: "1) En primer lugar, los intentos por reducir el gobierno; 2) en segundo lugar, el cambio hacia la privatización y al alejamiento de las instituciones centrales del gobierno, con un renovado énfasis de subsidiariedad en la provisión de los servicios públicos; 3) en tercer lugar, el desarrollo de la automatización y digitalización, básicamente en las tecnologías de información, en la producción y prestación de servicios y; 4) en cuarto lugar, el desarrollo de una agenda contextualizada en lo internacional y enfocada en temas gerenciales tales como: diseños de *policy*, estilos de decisión y relaciones intergubernamentales".¹

El contexto que enfrentan los gobiernos, los obliga a pensar en cambiar y ajustarse a patrones de acción diferentes a los acostumbrados; que puede

¹ Sobre este tema, veáse *Christoper, Hood. From Old Public Administration to New Public Management. Public Money & Management, London jul-sep 1994.*

lograr con estudios instrumentales diferentes, pero sobre todo, con una forma de pensar adecuada al contexto.

En este sentido, el término Gerencia Pública no es nuevo, pero si lo es el contexto actual donde toma importancia y en donde es necesaria ubicarla como una herramienta administrativa con posibilidades de mejorar las acciones de gobierno, para con su exterior. Las nociones de gerencia y turbulencia aparecen unidas, y cada vez con mayor fuerza en los tiempos por venir.

En esta época, están en pleno desarrollo procesos de cambio connotantes y tumultuosos que varían el paisaje geoeconómico y geopolítico de la humanidad. Entre ellos, el mundo tiende a una internacionalización creciente llamada "aldea global", en donde todo está vinculado con todo; amplía las oportunidades al destruir barreras políticas y abrir los mercados, pero al mismo tiempo maximiza las interdependencias.

Otro proceso de cambio fundamental, es el constituido por la transformación espectacular que se está produciendo en la matriz tecnológica básica mundial. La tasa de innovación tecnológica actual es la más alta y acelerada que ha conocido la historia de la humanidad. Los avances en múltiples áreas, entre ellas, microelectrónica, biotecnología, robótica, genética, informática en general y el management mismo, están llevando a que el *Know how* se haya convertido en un factor totalmente estratégico del proceso de producción y, en una de las inversiones más rentables de toda la economía. Al mismo tiempo llevan a que "las brechas" que se dan en ese campo entre países, se paguen muy caras.

Simplemente, las organizaciones que no formen parte del proceso de cambio de matrices tecnológicas, quedarán inevitablemente fuera de la competencia. Las que estén a su vanguardia tendrán claras ventajas diferenciales.

Un proceso básico de cambio más, es la transformación total del mundo de las comunicaciones. En pocos años se han modificado radicalmente los modelos tecnológicos que dominaron las décadas anteriores, y el movimiento de cambio continuará en ascenso creciente. Se abren posibilidades inéditas en campos como la transferencia de información, los flujos de personas, bienes y servicios, las tele sesiones de trabajo, la información instantánea, etc. Están generando junto a aumentos sustanciales en las capacidades de acción, una

explosión de complejidad sin parangón en la historia.

Pero la "aldea global" presenta otro aspecto fundamental conocido como inestabilidad, que tiene como característica básica su baja previsibilidad. Se pueden identificar diversos aspectos claves que difieren de nuestra forma usual de pensar los hechos: lo normal no es el equilibrio sino el cambio; que las estructuras existentes naturales y sociales tienen tendencias estructurales al cambio, no son fijas. Son estructuras de desequilibrio permanente, cuyas fronteras son fácilmente penetrables e influidas por acontecimientos externos y que pueden entrar en procesos de desestabilización pronunciada, ocasionando inestabilidad.

Entonces, "¿cómo planificar, cuando las previsiones tienen que englobar a infinitos factores ligados mediante interrelaciones crecientes, en combinaciones nuevas?, ¿cómo hacerlo en un *timing* histórico en donde casi no existe tiempo, porque la aceleración determina que el futuro se presenta de inmediato, reuniéndose casi presente y futuro?, ¿cómo prever en una época en donde el pasado ha dejado de ser una guía utilizable por cuanto el futuro será totalmente distinto del mismo?"²

En todos los sistemas y organizaciones no existe un sólo desenlace posible de su actividad, sino múltiples finales abiertos. Están conformados por variados actores interrelacionados, que pueden producir no un escenario, sino muchos diferentes entre sí.

El contexto para las organizaciones es, como señala Robert Muller, "de un tipo en donde la noción de riesgo resulta totalmente limitada para captar la realidad. No sólo hay riesgo, hay incertidumbre: un terreno donde se puede trabajar muy poco con probabilidades estadísticas, un terreno de "apuestas sombrías. Y aún más, frente a esto, aparece el amplio campo del desconocimiento de factores y combinaciones de factores, que ni siquiera sabemos que existen y que influyen en los hechos".³

² Bernardo, Kliksberg. "Revisando Mitos Viejos y Nuevos en Gerencia. Elementos para un cambio paradigmático". En Argumentos para un Debate Sobre La Modernidad: Aspectos Organizacionales y Económicos. Serie de Investigación 13. Edit. Universidad Autónoma Metropolitana, México. pp. 56-61.

³ Muller, Robert K. "Cómo Preparar Mejores Gerentes para una Epoca Inclerta". En La Interrupción de la Simetría en el Desarrollo Gerencial. Cuadernos de Administración. Edit. Universidad del Valle, Colombia agosto de 1984. pp. 17-21.

Este es el ámbito en el que se desarrolla la Gerencia Pública, opera en medio de parámetros de cambios inéditos, y en una situación básica que pensadores gerenciales avanzados han descrito como una "aldea global" determinada por la infinidad de actores del contexto que ejercen influencia sobre las decisiones y acciones de la administración pública. Es en definitiva, una gerencia que actúa en medio de la turbulencia.

La idea de gerencia pública se rodea (y fortalece) hoy por un ambiente en el que todo parece girar alrededor de conceptos como eficiencia, eficacia y legitimidad, secundados por términos como cliente, postburocracia y rendición de cuentas.

4.1. ¿POR QUÉ LA GERENCIA PUBLICA?

La respuesta a la interrogante es simple: porque ante la búsqueda incansable de nuevos y mejores esquemas que posibiliten a los Estados, gobiernos y administraciones públicas brindar a la sociedad más y mejores soluciones, con cada vez menos recursos y en tiempos extremadamente limitados, la gerencia pública es una alternativa que brinda elementos básicos necesarios, aunque no suficientes para enfrentar las complejas problemáticas.

La gerencia se convierte en la herramienta más viable y efectiva para la administración pública, porque posibilita la concepción de mejoras en las acciones gubernamentales, en un contexto que ha sobrepasado y va más allá de la administración pública tradicional, además de configurar un perfil de gerente público.

En los tiempos actuales que son de transición, ésta tiene un lugar importante, se perfila como "ocupante" de lo que se conoce como imperios burocráticos, que por mucho tiempo han sido únicos, aunque por la falta de adaptación al cambio y por las exigencias sociales, no han respondido adecuadamente, porque sus estructuras se encuentran anquilosadas.

Necesitamos comprender, que el modelo burocrático se desarrolló en condiciones muy diferentes de las que experimentamos hoy. Evolucionó en una sociedad que vivía a paso lento, y en donde el cambio se producía a ritmo pausado; en una época de jerarquías.

Pero hoy todo eso ha desaparecido. Vivimos en un tiempo de cambios vertiginosos, inmersos en un mercado mundial, en una sociedad de información, en una economía basada en la ciencia, en una era de mercados

pequeños (donde lo más importante es la alta calidad y la amplia gama de opciones).

En este medio, las instituciones y los perfiles basados en las burocracias, fallan cada vez más. "El primer paso hacia la sabiduría —escribió Alfred North Whitehead—, consiste en reconocer que los principales avances de la civilización son procesos que no hacen sino destruir la sociedad en la que nacen".⁴

Las etapas de cambio entre lo viejo y lo nuevo, ponen a prueba todos los días la capacidad estatal, le exigen estar despierto y responder a exigencias imprevistas. "Los Estados, por medio de su administración pública tienen que ser mejores, racionales y eficientes, para mejorar el gobierno y la gobernabilidad".⁵

De ahí la conceptualización de gerencia pública como la capacidad del Estado para alcanzar los fines públicos, a partir de elementos modernizadores como las técnicas y tecnologías; elementos innovadores en el sentido de no conformarse y anquilosarse, es decir, actuar bajo la premisa de que el progreso de hoy puede ser el retraso de mañana y; elementos de desarrollo, desde el momento mismo que las prácticas administrativas tienden a la transformación de la sociedad.

Algunas características que hacen de la gerencia pública una herramienta funcional en el ámbito de lo público y la sustentan como necesaria, se refieren al fin como la permanencia y la estabilidad del Estado y; a la dirección administrativa del Estado como fundamental para orientar la gerencia, sirviendo esta última de punto de apoyo para la gobernabilidad.

Pero, no es sólo el proceso de toma de decisiones, sino además, es una herramienta administrativa comprometida con la conformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a través de la administración pública, ya que ésta es la encargada de cumplir finalmente con las obligaciones que el

⁴ Citado por William Van Dusen Loishard. "*¿What in the World Is Going on?*". *Vital Speeches*. 1 de marzo de 1990. pp. 311-317.

⁵ Este grado de gobierno consiste básicamente en la transformación de las condiciones de vida de la sociedad en razón de lo que el Estado hace en su favor. Es la capacidad de respuesta del Estado par responde a las exigencias que la sociedad misma le impone y que se traducirán en bienestar colectivo, siempre aunado a la gobernabilidad. *ibidem*. pp. 100-101.

Estado tiene encomendadas.

Si la gerencia pública tiene relación directa con el Estado y el escenario donde éste actúa, se exige así misma preparación, concentración y el estudio de sus métodos y tecnologías, sin olvidar elementos como la creatividad, el orden y la conceptualización. Se trata de gerencia pública centrada en la aplicación del conocimiento teórico y tecnológico a los procesos reales del gobierno y de la administración pública, siempre tendientes a la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

En el ambiente de modernización, es donde la gerencia pública toma forma. De un escenario acritico y pasivo, se está cambiando hacia un nuevo enfoque de gestión conocido como "*public management*", que reconoce e integra en sus propuestas la especificidad y complejidad del entorno en el que se desarrolla la administración pública actual. Así, el desarrollo de dicha herramienta se contempla como un proceso de experimentación y aprendizaje social, que progresivamente avanza de la imitación acritica a la innovación.

Lo más importante es que la gerencia pública propone un método para la toma de decisiones públicas en condiciones donde predomina la restricción de recursos y la complejidad de escenarios, debido principalmente a la cada vez mayor cantidad de variables que intervienen y al poco o nulo control que se tiene sobre ellas.

Se constituye en su forma más específica, por un conjunto de estrategias de cambio gubernamental que incluye diversas herramientas reflejadas en lo que se conoce como gerencia pública. La realidad nos exige adaptar un método de trabajo para la toma de decisiones, buscando superar la visión tradicional.

Definitivamente, la propuesta no es una fórmula, mucho menos es única. Estamos conscientes que el remedio no hace a la administración pública inmune de toda enfermedad; aceptamos que no hay soluciones mágicas y que es necesario conjugar una serie de medidas cuyos resultados exigen tiempo; pero también estamos seguros que es el momento de aportar elementos que sirvan de punta de lanza al proceso caracterizado por su dinámica y lo impredecible de su devenir histórico. Los añejos problemas exigen la puesta en marcha de herramientas modernizadoras como la gerencia pública necesaria.

"La dificultad de la gerencia pública radica en integrar tres ejes o dimensiones en cada acción gubernamental, conocidas como la

eficiencia, la eficacia y la legitimidad. Se trata de encontrar los equilibrios necesarios para llevar a cabo los programas a un costo bajo o al menos razonable, lograr con precisión los efectos buscados y hacerlo integrando las preferencias de diversos agentes, generando confianza y ampliando los espacios de gobernabilidad".⁶

Lo anterior, a pesar de que cada dimensión posee una lógica particular y no tienen la misma orientación ni racionalidad. La consecución de un eje puede en cualquier momento alejarnos del alcance de otro. Por lo que la búsqueda de los equilibrios en cada una de las dimensiones del problema y entre éstas, representa un reto.

4.2. PROBLEMA DE ORDEN CONCEPTUAL SEMÁNTICO

Abordar la Gerencia Pública desde cualquier perspectiva, implica realizar una aproximación de su difícil construcción teórico conceptual, que conlleva al problema representado por la inexistencia de estudios que desarrollen y expliquen las diversas y constantes transformaciones conceptuales que sufre el término, al grado de ser usado muchas veces como sinónimo de otros términos.

Esta indefinición del término, se acentúa, debido al amplio número de teorías, postulados y disciplinas que confluyen en la constitución de la Gerencia Pública.

La reciente conformación y utilización del término "gerencia" en México y América Latina, aunque no así en Europa y Estados Unidos, donde tuvo sus orígenes y alcanza hoy su mejor momento, nos lleva a plantear como primer problema de estudio (en torno al cual es necesario reflexionar, parezca o no excesivo, hacerlo) el de orden conceptual semántico, referido a la traducción del término "*management*" como gerencia. Este es un ejercicio necesario, si como estudiosos pretendemos contar con elementos suficientes para desarrollar lo que desde nuestra perspectiva es la gerencia pública.

La dificultad surge cuando la categoría *management* es introducida a nuestro idioma por algunos autores que se refieren a ella como sinónimo de

⁶ Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos (coordinadores). *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. Edt. CIDE-Miguel Angel Porrúa. México 1999. P. 23.

dirección, gerencia, administración, gestión y organización, siendo que cuando menos tres de los términos poseen significados distintos, se refieren a realidades diversas y reflejan concepciones diferentes.

El término es retomado de distintas maneras y como sinónimos de palabras que en nuestro idioma poseen connotaciones diferentes, lo que produce confusiones e indefiniciones que obstaculizan la unificación o estandarización de conceptos, que tienen sus orígenes en idiomas distintos al nuestro.

La palabra dirección es comúnmente definida en los diccionarios como un conjunto ponderado y sistematizado de técnicas, principios y prácticas que tienen como fin apoyar la consecución de los objetivos de una organización; es definida como la acción y efecto de dirigir. Mientras que el término gerencia alude al cargo y gestión del gerente. Y gestión a la acción de gestionar y administrar.

Esta indefinición es abordada de manera peculiar por Omar Guerrero, al explicar las múltiples interpretaciones que en español existen con relación al término dirección: "Por un lado, afirma que es usado para referirse al proceso de gobernar, aludiendo de esta manera a mandar, regular, conducir; mientras que por el otro, implica manejar o administrar. Produciéndose con ello una clara ambigüedad del concepto, que lejos de facilitar el camino que nos conduzca a la definición de la gerencia pública, dificulta el logro de nuestro objetivo".⁷

Asimismo, Omar Guerrero considera que el término Gestión significa manejo o administración, retomándose su origen de la palabra latina *gestioonem*, en tanto el gestor es considerado un manejador, manipulador o procesador. Pero la confusión en torno al término gestión no se debe a que en inglés éste equivalga a *management*, sino cuando del inglés u otra lengua, éste se traduce al español como Dirección.

Carlos Paramés por su parte, argumenta la evidente dificultad de trasponer, sin matices ni reservas, el término *management* a nuestro idioma: "Organización tiene un claro contenido estructural y prescinde de las ideas de actividad, control, evaluación, etc. que se encuentran en el *management*. Gestión es algo que apunta al funcionamiento y tiene en nuestro idioma un

⁷ Omar, Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Fontamara, México 1986. pp. 165-166.

matiz de actividad secundaria y subordinada. Administración tiene una clara connotación de sector público y actividad estatal. Mientras que Gerencia es en castellano un derivado de gerente, palabra que para la real academia significa el que dirige los negocios y lleva la firma en una sociedad, empresa o unidad administrativa, no abarca por tanto, más que un aspecto de la cuestión. Por último, dirección es dirigir, gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia o empresa. Es con esta amplitud la idea, el vocablo que mejor podría traducir la idea de *management*...⁸

Como resultado de estas dos conceptualizaciones tenemos que dirección es equivalente a gerencia, en tanto que administración lo es de gestión; por lo tanto, cuando se emplean los vocablos dirección y gerencia se hace referencia al mando, a la capacidad de ordenar; mientras que cuando se emplean los términos gestión y administración se hace alusión al manejo, a la acción de realizar algo.

La necesidad sentida de dejar en claro la diferencia marcada que existe entre los términos administración pública y gerencia pública, es importante. Más aún, si entendemos que cada una de las categorías posee un campo de estudio y un objeto de conocimiento perfectamente delimitado y único, que a pesar de lo que algunos teóricos afirman, no se pueden traslapar. La realidad teórica conceptual no nos permite en ningún momento considerar los términos como sinónimos o sustitutos uno del otro, obedeciendo sólo a caprichos teóricos y haciendo de lado la parte sustantiva de cada uno de ellos, lo que los define, los hace únicos e inigualables.

El uso de los términos Gerencia Pública y administración pública en forma diferenciada no responde únicamente a un capricho de traducción o conveniencia académica, en tanto existe un campo de estudio y objeto de conocimiento para cada una. Desde esta perspectiva, se considera pertinente y apropiado el uso de Gerencia como traducción de *Management*, representando todo un conjunto de actitudes y aptitudes que se pueden desarrollar en un contexto como el que actualmente se nos presenta, además de que el gobierno ha respondido casi instintivamente al desarrollo de nuevas técnicas gerenciales provenientes de la empresa privada, como una respuesta a sus problemas de gobernabilidad.

⁸ Carlos, Paramés. *En Torno al "Management"*. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid 1971. pp. 29-30.

Se trata de establecer la diversidad de concepciones que sobre el término existen, a pesar de que muchos de los autores de lengua inglesa argumenten que ninguna de las palabras de nuestro idioma que habitualmente se utilizan en la traducción del término reflejan todos los numerosos matices y connotaciones.

Además, el desarrollo de nuevas técnicas gerenciales provenientes del sector privado a las que el gobierno ha respondido de manera instintiva, utilizan como expresión propia el término gerencia y, por si fuera poco, la mayoría de los teóricos latinoamericanos han adoptado a la gerencia como la expresión más apropiada para representar todo un conjunto de actitudes y aptitudes necesarias para enfrentar el contexto actual.

Recordemos que lo importante es sembrar en estudiantes, teóricos, funcionarios y sociedad en general, la semilla del conocimiento, así como la aplicación y desarrollo de la gerencia, sin importar el nombre o calificativo que desde diversas posturas se le dé. Se trata de contar con un predominio de ideas, innovación, juicios críticos y una acertada toma de decisiones sustentada en un verdadero compromiso con el país al que sirven. Centremos nuestra atención, en la capacidad y grado de respuesta que la gerencia pública brinde ante las exigencias de la dinámica social, a partir de la elaboración y ejecución de políticas flexibles, y adaptables a las situaciones cambiantes que la propia realidad construye.

Una vez definido el problema del término *management* en lo relativo a su traducción, y dando por asentado la inexistencia de problemas relativos al término *public*, traducido a nuestro idioma como público (a), para el caso del presente trabajo se manejará gerencia pública como traducción de *public Management*.

4.3. LA DIVERSIDAD DE DEFINICIONES Y SIGNIFICADOS DEL MANAGEMENT

Otro de los problemas a los que se enfrentan comúnmente los términos de reciente acuñación es el de la diversidad de definiciones y significados que al igual que el problema de orden semántico, representa un reto difícil pero no imposible de descifrar.

Una conceptualización genérica, pero rica en conocimientos, es la que Roberto MacNamara en 1967 expresa para definir al *management* como "el

arte de organizar el talento; de enfrentarse inteligentemente con el cambio; el medio por el cual los cambios humanos pueden ser racionalmente organizados y extendidos al conjunto del cuerpo social; procedimiento por el cual los hombres pueden ejercitar la mayor eficacia posible su razón, su capacidad de creación, sus iniciativas y sus responsabilidades".⁹

La exposición se tomará de tal manera, que nos permita tener acceso a una amplia gama de visiones y posturas americanas y españolas que van desde las más técnicas y prácticas, hasta las más elaboradas y complicadas, todas encaminadas a definir al *management* de manera genérica, para concretarnos al *public management* como tema de estudio.

4.3.1. Perspectiva Estadounidense

Desde el punto de vista de los profesionales estadounidenses, dos definiciones explican de manera amplia al *management*, sin pretender con ello hacer de lado otras tantas aportaciones que toman en consideración elementos sustanciosos y valiosos para los estudiosos interesados en su análisis y desarrollo.

Para la ACME (Asociación de Ingenieros en *Management*) el *management* "es un campo de actividad profesional encaminado a procurar ayuda a las empresas, gobiernos y otras instituciones para resolver problemas de gestión administrativa y otros problemas técnicos conexos. Su campo de actividad propio incluye gestión administrativa, problemas técnicos conexos, investigación de objetivos de la organización, promoción comercial e inversión de mercados, gestión financiera, administración del personal y técnicas de actuación".¹⁰

Dicha apreciación permite plantear al *management* no solo como algo aplicable al ámbito privado, sino que también puede ser retomada y adaptada según sea el caso, por la administración pública que guarda lazos de similitud con la privada.

Por su parte, según los Glosarios de Términos Administrativos de los Estados Unidos, afirman que "el *management* es por un lado la dirección, y por otro, la función. Y que desde un punto de vista publiadministrativo, el *manager*

⁹ Carlos, Paramés. *Op. cit.* P. 25.

¹⁰ Bertran, M. Gross. *Organisation and Managing*. The Free Press. Nueva York 1968. pp. 8-9.

es el responsable de la organización, la dirección del personal, la planificación del desarrollo del trabajo, la fijación de niveles de resultados y su medida, la revisión de procedimientos y la cuantificación de las diferentes alternativas".¹¹

4.3.2. Aproximaciones Españolas

Según un documento presentado por la escuela de Alcalá en 1970, existen dos formulaciones básicas acerca del *management*. Por un lado, Miguel Beltrán afirma "la actividad del *management* simplificando mucho es un diseño norteamericano del mundo de los *bussines* que ha experimentado una recepción notablemente rápida en la mayoría de los países desarrollados".¹²

En sentido inverso, Andrés de la Oliva nos dice "intentar dar una noción general y teórica de lo que debemos entender por *management*, es casi imposible: las no pocas definiciones que se han formulado adolecen de una vaguedad y amplitud científicamente desesperantes... Simplemente cabe afirmar: el *management* es algo así como un *carrefour* o charco de conocimientos que con cierto toque intelectual, ideológico,...filosófico, se compone de aportaciones numerosas y heterogéneas, procedentes de ciencias y técnicas de naturaleza predominantemente instrumental y pragmática".¹³

Estas son pues algunas definiciones, mediante las cuales se trata de reflejar en algunas consideraciones muy concretas el significado del *management* con el que se trabajará. Supone un nuevo planteamiento de la actividad administrativa que pretende ser juzgado por sus resultados; exige trabajo en equipo en tanto la decisión es un fenómeno complejo y difícil que no puede ser tomado por un solo individuo.

4.4. ¿QUÉ ES LA GERENCIA PÚBLICA?

La Gerencia Pública es la herramienta hacia la cual se ha centrado la atención de la comunidad de estudiosos de la administración pública. Como lo explica Barry Bozeman en su obra *Public Management: The State of the Art*, en 1993: "la idea de gerencia pública se comienza a desarrollar desde la

¹¹ *The Civil Service Vol. 1. Report of the Committee 1966-1968. Chairman: Lord Fulton. Her Majesty's Stationery office Londres. P. 12.*

¹² Miguel Beltrán. En Andrés de la Oliva. *Informe de la Delegación Española al II Congreso Internacional de Formación de Funcionarios Directivos*. Alcalá, septiembre 1970. P. 22.

¹³ Andrés de la Oliva. *Informe de la...Op.cit.* P. 44.

década de los sesenta y setenta en Estados Unidos, bajo la denominación de *public management*".¹⁴ En la década de los noventa esta disciplina alcanza una enorme influencia sobre muchos países europeos y latinoamericanos.

Su nacimiento puede ubicarse en el campo académico de las principales escuelas de negocios públicos, donde se estudiaba política pública y/o administración pública, y se daba prioridad a la educación de futuros elaboradores de decisiones públicas. Pero básicamente, en los programas académicos basados en los cánones de la gerencia privada.

Algunos elementos importantes que constituyen las grandes tendencias que abrieron espacios a la gerencia pública, no sólo en Estados Unidos, sino también en Europa son:

- a) Los procesos de modernización económica comenzaron a presionar fuertemente sobre los niveles de eficiencia que la gestión pública observaba. Asimismo, la dinámica del mercado y el valor de la eficiencia comenzaron a imponerse como un prerequisite deseable y vital para la sobrevivencia de las agencias de gobierno.
- b) La evidente dificultad por seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente, uniforme y monolítico. La realidad impuso esquemas de diferenciación entre agencias gubernamentales, especialización por sectores, fragmentación de programas y políticas, buscando un impacto más certero a través de la focalización de las acciones del gobierno.
- c) La creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos, con el objeto de obtener mayores niveles de credibilidad y confianza de la ciudadanía en lo

¹⁴ La tesis del presente trabajo, considera a la gerencia pública como una herramienta modernizadora de la administración pública, es decir, como una estrategia de reforma gubernamental que nos proporciona métodos, teorías o posturas que analíticamente se relacionan con el quehacer gubernamental.

La gerencia pública no debe ser considerada una teoría acabada, ya que su madurez como tal, está todavía en proceso de definición. Sin embargo, afirma Barry Bozeman, a pesar de no poder considerarla como una disciplina dentro de las ciencias sociales, sí ha sido catalogada como un arte debido a su utilidad y configuración práctica.

gubernamental¹⁵.

Dichos elementos, representan a su vez el surgimiento de tres crisis que desde tiempo atrás han cuestionado fuertemente a la administración pública: 1) la crisis de eficiencia en agencias gubernamentales, que pone en duda la sobrevivencia de éstas en escenarios como los actuales; 2) la de eficacia en las acciones gubernamentales, al considerarlas dispersas y desfocalizadas de su impacto, es decir, muy pocas veces son realizadas con objeto de solucionar los verdaderos problemas públicos y; c) la de la legitimidad, por medio de la cual se expresa considerable falta de credibilidad y confianza en las agencias de gobierno, ya que la ciudadanía las percibe como agencias interesadas únicamente en la satisfacción de sus propios intereses, por encima de los requerimientos públicos.

El campo de la gerencia pública, fue resultado de dos enfoques: por un lado, el enfoque de la política pública; y por otro, las escuelas de administración pública tradicional que comenzaron a recibir una enorme influencia de las escuelas de administración y negocios.

Como campo de estudio, la gerencia pública fue resultado de los diversos impactos -que el propio contexto aplicó- a los principios de la administración pública tradicional. Lo que trajo consigo ciertos desfases y la necesidad de responder a los cambios contextuales.

La gerencia pública destaca entre sus principales postulados, la búsqueda de la eficiencia en las acciones realizadas por el sector público, a través de la exploración de nuevas técnicas de administración pública y privada, ha llevado a que la gerencia pública se convierta en una de las respuestas más depuradas para enfrentar la crisis de legitimidad.

Se caracteriza por tener un alcance de estatalidad, al estar íntimamente relacionada con las decisiones del Estado. Ello, a pesar de que muchos autores la insertan básicamente como procesos tecnológicos y técnicos.

Las decisiones tomadas mediante la gerencia pública tienen un impacto al interior y exterior del ámbito gubernamental, es decir, tienen ciertas repercusiones positivas o negativas, según sea el caso, en la sociedad civil. Lo que se debe principalmente al aprovechamiento de las ventajas técnicas y

¹⁵ Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos. *Op.cit.* P. 19.

tecnologías resultado de su investigación y su aplicación, vinculados con los fines gubernamentales, que su vez responden a las exigencias de la sociedad civil.

Se trata básicamente de integrar un pensamiento que pondere las diversas racionalidades y restricciones en la toma de decisiones. Nos referimos a un método de dirección, inductor de rumbos y orientaciones claras, que permite la construcción de redes de decisión suficientemente descentralizadas para focalizar problemas y soluciones; pero a la vez integradas para mantener un proyecto común que fortalezca al gobierno. El objetivo estriba en transitar de un modelo tradicional de administración, mediante tareas rígidas y repetitivas, a un modelo de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas.

Es a estas exigencias a las que la gerencia pública responde, por lo tanto, estamos convencidos de que ésta no es una simple moda pasajera, algo sencillo o improvisado; es una herramienta administrativa que responde a exigencias, lógica y desarrollo propios.

4.5. EL CONCEPTO GERENCIA PÚBLICA

"La gerencia pública es la suma de procesos y procedimientos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta; pieza central de la administración pública, entendida ésta última como un cuerpo multifacético donde la gerencia pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permitan el diseño y ejecución de las decisiones públicas".¹⁶

Entendemos por gerencia pública el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo y por qué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objetivo la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos. Implica que con base en modelos organizacionales y tecnológicos, la administración pública ejecute sus funciones sustantivas que desde luego pretenden alcanzar los objetivos y fines del Estado.

Se traduce en un conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado, no sólo en

¹⁶ Ricardo, Uvalle Berrones. *La Gerencia Pública Op. cit.* P. 85.

términos sociales, sino también políticos. Se trata de una herramienta preocupada por el diseño, ejecución y aplicación de los medios necesarios para que la administración pública cumpla su cometido, ya que los objetivos de ésta corresponden a los del Estado, su interés es de tipo gerencial y sus implicaciones van directas al seno de la sociedad.

"La gerencia tiene la función de ordenar y utilizar los factores humanos y los recursos organizativos, técnicos y financieros, combinándolos para alcanzar los objetivos de las políticas diseñadas: quienes dirigen a sus diversos niveles, son responsables de la planificación, la ejecución, el control y la evaluación global del funcionamiento de las instituciones".¹⁷

Según Burlaud y Laufer, la Gerencia Pública "...es una respuesta a la crisis de legitimidad de la Administración en su funcionamiento tradicional. En ello reside su necesidad. Lo que la hace eficaz bajo esta perspectiva es que la dirección tiene connotaciones de racionalidad; que la participación de los usuarios tiene connotación de humanidad; que el marketing público tiene connotaciones al mismo tiempo de la racionalidad de la Dirección y de la humanidad de quien se ocupa de las necesidades públicas".¹⁸

Por otra parte, Kliksberg señala que "en términos de ciencia gerencial están surgiendo modelos, categorías analíticas, metodologías, hipótesis de trabajo y desarrollos tecnológicos completos que están sustituyendo a los tradicionalmente vigentes en esta materia. Las transformaciones en el pensamiento gerencial actual no son consecuencias de meras evoluciones del ámbito tecnológico. Responden a una lógica que excede a dicho ámbito. Significa un esfuerzo para preparar a las organizaciones para su confrontación con el nuevo ambiente en cambio".¹⁹ La idea básica de Kliksberg es que la gerencia pública debe concebirse como un instrumento de acción política, al servicio de un proyecto nacional.

"Sumando elementos prescriptivos, se considera que la gerencia pública consiste en nuevas formas de administración dentro de un

¹⁷ Elita Graterol, et al. La Gerencia Pública Necesaria. CLAD y OCP, Presidencia de la República Venezolana. P. 37.

¹⁸ A. Burlaud y R. Laufer, Dirección Pública y Legitimidad. INAP de España, Madrid, 1989. P. 7.

¹⁹ Bernardo, Kliksberg. "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa". En Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública II. INAP, México 1991. P. 22.

contexto caracterizado por la búsqueda de la eficiencia, que debe tener el Estado para la satisfacción de las necesidades y estar cercano a la ciudadanía".²⁰

Por su parte, Barry Bozeman afirma que la Gerencia Pública "supone un focus sobre una estrategia (más que sobre un proceso gerencial), sobre relaciones interorganizacionales (más que sobre relaciones intraorganizacionales), y sobre la intersección de la Política Pública y la Gerencia".²¹ Aún más, la gerencia pública tiende a moverse de un enfoque sobre las reglas a un enfoque sobre los roles.

La connotación gerencia en su generalidad, significa dirección, mando, conducción, es manifestación del trabajo intelectual en tanto se encarga de la organización, supervisión y gestión de las funciones administrativas a cargo de funcionarios que tienen como objetivo el cumplimiento de los fines estatales. Mientras que la gerencia pública se pronuncia como la práctica estatal que es propiamente la administración pública.

Como se señaló, la gerencia pública es la suma de procesos y procedimientos encadenados, pero caracterizados por relaciones funcionales, vinculadas con las actividades propias que desarrolla cada órgano de la administración pública; y por relaciones estructurales que se refieren a la integración de los procesos administrativos con la sociedad. Ambas tendientes al mejoramiento de los medios de que hace uso el Estado, en la búsqueda de mejores respuestas a la comunidad.

Retomando a Ricardo Uvalle, podemos decir que "la gerencia pública posee varios significados que tienen que ver con su escenario de actuación (el Estado) y con el océano donde sus respuestas tienen claras injerencias, es decir, un significado histórico, sociológico y cultural".²²

Histórico, porque en las etapas del Estado se vinculan modelos de la vida; sociológico porque la administración del Estado depende de las relaciones

²⁰ Bernardo, Kliksberg. *La Gerencia Pública Necesaria*. CLAD, Caracas, 1985. P. 187.

²¹ Barry, Bozeman. *Public Management. The State of the Art*. Jossey-Bass, California, 1993. P. XIII.

²² La misión del Estado le confiere a la gerencia pública tres significados: un significado histórico, sociológico y cultural, mismos que forjan y definen la naturaleza política del estado. Ello con el fin de dar mejor explicación a las relaciones funcionales y estructurales de la gerencia pública con su medio Véase Ricardo Uvalle. *La Gerencia Pública... Op. cit.* P. 88.

sociales y; cultural, porque el modo de ser de la sociedad se desarrolla con base en valores sociales.

La gerencia pública como una forma de administración y los métodos que como parte de su desarrollo utiliza, se encuentran íntimamente relacionados con los factores antes mencionados, ya que éstos son los que definen la naturaleza política del Estado y tienen que ver con lo que la sociedad hace; es decir, es un elemento que en cada actuación vincula al Estado con la sociedad misma.

Una de las características que hacen de la gerencia pública una herramienta administrativa viable y capaz, es su racionalidad, que puede ser de dos tipos: técnica y política.

La primera, relacionada con la toma de decisiones basada en la utilización de técnicas, métodos y procesos de trabajo metódicos, calculados y ponderados de los problemas, los recursos y los resultados. Su valor gira en torno a la capacidad del funcionario para responder a las demandas que la sociedad le exija y ejecutar sus actividades de manera eficiente. Se trata de que la administración pública consiga todos y cada uno de los fines estatales, a través de un rendimiento óptimo de sus actividades.

La racionalidad política por su parte, se refleja en aspectos cualitativos que atañen principalmente los problemas y programas en el momento de ser elaborados, es decir, esta racionalidad consiste en recoger o no, el sentir de la sociedad, lo que quiere, aspira y desea en la agenda estatal para su atención.

De esta manera, el Estado vía su administración pública, constata su capacidad y eficiencia para considerar y establecer prioridades; actividad importante para legitimar su poder. Es una racionalidad sujeta a las relaciones de interdependencia y comunicación constante entre el Estado y la sociedad, se define como consecuencia de lo que el Estado hace, cómo lo hace, bajo qué condiciones, en qué tiempos, con qué medios y con qué acuerdos. Es una racionalidad tan importante que conjuga capacidad de actuación y negociación.

4.6. LOS MÉTODOS DE LA GERENCIA PÚBLICA

La gerencia pública como herramienta metodológica no es una categoría aislada, ya que fundamenta su actuación en dos métodos principalmente (que le dan vida, la fortalecen y la proponen como esquema de trabajo viable): Por un lado, se auxilia de lo que se conoce como la investigación de las mejores

prácticas (*best practice research*), es decir, la información pragmática, resultado de experiencias gubernamentales exitosas; y por otro, retoma los principales postulados de la política pública, convirtiéndose ésta última en la parte teórica predominante en su esquema.

Esta combinación metodológica, permite a la gerencia pública tener un manejo integral de la teoría y la práctica administrativa, problemática que desde siempre ha sido tema de discusión de teóricos y servidores públicos. Por lo que la gerencia pública se pronuncia como un método administrativo que a través de sus herramientas metodológicas puede lograr la concatenación de elementos que no han podido unirse en la realidad por diversas causas: una teoría rica en elementos dogmáticos, pero alejada del entorno que los circunscribe; y una práctica administrativa ajena a las teorías y planteamientos, que a partir de análisis en las aulas surgen como alternativas.

"El conocimiento de la gerencia pública debe continuar exigiendo como su campo la función ejecutiva del gobierno; como su enfoque, la información y la documentación de las "mejores prácticas" por actores gerenciales; y como su focus, la identificación y realización de los propósitos de la política pública".²³

Las mejores prácticas se refieren a la parte pragmática, centrada más que en la gerencia pública como generalidad, en los diversos papeles de éxito que desempeña el gerente público ante los problemas. La política pública por su parte, es la ciencia que metódicamente permite un análisis racional y eficiente de la toma de decisiones, ya que brinda elementos importantes y necesarios, que a manera de etapas deben considerarse, aunque no de manera rígida, para la concepción y ejecución de la gestión gubernamental.

4.6.1. La Investigación de las Mejores Prácticas o Experiencias

La investigación de las mejores prácticas es resultado por un lado, de la experiencia en principios generalmente aplicables; y por el otro, del conocimiento basado sobre la validación empírica de proposiciones útiles derivadas de modelos a priori, conocidos como la escuela heurística aplicada.

²³ Laurence, Lynn. "public Management: The Triumph of Art Over Science". *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for public Policy Analysis and Management*. Vol. 123, No. 2, New York: J. Wiley, spring 1994. P. 233.

Es un método que defiende la práctica como la base de la enseñanza y se perfila como el modelo idóneo para la construcción del conocimiento práctico, sobre una base de conocimientos conceptualmente enraizados y probados en los hechos. Es experimental y ello le permite producir una constante interacción entre el gerente y su contexto, al grado de establecerse la reflexión en la acción misma.

La gerencia pública mediante la investigación de las mejores prácticas permite lo que la administración pública tradicional dejó de lado, al preocuparse de cuestiones internas de la organización, que sólo trascienden al interior de la misma, en el grupo de trabajo y en la elite política que lo mantiene en el poder. El gerente basado en la práctica, logra estar en contacto directo y permanente con su entorno. La toma de decisiones y la actuación depende de lo que el medio ambiente en al práctica le imprima, además de las experiencias que previamente vivió el gerente.

El reto de una gerencia de excelencia es usar la teoría y la investigación para mejorar la práctica que son las dos partes en la que basa su desarrollo, siendo ésta última resultado de la práctica efectiva en el sector público y del análisis de los estudios de caso utilizados cada vez con mayor frecuencia.

Muchas decisiones se basan en el sentido común y en el análisis de estudio de casos, con alto grado de éxito en el sector público y privado. Desde esta perspectiva se realiza una negación del análisis de fracasos administrativos tan comunes en la administración pública, bajo argumentos de conocer las fallas para no volverlas a cometer y repetir los errores por los que una política pública no dio los efectos esperados; su concepción va más allá de los fracasos, centra su atención en el estudio de casos exitosos, rescatando los factores que llevaron a obtenerlo, para ser nuevamente utilizados, aunque no por ello de forma rígida, en la solución de problemas similares.

Para ello, las mejores prácticas parten de "estudios de caso donde el gerente actúa bajo principios de liderazgo, calidad y eficiencia"²⁴, con el objeto de extraer postulados básicos a partir del análisis y examen de su funcionamiento, así como de las posibilidades de aplicación de los principios de manera uniforme.

²⁴ Los estudios de caso son ampliamente abordados a nivel mundial, como ejemplos de casos exitosos en gerencia, un ejemplo es la reciente obra intítulada: La Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso; coordinado por Enrique Cabrera Mendoza y Gabriela Nava Campos. CIDE-Miguel Angel Porrua, México 1999.

Es importante destacar, que los estudios de caso gerenciales que se conocen, son en su mayoría resultado de realidades municipales, en donde, con mayor facilidad, se pueden apreciar los resultados o impactos de una decisión y actuación con relación a un problema concreto. De ahí que muchos autores coincidan en afirmar que el reinvento del gobierno, planteado por David Osborne y Ted Gaebler, es producto del análisis de prácticas exitosas, que sirven de punto de partida para situaciones semejantes.

La investigación de las mejores prácticas es definida por Overman y Boyd como "la observación selectiva de un juego de ejemplos a través de diferentes contextos de orden para derivar principios más generalizables y teoría de gerencia. Es un método que se caracteriza por ser pragmático, estar orientado a la práctica, ser propositivo y prescriptivo, y ser comercial y amistoso".²⁵ Todos los problemas por muy particulares que parezcan, necesariamente tienen factores o actores que conforman algún otro de la misma índole; además es importante que la definición y entendimiento de una problemática tenga puntos de referencia, de tal suerte que la solución no se traduzca en una decisión unilateral y descontextualizada.

Este método no sólo es la posibilidad de contar con una extensiva documentación sobre casos de estudio exitosos, representa la parte pragmática y experimental de la formación hacia la gerencia, dando además, una importante apertura para combinarse con la teoría, resultado de estudios de política pública.

4.6.2. La Política Pública

El método teórico de la gerencia pública que sirve de complemento a la parte pragmática proporcionada por la investigación de las mejores prácticas, es la política pública, la cual mantiene una estrecha relación con la gerencia desde dos perspectivas: por un lado, la política pública sirve a la gestión gerencial como método, y en este sentido permitió a la gerencia conformarse como disciplina específica e independiente, con un orden y un objeto de estudio propio, convirtiéndose en las universidades en tópico de interés. En segundo lugar, la política pública es una de las herramientas más importantes de la gerencia pública, al servir en la solución de problemas complejos.

²⁵ Samuel, Overman y Kathy, Boyd. Best Practice Research and Post-Bureaucratic Reform. Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver, 1993. P. 2.

La política pública centra su actuación en los métodos y en las teorías. Se considera el lado científico de la gerencia pública por basarse en modelos, escuelas y teorías elaboradas para la toma de decisiones racionales y eficientes. Ha generado que la gerencia pública se vuelva más metódica, más analítica y con mayor grado de científicidad.

El escenario más importante donde la gerencia pública se gesta y aparece como disciplina obligatoria para cualquier estudioso preocupado por la toma de decisiones gubernamentales y los resultados de las mismas, han sido las llamadas escuelas de políticas públicas, (interesadas básicamente en el estudio de todo lo que concierne a la administración pública). "Entender este proceso de intermediación es esencial si esas escuelas están para cumplir su misión profesional de mejorar al gobierno a través de la enseñanza, la investigación y el servicio público".²⁶

La política pública como campo científico, tuvo sus orígenes en la importancia cada vez mayor del gobierno como aparato regulador de la sociedad, y en la legitimidad frecuente de sus programas. Se trata de una política pública que emerge de una institución específica: el gobierno.

Una definición de la política pública como proceso, debe contemplar por lo menos, los siguientes pasos:

"1) Percepción y definición del problema; 2) intereses afectados; 3) grado de organización; 4) acceso a los canales representativos; 5) consecución del estatuto propio del tema a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; 6) formulación de una solución o de una acción de respuesta; 7) establecimiento de objetivos y prioridades; 8) soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; 9) implementación o puesta en práctica de esa política; 10) evaluación y control de los efectos producidos; 11) mantenimiento, revisión o terminación de la política".²⁷

El proceso de elaboración y análisis de políticas públicas sigue un método compuesto por etapas que de forma racional y ordenada aportan sus propios

²⁶ Laurence, Lynn. *Op. cit.* P. 231.

²⁷ Joan, Sublrats. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP, México 1989. P. 42.

elementos, desarrollo y resultados, sin que se pierda de vista la interrelación que prevalece entre los mismos. Aunque, debido a la especificidad de los problemas, este proceso en la práctica no se puede aplicar de forma rígida y lineal, porque en ocasiones las etapas pueden repetirse, anteponerse o sobreponerse.

La definición señalada pone en evidencia elementos teóricos y prácticos que Luis Aguilar Plantea en Antologías de Política Pública: el estudio, la hechura, la implementación, problemas públicos y agenda de gobierno. Donde método, análisis, y práctica gubernamental interaccionan cotidianamente en la búsqueda de soluciones racionales basados en cierto grado de cientificidad.

La política pública constituye una práctica social y es el efecto producido por una necesidad para conciliar situaciones conflictivas o establecer incentivos para la cooperación social. En suma, "es un esfuerzo desenvuelto a través de pautas para resolver o administrar distintas políticas o prever incentivos de racionalidad para asegurar metas convenidas en el seno de una sociedad".²⁸ Favoreciendo con ella la eficiencia y la eficacia necesarias en la toma de decisiones y en la capacidad de la administración pública para organizar acertadamente sus acciones, en coordinación con la sociedad.

El enfoque de políticas públicas es un instrumento de buen gobierno que posibilita llevar a cabo análisis multidisciplinares de una realidad compleja de la que estamos siendo presos. De dichos análisis se derivan líneas de acción estratégicas, aplicables a situaciones especiales que requieren de una acción inmediata.

Al igual que la investigación de las mejores prácticas, la política pública también recurre al uso del estudio de caso como instrumento experimental simulador de la realidad, "El estudio de caso se ha enclavado predominantemente en por lo menos cuatro áreas de la ciencia política: la administración pública, la política pública, la gerencia pública y la política comparada".²⁹

Esta relación se presenta en realidad como una de las fórmulas más viables para brindar soluciones a los problemas del gobierno, la búsqueda de

²⁸ Omar, Guerrero Orozco. "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno". Colección Política y Administración tomo II. CNCP y AP, México 1992. P. 53.

²⁹ Juan Miguel, Ramírez Zozaya. Conciliando Intereses en Torno a la Difícil Relación Estudio de Caso-Política Pública. (mimeo). UNAM, ENEP ACATLAN, enero de 1995. P. 4.

propuestas alternativas de decisión es el objetivo de ambas metodologías.

Los estudios de caso y la política pública son dos métodos que por sus características y peculiar combinación pueden servir de mucho en la decisión gubernamental. "La política pública y el estudio de caso como tecnologías de gobierno harían posible una estructuración analítica en la forma de percibir los problemas públicos; además de que ampliarían el conocimiento organizacional para la búsqueda de fórmulas creativas convenientes al sector social; también ayudaría a adquirir habilidades en la conducción de grupos; nociones de comunicación, manejo de situaciones imprevistas, técnicas de negociación, liderazgo, etc."³⁰

Es importante destacar que tanto la gerencia, como la política pública, forman parte del ámbito de la administración pública, sirven como herramientas importantes en la búsqueda de nuevas y mejores soluciones. En ningún momento pretenden sustituirla, más bien están a sus órdenes, en tanto su desarrollo se basa en el estudio de la actuación gubernamental. A ello se debe el hecho de que ambas propuestas se han concebido como elementos modernizadores de las administraciones públicas y de los gobiernos en muchos países subdesarrollados.

Garson y Overman se refieren a la vinculación de la gerencia y la política pública como "la boda entre la investigación en gerencia pública y la investigación en la política pública. Este enlace contribuye al rechazo de una supuesta separación entre administración y política. La *policy*, como su nombre lo dice, es un producto de la *politics*, mientras que el *management* es un instrumento de la *politics*, pero ambas pertenecen a la misma esfera".³¹

Sin lugar a dudas, la política pública es un método importante en la gerencia pública, que en la práctica gerencial se interrelaciona y complementa de forma exitosa con la investigación de las mejores prácticas. Ambas, basan sus procesos en casos de estudio, pero lo más importante es que permiten conciliar la parte dogmática y la práctica gubernamental. La teoría y la práctica se unen en el tomador de decisiones y en el ejecutor de la misma, coadyuvando además, la opinión trascendental del destinatario de la acción.

³⁰ *Ibidem*, P. 17.

³¹ David, Garson y Samuel, Overman. *Public Management Research in the United States*. Praeger. New York, 1983. P. 96.

4.7. LAS TÉCNICAS GERENCIALES

En la búsqueda de respuestas a los múltiples retos de la administración pública actual, es común dirigir la mirada hacia técnicas de gestión del ámbito privado, donde frecuentemente se produce el proceso de adaptación de técnicas gerenciales.

Se está pasando a un nuevo enfoque de gestión: el *public management*, que reconoce e integra en sus propuestas las especificidades y la complejidad del entorno en que tiene lugar la actuación de las administraciones públicas.

Si bien es cierto que las técnicas gerenciales no constituyen una respuesta única a los problemas del sector público, también lo es que pueden realizar una aportación significativa a la resolución de algunos de esos problemas. Para ello, es necesario identificar de manera exhaustiva cuáles son aquellos ámbitos y procesos de la gestión pública que guardan cierta similitud con los de la administración privada, en donde la implantación de dichas técnicas puede convertirse en un factor de modernización; ya sea a través de la aplicación directa o a través de su adaptación, según lo exijan las circunstancias predominantes.

4.7.1. Su Clasificación

Existen diversas clasificaciones en torno a las técnicas gerenciales: unas que proporcionan un número interminable de tipos de técnicas, y otras que de forma resumida presentan una clasificación, dejando de lado elementos importantes a rescatar por ser éstos quienes le dan vida a la gerencia pública como método de acción gubernamental. Una de las clasificaciones más acertada, es de Xavier Mendoza, quien basa su aportación en tres grupos:

“Las técnicas de dirección global de la organización, que serían las más específicamente gerenciales, consideran a la organización como un conjunto organizado e integrado en donde lo más importante es por un lado, la perspectiva operativa, traducida en el rendimiento global de la organización y la integración del ciclo de gestión; y la perspectiva estratégica, basada en favorecer su capacidad de prevención y adaptación a los cambios. Las técnicas principales son: 1) La planeación estratégica y otras que le sirven de apoyo, tales como las técnicas de análisis del entorno actual y futuro (el análisis del sector industrial, el método de los escenarios o el

método *Delphi*) y las técnicas de diagnóstico interno (el *Stream Analysis* o la cadena de valor); 2) Las técnicas orientadas a la gestión de los procesos de cambio organizativo; 3) La dirección por objetivos; 4) La dirección de proyectos y las técnicas que la acompañan como el PERT-CPM.

En el segundo grupo referido a las técnicas de apoyo al ciclo de gestión de los objetivos organizacionales globales se encuentran: 1) la gestión de servicios; 2) las técnicas de investigación de mercados; 3) las técnicas de marketing; 4) las técnicas de dirección de operaciones; 5) las técnicas de diseño organizativo; 6) las técnicas de dirección de recursos humanos, incluyendo las de relaciones laborales; 7) las técnicas de gestión financiera; 8) las técnicas de gestión de los sistemas de información; y 9) las técnicas de control de gestión y evaluación de resultados.

Y las técnicas de desarrollo de habilidades directivas son las que tienen como objetivo básico la capacitación de directivos con miras a un liderazgo de cambio organizativo, de ahí que se centren en desarrollar: 1) las habilidades de toma de decisiones; 2) las habilidades de negociación y las de gestión del conflicto; 3) las habilidades relacionales y de liderazgo; 4) las habilidades de trabajo en equipo y de delegación; 5) las habilidades de creatividad e innovación; 6) las habilidades de aceptación de la complejidad, de lo ambiguo y de la incertidumbre."³²

La gerencia pública coloca ante nuestras necesidades todo un arsenal de técnicas para ser utilizadas en la resolución de los problemas publiadministrativos. Sin embargo, no está de más recordar que la efectividad de una u otra, depende no sólo de la idoneidad de su diseño, sino del contexto en el que se aplique: "...las presiones e incentivos que una organización pública recibe de su entorno; su estructura organizativa y la naturaleza de sus procesos decisionales; su cultura organizativa; la calidad de sus recursos humanos y de sus sistemas de información, constituyen aspectos claves que condicionan la efectividad de las técnicas gerenciales".³³ El reto estriba en la capacidad de creación de las condiciones necesarias para su aplicación.

³² Xavier, Mendoza Mayordomo. "Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España". En *Documentación Administrativa*. No. 223, julio-septiembre de 1990. P. 124.

³³ *Ibidem*. P. 157.

4.7.2. Algunas Premisas Básicas de las Técnicas Gerenciales

"Las técnicas gerenciales llevan implícitas algunas premisas que deben ser consideradas a la hora de aplicar cualquiera de ellas, principalmente cuando éstas sean llevadas a cabo en contextos diferentes a los que las vieron nacer, como lo es el de la gestión pública".³⁴

Las técnicas empresariales se orientan a favorecer la capacidad de adaptación de la organización al entorno en el que se encuentra inmersa, mediante el análisis del presente y la prevención del futuro. Estas técnicas son ejemplificadas básicamente por técnicas de gestión estratégica encaminadas a la selección del entorno más adecuado, el desarrollo de las capacidades organizativas para obtener una ventaja competitiva sostenible, y la gestión de los procesos de cambio organizativo.

Presuponen la existencia de un tomador de decisiones único (individuo o colectivo) capaz de ordenar sus preferencias, formular objetivos y evaluar las alternativas, así como la actuación presente de la organización basada en un sistema integrado de objetivos.

Al operar en un contexto caracterizado por la riqueza de información, las técnicas se abocan al cálculo y a la cuantificación, son capaces de afrontar las situaciones de riesgo, aunque no las de incertidumbre.

4.8. LA GERENCIA PÚBLICA ES DIFERENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. NO PRETENDE SUSTITUIRLA

Una confusión más que se ha hecho común en torno a la gerencia pública, es la que existe cuando se utilizan indistintamente los términos administración pública y gerencia pública, resultado de traducciones gazapadas de los términos *public administration* y *public management*, de errores en su conceptualización y de equivocadas concepciones de dimensión entre una y otra.

³⁴ Graham T., Allison. "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" Ponencia presentada en el *Public Management Research Conference, Brookings Institution, Washington D.C. 1979*. Vease también José, Barea. "El Management de los Entes Públicos", Ponencia presentada en el Segundo Congreso de Economía y Economistas de España, Bilbao, San Sebastián y Victoria. Del 27 al 29 de noviembre de 1986.

De ahí que este apartado pretenda, como parte de una formulación conceptual, plantear la distinción que desde nuestra perspectiva existe entre los términos, que es necesaria establecer con objeto de evitar la negación de la gerencia pública al concebirla como sinónimo de la administración pública, o peor aún, pensar en el fin de la administración pública, ante una sustituta prominente del ámbito gerencial.

El argumento de suplantación teórica de la administración pública por la gerencia pública, es altamente cuestionable. Ambas son partes diferentes de un mismo marco teórico: en ocasiones se complementan y se confunden frecuentemente; y en otras la gerencia pública es parte de la administración pública. Pero independientemente de lo que pueda ser incluido en el modelo de la gerencia, ésta esencialmente tiene que ver con el desempeño de la función ejecutiva del gobierno de alto nivel.

La Gerencia Pública implica que, con base en modelos organizacionales y tecnológicos, se ejecuten las funciones sustantivas de la administración tales como la planeación, la programación, la evaluación y el control, que son desde luego funciones vinculadas a los objetivos del Estado, y no así a exclusivismos privados.

La Administración Pública por su parte, relaciona a la esfera estatal con los individuos, se ocupa de cumplir con las tareas sustantivas relacionadas con el progreso, el bienestar y el desarrollo de la población. La gestión de los recursos del Estado es tarea de la gerencia pública; y la determinación y orientación de los mismos, es responsabilidad de la administración pública.

Mientras que la Administración Pública alude a la parte ejecutiva del Estado, traducida en las instituciones que le dan vida al aparato estatal, además de llevar a cabo la vinculación necesaria entre éste y la sociedad; la gerencia pública se encamina en buscar mejoras en las decisiones y actuaciones gubernamentales, es decir, se preocupa en la consecución de un mejor funcionamiento del gobierno y las organizaciones públicas que lo conforman.

Autores como Lerner y Wanat nos explican la diferencia entre administración pública y gerencia pública, refiriéndose a los contextos de acción donde ambas operan: "el estilo de la administración pública no es aquel donde se obra a su antojo; en cambio ésta es una moderada, formalizada y disciplinada respuesta a numerosas fuerzas. La Gerencia Pública, por lo tanto, requiere de habilidad gerencial para proveer de servicios necesarios bajo

circunstancias excesivamente restrictivas. Aunque el gerente público debe operar en un muy restrictivo medio ambiente, sus acciones son aún posibles".³⁵

Además de puntualizar los contextos en los que se desarrolla cada una de las disciplinas, es importante plantear cuál es la distinción académica entre ambas, al ser considerados vocablos que se asocian con significados diferentes respecto de la acción del administrador.

Al respecto, Sonia Ospina menciona que "en el contexto académico estadounidense existe una clara distinción entre Administración Pública y Gerencia Pública. El primer término, connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y basada en la utilización de conceptos administrativos tradicionales. El segundo término, se orienta a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales".³⁶

Estas definiciones nos permiten distinguir con claridad las prácticas concretas —gerencia pública— y las formulaciones teóricas, propias de la disciplina —administración pública—. La gerencia pública basada en la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. Y la administración pública referida al conjunto de teorías y conceptos, derivados de una larga tradición de reflexión intelectual basada en disciplinas académicas, y en la profesionalización de quienes están involucrados en problemas de gestión en el sector público.

A principios de la década de los ochenta Garson y Overman encontraron 6 diferencias entre la Gerencia Pública y la Administración Pública:

- "1) la inclusión de funciones de gerencia en general tales como: la planeación, la organización, el control y la evaluación, en lugar de

³⁵ Lerner, Allan y Wanat, John. *Public Administration. A Realistic Reinterpretation of Contemporary Public Management*. University of Illinois at Chicago, Prentice Hall, 1992. pp 1-2.

³⁶ Sonia M., Ospina Bozzi. "Gestión, Política Pública y desarrollo social: Hacia la profesionalización de la Gestión Pública". En *Gestión y Política Pública*, Vol. II, No. 1. CIDE, México enero-junio 1993. pp. 37-38.

la discusión de conflictos y valores sociales de la burocracia y la democracia; 2) una orientación instrumental que favorece el criterio de eficiencia y economía, en lugar de la equidad, la responsabilidad o la relevancia política; 3) un enfoque pragmático sobre los gerentes de nivel medio en lugar de las perspectivas de elite políticas; 4) una tendencia a considerar a la gerencia como genérica, o por lo menos minimizar las diferencias entre sectores público y privado en lugar de acentuarlos; 5) un enfoque singular sobre la organización y sus relaciones externas tratadas de modo racional, en lugar de enfocarse sobre las leyes, las instituciones y los procesos de la burocracia política; 6) un fuerte vínculo filosófico con la tradición de la gerencia científica en vez de relaciones próximas a la ciencia política o la sociología".³⁷

La especificidad de la gerencia pública se define, según Barry Bozeman, a partir de: "a) una preocupación por la prescripción, ya que con frecuencia es una teoría prescriptiva; b) un enfoque sobre la distintiva naturaleza de la gerencia pública y las organizaciones pública, particularmente los efectos de la *policy*; c) un enfoque sobre los problemas, más que sobre los procesos; d) un fuerte énfasis sobre el conocimiento contextual y experimental y; e) un enfoque sobre la estrategia y los problemas multiorganizacionales".³⁸

En resumen, la Gerencia Pública y la Administración pública son conceptos diferentes, tienen puntos de convergencia, pero jamás se oponen; por el contrario, la gerencia pública a la par de otras alternativas de actuación, está al alcance de las necesidades de la Administración Pública, con objeto de que ésta última responda a las exigencias del contexto contemporáneo.

4.9. DUALIDAD DEL CONCEPTO GERENCIA PÚBLICA

Una discusión más que se enfrenta al abordar el término gerencia pública, es la discusión acerca de la dualidad que la propia categoría presenta con solo mencionarla. "Gerencia" es común que sea considerada una palabra con orígenes en el sector privado, propia de un ámbito en donde lo más importante es la ganancia y la consecución de intereses de un pequeño grupo, desde luego contrario al fin público y general; y "Pública", por su parte, alude a un interés colectivo, de bien común, quedando la ganancia en última prioridad.

³⁷ David, Garson y Samuel Overman. *Op. cit.*, pp. 8-18.

³⁸ Barry Bozeman. *Op. cit.*, pp. 49-67.

En una primera aproximación, se podría decir que los términos son contradictorios o que simplemente el hecho de retomar el término gerencia del ámbito privado se traduce en una clara importación de elementos, técnicas y procesos ajenos al sector público. Pero si analizamos a la Gerencia pública como categoría integral, entenderemos que está primera aseveración, tal vez, derivada de tesis aventuradas que sobre el tema se han planteado, es errónea y un tanto absurda.

Uno de los argumentos conceptuales que han incurrido en mayores errores es el que algunos teóricos afirman que la gerencia pública se conforma a partir de atributos provenientes de la gerencia privada, desarrolladas en prácticas de negocios, que en estricto sentido son contrarias a las que necesita el ámbito público. Al respecto, Quintín afirma que "Considerar a la gerencia privada como referente decisivo hacia el cual la gerencia pública debería tender, no puede ser sustentado en la evidencia empírica. Dicha creencia errónea de tomar como patrón a la gerencia privada, se ha traducido en una clara carencia de cuadros gerenciales orientados al sector público".³⁹

Sin embargo, el planteamiento sustentado por Quintín nos parece un tanto rígido, porque el hecho de que el sector público adapte categorías gerenciales a su ámbito concreto, que se originaron en el sector privado, no quiere decir que sea precisamente una importación a cerrazón de las prácticas y los procesos de negocios, sin reparar en su procedencia o inconveniencia para el ámbito gubernamental. Más allá de una simple preocupación acerca de la proveniencia del término, consideramos pertinente pensar en el efecto positivo que éste puede implicar, en las actitudes de los servidores públicos o tomadores de decisiones que componen el sector administrativo público. Sin perder de vista la importancia de analizar racionalmente la adecuación de los componentes que el ámbito privado ofrece.

El error no radica en tomar como referente o punto de partida a la gerencia privada (que se desarrolla y toma forma en el ámbito de los negocios) ante la necesidad que enfrentan los sectores gubernamentales de contar con nuevos y mejores referentes de decisión y actuación. El error radica en querer adoptar éstos para aplicarlos de forma mecánica al espacio público, tomando sólo como referente la procedencia empírica en el ámbito para el que fue creado.

³⁹ Quintín, Antonio. "La Especificidad de la Gerencia Pública y la Gerencia Pública Deseable. Precisiones Conceptuales". *Memoria Política*, No. 3. UCV, Venezuela 1993. P. 211.

Estamos convencidos que el sector público a diferencia del privado, debe considerar elementos de consenso, interés público, viabilidad financiera, etc.; simplemente " La dirección de las instituciones administrativas públicas exige que la gerencia evalúe las implicaciones sociopolíticas, dado que las decisiones adaptadas o bien favorecen a todos, o bien no los beneficia".⁴⁰ En el sector público los servicios deben beneficiar a una colectividad, independientemente de los intereses de los hombres de Estado. Muchas veces, las necesidades tienen que ser atendidas independientemente de que su resolución sea o no, del todo rentable.

Lo cierto es que ante la urgente necesidad de reconstituir un sector público desgastado, que además se enfrenta a nuevas relaciones con diferentes sectores, y teniendo como marco un ambiente donde abunda la incertidumbre, la vertiginosidad de los cambios y el riesgo, la administración pública tiene ante sí la necesidad de considerar elementos que brinden mayor certidumbre y mejoras.

Si bien la gerencia pública y la privada, son diferentes y sólo un análisis superficial y sin sentido podría llevarnos a establecer una similitud o identidad, ello no es motivo para que se dejen de lado dos posiciones sobre dicha diferenciación: Por un lado, están "quienes afirman que no existe diferencias reales entre la gestión pública y la privada".⁴¹ Del otro lado, están "quienes afirman que el carácter democrático del sistema político determina la naturaleza de la gestión pública, la cual es distinta de la gestión privada".⁴²

En este contexto, la gerencia pública ha surgido con mayor fuerza, demostrando que lo menos importante en ocasiones, debe ser la procedencia del término. La gerencia aunado a lo público, cada vez adquiere mayor fuerza en todas las organizaciones vigentes, sean estas públicas, privadas o híbridas. Ello responde al éxito que elementos gerenciales han aplicado en los procesos de gestión. Barry Bozeman apunta que "el escenario contemporáneo es testigo de que todas las organizaciones son públicas en la medida en que cualquier tipo de organización tiene aspectos públicos significativos, que le imprimen

⁴⁰ Uvalle, Ricardo. "Objetivo y alcance de la Gerencia Pública". En Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., No. 9 enero-marzo, México 1991. P. 93.

⁴¹ Kliksberg, Bernardo. "Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública". En Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. INAP, México 1989. P. 187.

⁴² Sonia M., Ospina-Bozzi. Op. cit. P. 43.

quienes las conforman y a quienes dirigen sus bienes y servicios".⁴³

4.10. LA GERENCIA PÚBLICA ES DIFERENTE DE LA GERENCIA PRIVADA

La pregunta fundamental que se plantea en este trillado debate es: ¿más allá de los elementos genéricos, existen divergencias significativas entre los contextos organizacionales privados y públicos? Existen teóricos convencidos de que una distinción tajante entre los dos ámbitos es artificial, ya que las diferencias entre los dos tipos de prácticas son más de grado que de naturaleza. Pero también existen posturas de administradores públicos que pretenden una clara distinción como prerequisite para el avance del estudio de la administración pública, como una disciplina con objeto de estudio propio. Pero lo cierto es que este interminable debate es aún objeto de intensas discusiones.

4.10.1. Diferencias

Aún entre las posturas que argumentan similitudes entre la administración pública y la privada, surgen elementos divergentes que pretenden llegar a un mismo fin, por diferentes medios.

Algunos argumentan que las distinciones entre estos dos ámbitos lejos de clarificar confunden, insisten en que los sectores público y privado muchas veces se contraponen e interrelacionan en la práctica, y que las líneas entre ellos cada vez se difuminan más.

Moisés Naím en 1990 afirma que aplicada la discusión de las similitudes al caso latinoamericano, "quienes minimizan las diferencias argumentan que en la práctica, en muchos de nuestros países no existe una distinción tajante entre quienes ocupan cargos de alta gestión en el sector privado y los del sector público. Más bien se da una gran movilidad entre los dos sectores, con individuos pasando de uno a otro con frecuencia".⁴⁴

⁴³ Bozeman, Barry. *All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*, Jossey-Bass Publishers, California, 1989, P. 5.

⁴⁴ Moises, Naím. "Viejas Costumbres y Nuevas Realidades en la Gerencia Venezolana". En Chanlat, Echeverry Davila (cmps.). *En Búsqueda de una Administración para América Latina*, pp. 113-144.

Sin embargo, es posible decir que éste es un razonamiento circular, porque utiliza un síntoma del precario estado de la administración pública, como profesión para justificar así una posición que mantiene el *statu quo* sin cuestionar sus implicaciones negativas.

Por otro lado, la posición que le otorga especificidad a la organización pública supone que ésta surge de dos elementos: uno de tipo económico y el otro de tipo político.

Los argumentos económicos encuentran la razón de ser de la organización pública en el imperativo de compensar las imperfecciones del libre mercado, por lo que las burocracias son un componente indispensable de las economías capitalistas, y como tal, son distintas de las burocracias privadas.

Además, la justificación de la provisión de servicios por parte del gobierno, tiene raíces democráticas asociadas con valores sociales, con el interés público y con las demandas impuestas por fuerzas políticas en el proceso democrático, por lo que las organizaciones públicas son diferentes de las privadas en los controles externos impuestos por las fuerzas sociales.

Aunque en el mundo contemporáneo toda organización es "pública", las burocracias se ubican en un punto apartado del ámbito privado, por basar su actuación en la utilización de la propiedad pública, fondos públicos y modos de control social diferentes a los del mercado. La gerencia pública abarca dependientes, ciudadanos, proveedores, reclusos, contribuyentes, receptores de beneficios y subsidios. Lo importante para la gerencia pública es diseñar apropiadas relaciones entre las organizaciones y su público.

Ricardo Uvalle plantea como consecuencia de un primer acercamiento, a la gerencia pública idéntica a la privada debido a sus funciones análogas; pero no descarta algunas fronteras que las hacen distintas: "La sociedad (ámbito de la vida privada) en correspondencia directa con la gerencia privada, y el Estado (escenario de lo público) con una correspondencia directa con la gerencia pública. Son gerencias que guardan cierta similitud pero que por la naturaleza misma de su actuación y el escenario donde se desarrollan distan de ser idénticas".⁴⁵

⁴⁵ Ricardo Uvalle Berrones en su artículo "Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública" realiza una extensa explicación acerca de las similitudes y diferencias entre la gerencia pública y la gerencia privada. Véase *Revista del I.A.P.E.M., A.C. No. 9, Enero-Marzo 1991.*

La gerencia pública no debe ser entendida como una técnica específica proveniente de la administración de empresas. Se trata de un método de toma de decisiones más que de una técnica aislada. En su actuar se caracteriza por conjuntar diversas técnicas administrativas (sistema de planeación estratégica, sistema de control de gestión, procesos de reingeniería, métodos de evaluación costo-beneficio) y otras de carácter político (intensidad de conflictos, frecuencia de movilizaciones, grado de aceptación de la ciudadanía, análisis de actores)

"No se trata de técnicas provenientes de la administración de empresas, ya que la mayor parte de las utilizadas por la gerencia pública, han surgido del estudio de problemas de gestión de políticas públicas y de programas de gobierno".⁴⁶

A pesar de que para algunos, la gerencia pública simplemente significa innovar e importar técnicas del sector privado, creencia del enfoque traído por la retórica del Thatcherismo, el Rogernomics de Nueva Zelanda y la revisión del desempeño nacional en Estados Unidos; desde nuestra visión, no se concibe de ese modo, debido a que existen bastos ejemplos que muestran con claridad, que las herramientas de la planeación corporativa, el desempeño medurado y la devolución de proveer una responsabilidad más clara, son herramientas de la gestión del "sentido común" y han sido usadas en muchas organizaciones del sector público, incluso antes que las reformas gubernamentales hubieran comenzado.

Si algo nos queda claro, es que los mecanismos de responsabilidad y las reglas éticas bajo las cuales opera el sector público, siguen siendo diferentes de las del sector privado, pero no podemos negar que han habido momentos de convergencia entre un ámbito y otro, principalmente en la utilización de herramientas y métodos que les permitan una mayor y mejor gestión.

4.11. LA GERENCIA PÚBLICA MÁS ALLÁ DE LAS MODAS: UN LENGUAJE ADMINISTRATIVO

Desde nuestra perspectiva, la gerencia pública es considerada una herramienta administrativa necesaria hoy en día –aunque no única- para responder a las crisis de legitimidad que enfrenta el Estado, específicamente la administración pública en su actuar tradicional. En ello reside su necesidad, no

⁴⁶ Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos. *Op. cit.* P. 9.

como resultado de una moda o de un grupo teórico que la representa como panacea de todos los males estatales, sino como un elemento que posee connotaciones de racionalidad: la participación de sus usuarios refleja humanidad.

Este planteamiento desde luego va en contra de algunos teóricos que ven a la gerencia pública como una más de las modas administrativas: quizá vista, siempre temida y pronto olvidada. Posición que es producto de los cambios que la administración pública desde 1945 ha sufrido por la importación y adopción indiscriminada e irracional de técnicas de gestión del sector privado.

Sin embargo, la gerencia pública no debe verse como una simple aplicación o reproducción de técnicas del sector privado, porque estaríamos planteando el principio de su fin. Por el contrario, una postura teórica importante la considera como una herramienta con dimensiones estructurales que forma parte de la evolución de los modos de gestión pública.

De ahí que Romain Laufer y Alain Burlaud vean en la gerencia pública un lenguaje administrativo que surge en la crisis de los lenguajes ya existentes (el derecho, la microeconomía y la macroeconomía), consecuencia directa de la crisis de legitimidad de la administración pública, que se convierte en lenguaje cuando la organización pública tiene una dimensión en relación con su entorno social y da paso al desarrollo y utilización de las ciencias sociales en las decisiones administrativas.

"La gerencia pública es el lenguaje administrativo particular, siendo aquello en lo que se convierte el lenguaje cuando la organización que lo utiliza tiene una dimensión importante con relación a su entorno social".⁴⁷

Se trata de contar con un lenguaje administrativo que llene el vacío creado por esta crisis, que está obligado a contar con las siguientes características:

1. Descripción de las cosas en términos de la actuación de la administración pública sobre las mismas.
2. Los gerentes públicos (participantes en su elaboración y aplicación) deben estar conscientes de que el lenguaje describe la realidad.

⁴⁷ Romain Laufer y Alain Burlaud. *Dirección Pública... Op cit.* P. 60.

3. Los gerentes públicos deben estar convencidos que su actuación bajo este lenguaje es legítimo, y que sus intereses, los del gobierno y los de la sociedad, son compatibles y se corresponden.

4.11.1. El Lenguaje Gerencial

El nuevo lenguaje en la administración pública, nos lleva a afirmar que la cultura general del sector público se enriquece más allá del derecho, la microeconomía, la macroeconomía y la propia historia, para dar paso a un nuevo enfoque que cambie de manera radical la visión de los problemas. Se trata de la gerencia pública que permita hacer de las ciencias sociales una herramienta administrativa necesaria.

Es un lenguaje administrativo particular, que expresa como parte de su contenido experiencias, capacidad de decisión, racionalidad, sentido de lo práctico, riesgo, relaciones humanas, el arte del directivo y la eficiencia.

Se trata de la gerencia pública basada en la toma de conciencia del efecto de las actuaciones del Estado sobre su entorno; es decir, la especificidad del *feed back* traducido en la relación de éste con su entorno espacial, con su entorno social y con el tiempo. Siendo lo más importante la aceptación por el público: su legitimidad, como objetivo central. Y el recorte del horizonte a largo plazo, debido a la aceleración de las transformaciones científicas, tecnológicas y sociales, en donde a pesar que la previsión es necesaria, es menos posible.

"La gerencia pública es reflexiva sobre sus propias finalidades: el objetivo no sólo debe ser realizado; también debe ser aceptado por el entorno, porque de hecho, el verdadero objetivo es la legitimidad del Estado".⁴⁸

El lenguaje gerencial, es una alternativa que nos permite mirar con nuevos ojos los problemas sociales, por lo que no es recibida por el sector público de forma gratuita, ya que muchas de las veces los procedimientos publiadministrativos o algunos métodos de gestión, están siendo retomados en el ámbito privado, tal es el caso de algunos indicadores sociales.

⁴⁸ Romain Laufer y Alain Burlaud. *Dirección Pública... Op cit.* P. 86.

4.12. COMPONENTES BÁSICOS DE LA GERENCIA PÚBLICA

A través de la revisión de numerosos textos que sobre gerencia pública existen en la literatura administrativa, encontramos que existe una serie de elementos básicos que nos ayudan a justificar por qué la aplicación de un método como la gerencia pública se hace imperativo en la solución de los problemas que aquejan al ámbito público contemporáneo. De alguna manera, todos estos elementos se han venido mencionando durante el desarrollo del trabajo, sin embargo el hecho de ser tratados de forma dispersa, pudiera restarle importancia, por lo que consideramos pertinente puntualizar a continuación, cada uno de ellos.

En primer lugar, la gerencia pública conlleva a enfocarse más a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios.

Por otro lado, es importante el remplazamiento de estructuras orgánicas centralizadas, por un medio ambiente que descentralice la gestión donde las decisiones, la colocación de recursos y la prestación de servicios, sean llevadas de manera más cercana a la ciudadanía, de tal forma que se abra el espacio para la retroalimentación tan necesaria en las actividades gubernamentales, por parte de los clientes de las mismas.

Un tercer elemento, es la flexibilidad que la administración pública debe procurar en torno a la exploración de alternativas en la provisión directa al público, traducida básicamente en menos costo en el resultado de las políticas.

Aunado a estos cambios, la aparición de nuevas políticas de personal que dan mayor flexibilidad al desarrollo del staff, tales como el manejo de grupos multihabilidades y multifuncionales.

También se encuentra el uso de mecanismos tendientes a mejorar el desempeño en la concesión, así como la creación de medios competitivos y de mercado en las organizaciones del sector público.

Asimismo, fortalecer las capacidades estratégicas a los niveles de toma de decisiones para edificar un gobierno capaz de brindar respuestas a cambios externos y a intereses diversos, de manera rápida, flexible y a bajo costo.

Un elemento destacable es el interés hacia los resultados, por lo que se

necesita mayor responsabilidad y transparencia en los requisitos para reportarlos, además de que éstos sean producto del sentir de la colectividad a la que fue beneficiada o perjudicada con las acciones estatales.

Aunado al elemento anterior, se encuentra el enfoque al cliente, tendencia que pretende en gran medida mejorar el desempeño en la prestación del servicio, es decir, proporcionarlo en el mejor tiempo y en forma adecuada, así como proveer éstos, partiendo de que son necesarios para la gente, de que eso es lo que ellos realmente necesitan y valoran. El servidor público está para ayudar al ciudadano en la solución de sus problemas, no como obstáculo y complicación de los mismos.

El desarrollar un servicio público de calidad, necesariamente implica un cambio trascendental en la mentalidad organizacional en el sector público en general, ya que entre menor es el tiempo y la documentación requerida para la realización de un determinado trámite, el mejoramiento de la administración pública percibido al exterior de la organización es evidente; aunque no por ello, se debe realizar todo en razón del tiempo y la simplificación de requisitos o trámites, ya que también es necesario pensar en la calidad, funcionamiento y consecuencias de la acción realizada.

La devolución por su parte, es un elemento que gira en torno a los niveles de responsabilidad, en torno a los ámbitos de acción y dentro de la misma organización. Se basa en una toma de decisiones más cerca al punto de impacto y por lo tanto con mayor conocimiento de resultados, que se traducen en mejores decisiones. En síntesis, la liberación de reglas, así como el dar a los administradores mayor flexibilidad y autonomía, es un factor clave para mejorar el desempeño del sector público.

Es una realidad el hecho de que las actuales reformas administrativas tienden a ser contempladas a la luz de la gerencia pública, que sugiere la adopción de una nueva perspectiva para la gestión del sector público: orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de recursos y el personal, mediación del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos, y receptividad ante la competencia. La gerencia pública supone un cambio hacia una nueva dirección.

4.13. ALGUNAS CRÍTICAS EN TORNO A LA APLICACIÓN DE LA GERENCIA PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO

Durante el desarrollo del trabajo, hemos venido señalando los problemas a los que nuestro objeto de estudio -la gerencia pública- se enfrenta en el momento de ser propuesta como un método capaz de ofrecer herramientas viables para la solución de algunos problemas, que en la actualidad caracterizan al ámbito gubernamental. En este apartado, se considera pertinente establecer por lo menos tres de las principales críticas en torno a la Gerencia Pública en su aplicación en el sector público que a la fecha han sido estudiadas por algunos autores, ya que son éstas las que plantean su incapacidad.

La primera, afirma que la administración pública y el sector público no tienen ni clientes, ni competencia. No se puede hablar de clientes como los que prevalecen en la administración privada, ya que las personas que en algún momento tienen que relacionarse con el gobierno son sólo sujetos o usuarios que necesitan y utilizan los servicios provenientes del gobierno, desconociendo con ello lo que es la competencia. Son ciudadanos que se restringen a hacer uso de los medios gubernamentales, sean éstos o no de calidad, satisfagan éstos o no sus necesidades, sean éstos o no rentables, debido a que no existe otra organización que los brinde a bajo o nulo costo.

De ahí que lo más importante sea entender las diversas relaciones que se dan entre el gobierno y las personas ajenas a éste —es decir, que no forman parte de él—.

Desde el punto de vista de los nuevos enfoques para el sector público - donde desde luego se encuentra la gerencia pública y la postura desarrollada en el presente trabajo-, la idea predominante es la de considerar al sujeto o ciudadano como un cliente del gobierno que además de poseer obligaciones, posea amplios derechos en la relación entablada con éste último. Se trata de entablar relaciones libres, en donde hablar de cliente no necesariamente nos remita a pensar en la relación directa de intercambio monetario; no se trata de ver al individuo por cuanto tiene, cuanto vale. Lo más importante no es el tipo de relación propiamente dicha, sino la opción que los individuos tienen de entrar o no, en ella, y ser partícipes pasivos o activos de una acción.

A partir de entender la lógica propia de las diferentes relaciones entre la administración pública y los administrados, se podrán entender las

características que toda relación, por simple que sea, lleva inmersa, resultado de la dinámica que los actores le impriman. "Los diversos tipos de relaciones en la cotidianidad de las relaciones son muy difusas y por ende difícil de percibir, por lo que es necesario analizarlas gráficamente, mediante un esquema integral de relaciones"⁴⁹, que fueron tratadas en su momento por Romain Laufer y Alain Bourlaud, y que en esta ocasión serán planteadas con matices diferentes, pero siempre con el objeto de definir los diversos estadios y figuras que resultan de una relación tan común como la de la administración pública con sus administrados.

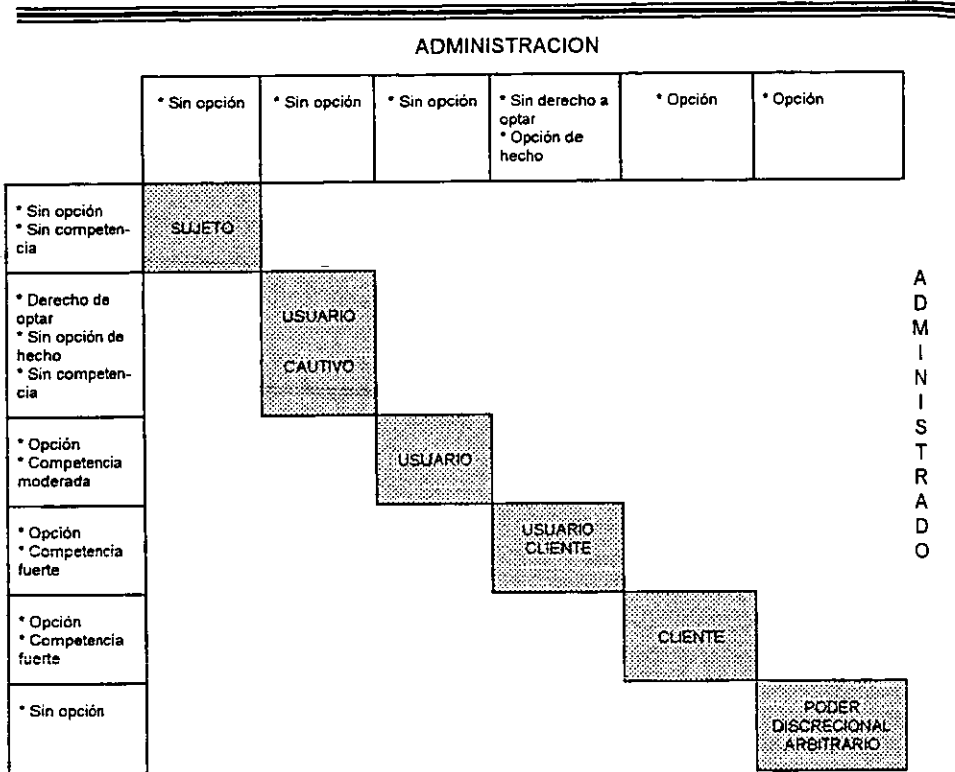
El gráfico representa esencialmente dos variables a considerar: la opción o no, que tiene la administración pública de administrar y, la opción o no, que tiene el ciudadano de ser administrado por sus autoridades, o lo que es lo mismo, la libertad o restricción de uno u otro actor, de intervenir de manera pasivo o activa en la prestación de los servicios públicos y en la recepción de los mismos.

La relación que da como resultado al sujeto, se explica debido a que en ésta la persona no tiene opción de escoger si entra o no, en la relación con la administración pública, ya que tiene la obligación, lo desee o no, por ejemplo de pagar impuestos y realizar su servicio militar nacional. Mientras que la administración tampoco tiene la opción de elegir o no su participación, debido a que su naturaleza y papel desarrollado, la obliga a recaudar los impuestos aplicar las leyes y obligar al ciudadano a cumplirlas y vigilar por el cumplimiento del servicio militar nacional, obedeciendo a disposiciones jurídicas que lo rigen.

La siguiente categoría, es la de usuario cautivo, que se encuentra entre el sujeto y el usuario, en donde por derecho el individuo es usuario, aunque de hecho debido a la inexistencia de competencia, no tiene posibilidades de opción en los hechos. Situación que es ejemplificada por el usuario cautivo del metro o el microbús como único medio de transporte para dirigirse hacia su lugar de trabajo, no por gusto o placer, sino por que no tiene otra opción. Su actitud se caracteriza por ser generalmente pasiva y sobresalir únicamente cuando existen modificaciones de horarios, retrasos o algún otro contra tiempo al transporte usado, aunque ello no implique dejar de usarlo porque es su única opción, la competencia es nula.

⁴⁹ *Romain, Laufer y Alain Bourlaud. Op. cit., pp. 127-129.*

NECESIDADES DE CAMBIO: HACIA LA GERENCIA PUBLICA



Quando se habla del usuario, que es la figura característica de la tercera categoría, el individuo tiene la opción de utilizar o no el servicio de correo, teléfono, ferrocarril o metro, aunque la administración pública no tiene la misma posibilidad, debido a que una vez que se ha decidido sobre la existencia de un determinado servicio público, ésta se ve obligada a garantizar su continuidad y prestación eficiente. Mientras que el usuario se encuentra ante la libertad de usar hoy el correo, y mañana algún servicio de mensajería, o hacer uso hoy del ferrocarril y pasado utilizar el avión; la administración no está en posibilidades de seguir o no con la prestación de un servicio público. Su obligación es responderle a los ciudadanos sin excepción ni excusa alguna.

El individuo no está obligado a hacer uso exclusivo de un sólo medio, por el contrario está en libertad de utilizar el de su preferencia, lo que se traduce en la existencia de competencia de derecho, que debe desde luego, ser moderada.

Una categoría más, es la que se ubica entre usuario y cliente, debido a que el usuario por derecho tiene opción y como consecuencia de ello, existe la competencia. La administración en cambio no cuenta con el derecho de opción, ya que está sometida a las obligaciones que el servicio público le confiere. La administración privada en este tipo de relación adquiere un papel protagónico, ya que la prestación de servicios por parte de ésta última es viable y se traduce en una competencia marcada con relación a los servicios prestados por el ámbito gubernamental.

Resultado de ello, una selección de usuario cliente que induce efectos contrarios al interés del servicio público. Se trata en gran medida de luchar contra la deserción del usuario cliente, medio viable para mantener la calidad del servicio público y garantizar además que las personas menos favorecidas, que no tienen otra opción —debido al costo— más que recurrir a los servicios públicos a pesar de que existan los privados, no padezcan más con su deterioro.

Esta categoría es la más fundamental, porque permite tener en cuenta parte importante del desarrollo de las preocupaciones sobre la gestión de la administración. Además ayuda a entender que entre más se centre la atención en situaciones en las que no hay opción, más fuerte es la legitimidad de la administración; por el contrario, cuanto más se va hacia situaciones en las que hay opción, más débil es la soberanía y ello significa un despliegue de esfuerzos para obtener resultados, que desde nuestra visión pueden ser proporcionados por la gerencia pública. Asimismo, la administración tiende cada vez más a ver al sujeto como un usuario y al usuario como cliente. El público pasivo de la administración pública pasa a ser cliente activo.

La cuarta categoría conocida como cliente, nos lleva ante la situación de que la administración tiene la opción de ofrecer o no, ciertos servicios que el administrado convertido en cliente tiene la libertad de consumir o no. Aquí la competencia es fuerte y el administrado es esencialmente un sujeto de deseos. Esta es una relación que a pesar de plantear el término de cliente, se desvirtúa debido a la libertad que ambos autores poseen en igualdad de circunstancias. No existe límite alguno.

Por último, la sexta relación es la que da como resultado una administración pública con opción y un administrador que no la tiene. Es un escenario donde prevalece lo arbitrario, convirtiéndose el individuo en objeto del poder discrecional conferido a la administración.

Una crítica que objeta la aplicación de la gerencia pública en el ámbito gubernamental es la inexistencia de objetivos cuantificables, debido a que en éste último no se persigue el beneficio. Pero en realidad, la gerencia pública no trata de legitimar miles de pérdidas por cientos de beneficios. Se basa principalmente en indicadores de productos o servicios que son los que hacen posible la definición de programas de gestión coherentes. Actualmente, la ciudadanía no sólo tiene una opinión sobre el gobierno y la administración pública en general, sino también sobre los productos que pasan a ser mediadores importantes de las relaciones con el público.

La medida del gobierno no debe ser cuantitativa con relación a los servicios públicos prestados, su base debe ser la calidad, prontitud y permanencia de los mismos, y ello sólo es resultado directo de quien recibe el servicio. La evaluación tiende cada vez más a ser heterogénea y fuera del ámbito propio de la institución.

En tercer lugar, se afirma que el sector público se caracteriza por restricciones presupuestarias y estatutarias, situación que en la realidad se traduce en limitantes de la gerencia pública. La excesiva reglamentación que caracteriza al sector público es un elemento que obstaculiza la aplicación de procesos abiertos, flexibles y adaptables a la situación que se presente y que por ningún motivo se deja limitar por reglas que restrinjan su efectividad. La gerencia pública ante estas restricciones, es un elemento de lucha contra las limitantes presupuestarias y estatutarias.

Concluimos diciendo que a pesar de las críticas en torno a la aplicación de la gerencia pública en el sector gubernamental, ésta es legítima porque la administración pública cada día se enfrenta más a la necesidad de gestionar su legitimidad, y la gerencia se perfila como el método idóneo para otorgársela a través de herramientas administrativas racionales.

CAPITULO V. EL GERENTE PUBLICO Y LA DIRECCION

El recurso humano es el insumo básico en el proceso de cambio, ya que es el único capaz de concebir y conseguir una nueva administración pública cada vez más ágil y legítima, que responda a las necesidades y peticiones sociales, no como algo secundario, sino en sintonía con sus expectativas e ideales.

En los últimos años la complejidad de la actividad del Estado, del gobierno y la administración pública ha hecho meditar sobre el enfoque que debiera tener la gestión pública por parte de quienes son responsables de sus actividades.

Son los hombres y mujeres los que dan forma y dirigen el sector gubernamental, y en ese sentido, es el factor humano uno de los elementos acerca del cual es necesario reflexionar. De la capacidad o incapacidad de éste, depende la consecución de los cambios.

El perfil y configuración del directivo público es consecuencia de la realidad, características y problemas que presentan las organizaciones públicas. Éstas en la actualidad son plurales, complejas, y tienden en su actuación a ser cada vez más flexibles para gestionar el cambio y la incertidumbre, introduciendo progresivamente los valores de una nueva cultura administrativa

Una nueva figura está surgiendo, se trata de un directivo público que se aproxima a la de un ejecutivo empresarial, dada su capacidad innovadora en lo interno y de interrelacionador en sus contactos externos. El papel disciplinado y pasivo se convierte ahora en uno de tipo activo y negociador. Simplemente, es una figura que no corresponde a la del directivo público tradicional.

El nuevo paradigma en gestación repercute severamente en el trabajo del administrador público, muchas investigaciones en Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia, recientemente en Latinoamérica y México, dan muestra de las marcadas diferencias entre la conducta de los gerentes del nuevo milenio y las recomendaciones usuales de los libros de texto ortodoxos, que centran su atención en el administrador "POSDCORB" orientado formalmente a planificar, coordinar, organizar, dirigir y controlar, por lo que desde luego, no es quien aparece a la cabeza de los procesos de cambio.

La tarea del gerente público dista mucho de ser igual a la del administrador

tradicional, con funciones y tareas específicas rígidamente delimitadas. Por el contrario, las exigencias contextuales han llevado a pensar en un gerente parecido al descrito por Rondinelli:

"La habilidad gerencial más valiosa no es necesariamente la de saber ceñirse a la planeación preconcebida del proyecto o su itinerario, sino la capacidad para innovar, experimentar, modificar, improvisar y conducir talentos que suelen ser demasiados, o suprimidos por la rigidez del diseño y de los procedimientos centralizados de gerencia. Lo que conduce al éxito es la habilidad de los gerentes para elaborar y administrar simultáneamente y para probar de manera continua nuevas ideas y métodos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se encuentren."¹

Se trata de un administrador o gerente público interesado en conciliar lo que por muchos años ha estado separado, y es quizá, uno de los grandes males de la administración pública: la eficiencia técnica y la legitimidad política.

Según Enrique Cabrero, "incorporar la racionalidad técnica y la racionalidad política al nivel individual, a pesar de que en principio corresponden a niveles jerárquicos —la técnica a niveles operativos y ejecutivos y, la política al estratégico— daría como resultado, mayor sensibilidad a los mandos medios y mayor valorización de las premisas técnicas a la cúpula del aparato."²

El administrador público se halla en el centro de las transformaciones que viven todas las sociedades. Se desarrolla en un ámbito muy distinto al que lo vio nacer; debe enfrentar la creciente oposición de los hombres políticos; de los destinatarios de sus servicios, los grupos sociales y; de sus competidores, los hombres de la iniciativa privada.

Enfrentamientos y discusiones que muchas veces se reflejan hasta en los múltiples calificativos que en diferentes momentos se les ha adjudicado. Así, algunos estudiosos del sector público hoy en día se inclinan por cambiar la denominación de administrador público que resultó del desarrollo de la

¹ Dennis A., Rondinelli. "Estrategic Management of Privatization: A Framework for Planning and Implementation". *Public Administration and Development*, No. 16,3. Chichester, august 1996. P. 252.

² Enrique, Cabrero Mendoza. *Del Administrador al Gerente Público. Un Análisis de la Evolución y Cambio de la Administración Pública, y del Perfil de Dirigentes de Organizaciones Gubernamentales*. INAP, México 1995. P. 111.

administración pública tradicional, por el de un gerente público inmerso en escenarios de una gestión pública eficaz, eficiente y racional. Este último calificativo, ha sido criticado y poco aceptado tanto en el ámbito teórico como en el práctico, argumentándose básicamente que el uso del término gerente público en el ámbito publiadministrativo es poco procedente, por ser retomado del ámbito privado, y ello restringe el sentido de lo público.

Desde nuestra perspectiva, la utilización del término gerente público no necesariamente atenta contra el sentido de lo público, ni resta importancia al Estado, al gobierno y a la administración pública. Lo más importante no es el calificativo, sino el sentido y el contenido que el término brinda a la función del recurso humano que integra el sector público. Se trata de un cambio de actitudes, no de un estricto cambio de nomenclaturas.

Cabe señalar además, que cuando hablamos de un gerente público no nos referimos al gerente privado, ya que ambos poseen diferencias considerables, que estriban en gran medida en que las exigencias del primero, están en relación directa con las obligaciones del Estado para con la sociedad.

5.1. DEL ADMINISTRADOR AL GERENTE PÚBLICO

En este apartado se pretende explicar de forma clara y objetiva, la superación de la categoría "administrador público tradicional". Tradicionalmente se ha considerado que éste basa su actuación en aspectos circunscritos a actividades planeadas con anterioridad, bajo un proceso administrativo que muy pocas ocasiones considera las tareas y retos a los que la función pública se enfrenta, como consecuencia de la incertidumbre y lo impredecible. Este perfil un tanto desfasado, obliga a la búsqueda y formación de cuadros gerenciales, capacitados para enfrentar racional y eficazmente el devenir histórico, sin que las posibles soluciones sean parte de algo preestablecido.

"Esta nueva cultura administrativa del *management* las nuevas realidades y problemas a que se enfrentan las organizaciones administrativas, y las demandas de la sociedad civil, van por tanto a exigir un nuevo tipo de directivo público que supone la obsolescencia de la figura del directivo de corte clásico producto de

una concepción y configuración organizativa pública conforme al modelo burocrático "racional-legal-Weberiano".³

5.1.1. El Administrador Público

En el campo gubernamental, se habla de un administrador público tradicional que nació y se desarrolló en un contexto donde reinaba la escasez de cambios, la estabilidad, los recursos, el poder centralizado y los resultados provenientes de intereses políticos, dejándose de lado el sentir y las necesidades de la colectividad, caracterizada ésta última por ser pasiva y desinteresada de su entorno. El administrador centra su atención en planificar, coordinar, dirigir, organizar y controlar; y en aprender el manejo de los instrumentos técnicos que le permitan desarrollar cada una de estas tareas.

La imagen tradicional es la de un burócrata "concentrado en su oficina", defensor de su tiempo, dedicado a planificar y pensar más que en respuestas racionales, en las posibilidades de permanencia en el poder y su actuación ante el gremio que lo abandera. Se trata de un burócrata a puertas cerradas, alejado de lo que sucede en el resto del lugar de trabajo y fuera del edificio en el que pasa mayor parte de su tiempo. Ello gracias a una barrera infranqueable de secretarías y colaboradores que solo darán entrada a personal de excepción jerárquica, lo que menos le interesa es el sentir del personal que realiza las labores intelectuales y desarrolla la puesta en marcha de las mismas, mucho menos las aportaciones que por su experiencia puedan brindarle.

Se trata de un ejecutivo que se reúne con su staff, integrado por altos asesores y destacados ejecutivos para seguir pensando juntos, leyendo y analizando informes ajenos a la realidad externa a su lugar de trabajo.

La experiencia ha demostrado que el burócrata es capaz de responder en situaciones anteriormente planeadas, siempre y cuando cuente con un considerable número de elementos que le permitan tomar decisiones, debe necesariamente tener pleno conocimiento de los posibles escenarios; pero muchas de las veces éste es incapaz de responder ante situaciones imprevistas, caracterizadas por la incertidumbre y que dan a conocer pocos elementos para su estudio y definición.

³ José Manuel, Canales Aliende, "El Directivo Público". III Curso de Estudios Superiores de Gestión Pública Local. *Actualidad Administrativa* No. 7. Madrid 1996. P. 152.

No es exagerado afirmar que el Estado ha crecido cuantitativamente, pero carente de signos de calidad de su gestión. Ello ha ocurrido porque entre otras muchas razones, el perfil de la administración pública no ha evolucionado en la medida de los requerimientos y exigencias planteados en la perspectiva del progreso. Por ende, el administrador público como parte inherente de la misma, tampoco ha alcanzado el grado de desarrollo óptimo exigido a los modernos profesionales de la gestión pública.

En la mayoría de los países, al administrador público se le exige no aislarse dentro de sus grandes organizaciones centrales, cuya sofisticada jerarquización disuelve toda responsabilidad; ya no podrá escudarse tras excesivas reglamentaciones. La legitimidad del administrador público cada día es más cuestionada.

Muchas son las posturas que coinciden en negar a las estructuras burocráticas tradicionales la capacidad de promover una efectiva evolución renovadora, debido principalmente a la incapacidad de corregirse en función de sus errores, lo que se traduce en una administración rígida y limitada.

Uno de los más agudos críticos Eric Trist, ve a "las burocracias clásicas totalmente desfasadas en nuestro tiempo, porque han creado organizaciones semejantes, han fomentado el compartimentalismo, la incomunicación y han procurado la existencia de elites directivas alejadas de los problemas reales de la sociedad".⁴

Estos son planteamientos que nos obligan a pensar en el individuo como el factor catalizador del cambio, ya que de la acción o indiferencia de éste, depende su propia evolución. Aún más, hablar de los problemas de la administración pública y el gobierno nos refiere a los individuos que los conforman y le dan vida. El papel que este juega en el cambio público nos lleva a concentrarnos en su papel desempeñado en los procesos de cambios y modernización de la administración pública, que hoy se enfrenta a serias complicaciones y retos.

Según Michel Crozier, "será la capacidad de adaptación de los recursos humanos, su apertura al contexto, su calidad en la función y su desarrollo la que podrá hacer la diferencia entre la obsolescencia y la creación de capacidades en el aparato administrativo -caracterizado por su complejidad, su

⁴Véase Carlos, Paramés Montenegro. *En Torno al Management*, ENAP, Madrid 1971. P. 137.

crisis fiscal, su sobrecarga de demandas y rodeado de una sociedad postindustrial problemática".⁵

El nuevo recurso humano, no debe perder de vista sus responsabilidades como gestor que le obligan a ejercer el papel de líder para el logro de las misiones del Estado. Dicho liderazgo debe tomar en cuenta la amplia gama de actividades para identificar nuevas necesidades, asegurar los recursos y adaptarse a las nuevas demandas sociales.

La opinión pública percibe de forma generalizada que contar con directivos públicos capaces, es una de las claves frente al tema del Estado. "En ese marco de extrema complejidad, buena parte de la tarea del directivo público está centrada en pocas decisiones de rutina; es decir, aquellas que responden a modelos que se pueden prever y estandarizar de una vez. Estas se han convertido en la adopción de decisiones estratégicas, donde se están tomando decisiones frente a cuadros de problemas y alternativas que varían continuamente en su estructura y en sus contenidos, en una variación casi cotidiana incidida por múltiples variables externas nacionales e internacionales de otro orden".⁶

La búsqueda será entonces, hacia un perfil de gerente público que dista mucho de la concepción del administrador tradicional. Caracterizado por su flexibilidad, disponibilidad al cambio y negociación para enfrentar los problemas.

5.1.2. El Gerente Público

El perfil de administrador público -como tradicionalmente se concibe- no responde de forma adecuada al entorno de cambio continuo, a la incertidumbre y a las múltiples interrogantes que plantea la compleja realidad. El modelo tradicional se ha visto ineficaz e ineficiente ante las nuevas demandas.

De ahí la existencia de modelos postburocráticos centrados en la funcionalidad y racionalidad de su actuación, a partir del sentir de la sociedad,

⁵ Michel, Crozier. "El crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto". En Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. INAP, México 1989. P. 29.

⁶ Bernardo, Kliksberg. Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre. INAP, México 1989. P. 118.

EL GERENTE PUBLICO Y LA DIRECCION

para dejar de lado la consecución de intereses personales o de grupo. Y una de las principales respuestas ante estas necesidades forman parte de la gerencia pública, al constituirse por una basta cantidad de elementos teóricos y prácticos ubicados en torno a la complejidad que enfrenta hoy la administración pública contemporánea.

Como consecuencia de la modernización, el aparato estatal y su administración pública, precisan de una función gerencial y de un gerente público empresarial, eficaz y profesional, capaz de enfrentar los retos que la utilización de las técnicas modernas de gestión y las innovaciones científicas y tecnológicas han aportado.

La gestión de los recursos requiere que los directivos accionen de acuerdo con la dinámica para atender las demandas de la sociedad; es decir, administrar con una visión gerencial. Ello implica que la función del gerente más que centrada en el empleo racional de los recursos y las tareas cotidianas de un orden administrativo, debe cualitativamente considerar un esquema más amplio para sus acciones. "Sus nuevas tareas son las de precisar objetivos, planificar en términos estratégicos, organizar, integrar y evaluar resultados".⁷

Existe unanimidad en torno a la necesidad que tienen los Estados de contar con un grupo calificado de gerentes públicos; con la finalidad de mejorar la administración pública, por ser un área prioritaria y fundamental en el desarrollo estatal. La gestión gubernamental en las condiciones actuales requiere directivos que administren la complejidad, es decir, que sean capaces de actuar con amplias responsabilidades, complicadas interrelaciones, acelerados cambios tecnológicos e incertidumbre.

Consecuencia de ello es la importancia de aceptar que las funciones de gobierno y de los mandos medios y superiores de la administración pública son funciones directivas (programas, proyectos, políticas) y que, por lo tanto, deben ser visualizados como funciones de toma de decisiones. De ahí que se requiera de una formación de gerente público que además de transmitir información, desarrolle habilidades de pensamiento, análisis y decisión en situaciones diversas, atípicas, paradójicas, ambiguas y donde no hay cabida para recetas o soluciones preestablecidas de manera rígida.

⁷ Juan, Serón Alumini. "Gobierno y Gerencia Pública". *Revista Chilena de Administración Pública. Estado, Gobierno y Gestión Pública* No. 7. Colegio de Administradores Públicos de Chile. Santiago de Chile octubre de 1995. pp. 26-27.

Es importante adecuar los instrumentos del sistema, al grado de diversificación y complejidad que caracteriza a la actual administración pública y ello se logrará en parte, si nos preocupamos por el desarrollo del sistema de administración de personal, sumando esfuerzos a su vez en la integración y compatibilidad del mismo a los sistemas de presupuesto y organización, que en resumen se traducirán en una adecuada formación del "gerente público necesario".⁸

Strand ha propuesto cuatro papeles del *management* público que muestran un marco más amplio para observar y diseñar el papel del ejecutivo público en el mundo moderno, y las nuevas prácticas que deben aprender y realizar.

Esos papeles son: "el administrador, característico de la administración pública tradicional, preocupado por el mantenimiento del sistema, la regularidad de los procedimientos y la estabilidad institucional; el productor, comprometido a lograr la eficiencia operacional, pero su responsabilidad no estriba en aconsejar a los decisores respecto de nuevas políticas o iniciativas para enfrentar los cambios. Este papel lo sitúa como responsable de los procedimientos y de los resultados, en donde el directivo se ve más próximo a las expectativas provenientes de la gerencia pública; el integrador, que es el que convoca alianzas, potencia la coordinación y construye redes de coordinación de acciones; y el innovador, quien promueve la acción, actúa como sensor de las necesidades de cambio, alerta y propone al decisor político nuevas alternativas de solución".⁹

El gerente público enfrenta la necesidad de contar con habilidades técnicas y de administrador, además de sus competencias interpersonales como líder, gerente y generador de redes, gestor de entornos y equipos de trabajo.

⁸ El término "gerente público necesario" es utilizado para hacer referencia a un recurso humano capaz de sobrevivir en escenarios *publadministrativos* característicos de fin de siglo por Elita, Graterol, et al... La Gerencia Pública Necesaria. CLAD-Presidencia de la República de Venezuela, Venezuela, 1996.

Desde nuestra visión, es una categoría con la que estamos absolutamente de acuerdo, ya que parte de la propuesta de nuestro trabajo radica en plantear la necesidad de contar con un gerente público, sin que ello haga mella en el sentir general; no se trata de eliminar al administrador público, sino más bien de enriquecer sus conocimientos y preparación con técnicas y elementos necesarios para su desarrollo y permanencia en el poder.

⁹ Citado por José, Alvarez Madrid. "La Gestión de Políticas Públicas y la Naturaleza de la Gerencia Pública: Una referencia al Caso Chileno". Democracia y Desarrollo No. 6. CLAD; Caracas, Venezuela julio de 1996. pp. 176-177.

En consecuencia, el gerente público debe ser formado en marcos que contemplen todos y cada uno de estos escenarios, por lo que la formación está obligada a contemplar y proveer al funcionario de "identificación con su país y vocación de servicio; pensamiento innovador y adaptación al cambio; formación técnica centrada en problemas del sector público; conocimiento de procesos históricos y de la realidad nacional y; desarrollo de la capacidad de liderazgo productivo de grupos humanos".¹⁰

Aún más, retomando los planteamientos de Rosabeth Kanter, podemos decir que son cuatro las principales tareas del gerente de los noventa en el plano internacional, denominadas las cuatro F: "a) *Focus*, referida a la capacidad de discriminar las cuestiones secundarias, retomar las realmente estratégicas y concentrar la atención en las mismas; b) *Fast*, relativa a las exigencias que el hipercambio exige: respuestas inmediatas, dejándose de lado comportamientos tipo "elevador"; c) *Flexibility*, implica la necesidad de que el gerente debe integrarse y adentrarse sobre la marcha en los procesos de cambio continuo, es arrastrado por las transformaciones de manera inesperada y debe estar preparado para cuando sea requerido; d) *Friendly*, debido a que la aldea global se traduce en un mundo de constantes interrelaciones y negociaciones, el gerente público se enfrenta a la exigencia de ser un auténtico negociador para construir redes que le permitan la fluidez de comunicación y den apoyos en términos de piso social a su organización".¹¹

Al respecto, Eric Trist nos dice que "la configuración de una nueva burocracia debe necesariamente darse en escenarios de corporaciones abiertas; corporaciones adaptables; corporaciones en las que la participación y el perfeccionamiento sean la lógica consecuencia del contexto organizativo; organismos que fomenten un clima en el que sea posible el enriquecimiento cultural y la capacidad de innovación; procesos compartidos de toma de decisiones; reparto del poder; y derecho a la información".¹²

Sallenave, sostiene que "el gerente es responsable de la definición de los ejes estratégicos de la organización, es decir, de la determinación de sus objetivos y los medios necesarios para lograrlos. Además marca las pautas para la obtención y uso de los recursos conforme a un plan, y estructura las tareas de los diferentes componentes de la organización. También coordina y

¹⁰ *Ibidem*. P. 3.

¹¹ Rosabeth, Kanter. "Tendencias Gerenciales en los Estados Unidos". En *Investigación Gerencial*, Caracas 1991.

¹² Citado por Carlos Paramés, Montenegro. *Op. cit.* pp. 137-138.

controla el desarrollo de las operaciones según un plan, y revisa las estrategias y la estructura organizacional en respuesta a imprevistos, que pueden ser internos o externos".¹³

Por otra parte, Peter Drucker establece que un gerente afronta dos tareas específicas: "a) Por un lado, la creación de un conjunto que es mayor que la suma de sus partes, una entidad productiva que rinde más que la suma de los recursos incorporados a la misma. b) Por otro, la tarea específica del gerente se aboca a la armonización, en todas las decisiones y todos los actos, los requerimientos del futuro inmediato y el futuro a largo plazo".¹⁴

En este contexto y retomando el enfoque de Sallenave, podemos decir que "el campo de acción del gerente generalmente comprende a la organización de forma integral: personas, estructuras y estrategias; de ahí que el gerente deba asumir la posición de estratega, organizador y líder".¹⁵

El estratega, centrado en los medios y la acción para efectuar los cambios y establecer mecanismos, que permitan una relación efectiva y eficiente entre la institución y el entorno. Todo esto se traduce en un accionar de tipo político.

El organizador, encargado de establecer una estructura que sea dato del presente y del futuro. Se trata de que la organización estructuralmente hablando, responda permanentemente a la estrategia establecida; no sin antes considerar a la organización como una variable de conjunto conformada por la adopción de decisiones, la definición de tareas, la administración de personal, la adopción de un sistema de motivación y la administración de sistemas de información y decisión.

El líder debe tener claro que las personas que integran la organización son los elementos vitales, de tal suerte que las actividades organizacionales no podrán alcanzar éxito sin la colaboración de quienes la conforman.

Asimismo, Kliksberg sostiene que el aparato público requiere de un gerente público capaz de dar a su función una proyección macro. Su función no debe restringirse a la administración de recursos solamente, sino esencialmente gestión de políticas públicas, lo que implica una problemática gerencial más

¹³ J., Sallenave. *Gerencia y Planeación Estratégica*. Edit. Norma, Colombia 1985. P. 99.

¹⁴ Peter, Drucker. *La Gerencia*. Edit. Sudamericana, Buenos Aires 1972. pp. 267-285.

¹⁵ J., Sallenave. *Op. cit.* P. 267.

amplia y compleja. Se pretende que la capacidad del gerente público sea la de poder llevar el aparato público a ejecutar el programa de gobierno y no agotarse en metas exclusivamente sectoriales y unilaterales.

Desde la visión de Santiago Guevara García, "el gerente público es visto como un simple ejecutor de las políticas, como el sujeto que recibe del "hombre de Estado", el mandato de contribuir con él en la racionalización de su acción de respuesta a la sociedad. Es fundamentalmente un técnico y administrador".¹⁶

Derivado de su función afirma el autor, al gerente le interesa relacionarse con los procesos reales que lo condicionan y lo definen, para en función de ellos, identificar los objetivos de su actividad. Será de su interés identificar la realidad que lo define y frente a la que actúa, ya que de la calidad de su apreciación de la situación va a depender el éxito de su intervención. Por ello le va a interesar además la apertura de adecuados canales de comunicación tanto con el Estado, en primer lugar, y con el sistema social, en última instancia. De igual forma estará interesado en la implantación de procesos técnicos para la elaboración e instrumentación de sus respuestas.

Su situación está definida por cuatro procesos funcionales externos:

- a) Las expectativas o demandas del sistema social
- b) Las demandas de racionalización planteadas por el Estado
- c) La dinámica del entorno general
- d) Las características del entorno político específico

A su turno, su respuesta se define a través de tres procesos:

- 1) La formulación de políticas públicas
- 2) La elaboración de planes viables
- 3) La estructuración de los programas de acción

Se requiere no sólo de un gerente encargado de administrar recursos, sino de gestionar políticas públicas, lo que implica una problemática gerencial mucho más amplia y compleja. Por lo que su capacidad debe ser la de poder llevar el aparato público a ejecutar el programa de gobierno y no agotarse en metas exclusivamente sectoriales y unilaterales.

¹⁶ Santiago J., Guevara García, "Gerencia Pública Como Problema de Investigación". Revista Chilena de Administración Pública, Estado, Gobierno y Gestión Pública, Colegio de Administradores Públicos de Chile, octubre 1995. pp. 13-14.

5.3. EL PERFIL DEL GERENTE PÚBLICO

Actualmente se empieza a reconocer una nueva generación de gerentes públicos que sin reconocerse como tales, están definiendo el perfil de los gerentes públicos como funcionarios con estudios e investigaciones científicas en el área de su especialidad, y con una basta experiencia profesional.

Si partimos de la idea de un mundo cambiante y complejo, nos encontramos ante la necesidad de un gerente público capaz de desarrollar estrategias que le permitan hacer frente a estas circunstancias... "La formulación de estrategias implica las diversas funciones que desarrollará el gerente para lidiar con la complejidad".¹⁷

Se trata de un gerente que tiene como responsabilidad la articulación y negociación de las demandas ciudadanas, de ahí la necesidad de ser negociador. "La negociación será una forma de vida del gerente..."¹⁸

Además, debe caracterizarse por un sentido de responsabilidad, adaptabilidad, permanecer abierto y ser flexible ante las demandas sociales. No debe aislarse, por el contrario, debe conjugar los esfuerzos de su equipo de trabajo, escuchar las sugerencias, capitalizar sus inquietudes y promover sus iniciativas.

El gerente público debe poseer:

- Capacidad de análisis
- Capacidad para enfrentar circunstancias adversas, complejas en momentos de incertidumbre
- Capacidad de negociación
- Alto sentido de responsabilidad, adaptabilidad y flexibilidad

El perfil del gerente público parece estar orientado hacia las acciones dinámicas y hacia la obtención de resultados, capacidad de iniciativa e innovación, tener herramientas para calificaciones cuantitativas y cualitativas, alta capacidad de interlocusión con su ambiente político, su cotidianeidad se expresa en enfrentar problemas y asumir riesgos, su principal tarea es la de dirigir equipos humanos capacitados y tener alta capacidad de negociación.

¹⁷ Yehezkel Dror. *Enfrentando el Futuro*. Fondo de Cultura Económica, México 1991. pp. 27-28.

¹⁸ Bernardo, Kliksberg. "¿Cómo Será la Gerencia en la Década de los 90's?" *Selección de Documentos Clave No. 9,2. CLAD, Caracas, Venezuela 1990. P. 26.*

Las actividades y requisitos ineludibles del desempeño gerencial por enunciar los más importantes, se reflejan en la capacidad de tomar decisiones, para lo cual es necesario un eficiente y eficaz manejo de información que ayude a contextualizar y fundamentar las soluciones que del Estado sean emitidas. Además, consideramos al gerente como alguien que impacta la organización crea el clima y las pautas para el desarrollo de la actividad. Se trata de hacer el proceso de mejora y cambio en sentido opuesto a la lógica de la mayoría de los procesos administrativos: de buscar las mejoras partiendo del hombre hacia las estructuras y de los niveles superiores de dirección a los niveles inferiores y operativos.

La principal empresa de reclutamiento de gerentes del mundo, *Kern Ferry International* afirma que "el perfil del gerente que sirve de base al reclutamiento de los mismos, para organizaciones avanzadas, destaca como rasgos principales: aquellos que tienen que ver con la capacidad para lidiar con complejidad, con las capacidades de negociación, con capacidades de marketing agresivo y con capacidades para la conducción de personal, siendo éste último punto, el más importante y la llave para cualquier posibilidad de éxito en las condiciones actuales".¹⁹

El principio fundamental del gerente público es su disponibilidad a los cambios necesarios y a la permanente flexibilidad que le permiten trabajar con las demás personas en los equipos de trabajo. "El sector público puede ser efectivamente gerenciado. La clave para una gerencia efectiva es un esfuerzo activo y agresivo para vencer restricciones y obstáculos. En gran medida el gerente público efectivo es simplemente el producto de una actitud positiva y activa, de "poder hacerlo". Intenta hacer que las cosas pasen, ellos persiguen metas y objetivos programáticos pensados y actuando estratégicamente. Tratan de entender por qué las cosas están pasando y cómo pueden ser cambiadas. Están en constante contacto con una red informal de personas que le informan, de tal manera que proveen retroalimentación sobre ideas e iniciativas, y están constantemente aprendiendo, enseñando, experimentando y cambiando. Los mejores gerentes son aquellos que entienden el medio ambiente de su organización".²⁰

¹⁹ En Bernardo, Kliksberg. "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa". *Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública II*, INAP, México 1991. P. 25.

²⁰ Steven, Cohen. *The Effective Public Manager. Archiving Success in Government*, Jooy-Bass Publishers, San Francisco, 1998. P. 13.

Sin embargo, estamos conscientes de que el sistema de personal existente en la mayoría de las oficinas de gobierno, no es el adecuado si pretendemos dar inicio a la inclusión de gerentes públicos con perfiles y posibilidades de desarrollo antes mencionadas. "Es impostergable la necesidad de desarrollar un sistema de personal "ad hoc" a nuestra realidad socioeconómica, que tenga como base al personal de la organización; al recurso humano dotado de conocimientos, habilidades y destrezas".²¹

Se trata de un sistema que permita según Elita Graterol:

Perfeccionar el funcionamiento de la administración pública en general y la administración de personal en particular.

Garantizar estabilidad al empleado público en sus cargos de carrera.

Brindar mayor oportunidad para ascender en la organización con base en méritos.

Promover y procurar la permanencia de los recursos más calificados en la organización.

Permitir amplitud de participación del funcionario en la vida de la organización.

Objetivos de una política pública de personal que necesariamente debe contemplar los siguientes aspectos:²²

Un sistema de reclutamiento muy bien definido, íntimamente vinculado al mercado laboral que señale de manera expresa dónde y bajo qué condiciones reclutar.

Establecimientos de criterios de selección que contemple el perfil del funcionario requerido, sus aptitudes, experiencia y desarrollo potencial, encaminado no solo al desarrollo inmediato, sino también a futuro.

Planificación de la carrera del funcionario, basado en movimientos internos del recurso humano en función de las aptitudes y el mérito.

²¹ *Ibidem.* P. 40.

²² *Ibidem.* pp. 40-41.

EL GERENTE PUBLICO Y LA DIRECCION

Estatuir criterios de evaluación para calificar sistemática y eficientemente el desempeño de tareas y atribuciones del funcionario.

Elementos de motivación que mantenga la fuerza de trabajo fresca y con nuevas fuerzas.

Aplicación de adiestramiento para optimizar el desempeño de sus actividades y tareas.

Diseño de un banco de datos de tipo cuantitativo y cualitativo de los recursos humanos, útil para proporcionar elementos de juicio.

Remuneración justa y adecuada, que considera el mérito individual y la situación del mercado de trabajo.

En síntesis, se busca un gerente con capacidad operacional para el mejoramiento, la selección y la formación; que posea requerimientos de alta gerencia y cuente con los siguientes rasgos característicos:

Conocimiento claro y preciso del fundamento y de los objetivos de la gestión pública; conocimiento exacto y cabal del método y procedimientos de la intendencia pública en materia de programación, asignación y control de los recursos humanos y financieros; conocimiento científico de mejora a la política pública; acopio curricular que permita establecer el empleo de medios y recursos para obtener objetivos programados en coyunturas no favorables; formación curricular que le permitirá discernir los criterios científico y técnico el camino gestor de la administración pública; idoneidad programática que permita explicar desde una visión operativa la aplicabilidad del progreso técnico en el contexto de la gestión pública y actuar con el conocimiento de que la incorporación de tecnologías administrativas exige elasticidad de estructuras; capacidad administrativa que responda a los objetivos de eficiencia pública; visión científica de los arbitrios materiales e inmateriales de la gestión pública como instrumento de políticas coyunturales; capacidad profesional que sintetice el conocimiento teórico, la inteligencia técnica y la habilidad ejecutiva en el desempeño de funciones.²³

Se trata de un gerente abierto al conocimiento y al diálogo, que no solo le

²³ *Edmundo J. Chirinos. La Universidad Venezolana y la Formación de los Gerentes Públicos. OCP-CLAD, Caracas, Venezuela. pp. 63-66.*

preocupe su trabajo como directivo o líder del proyecto, sino que su integración sea a todos los niveles, y además cuente con el suficiente conocimiento respecto de la organización y funcionamiento de la institución pública a la que pertenece. La función del gerente público debe caracterizarse por "la alta calificación, carácter permanente y neutralidad".²⁴

De acuerdo con Quintín, "cinco serían las características de un perfil del gerente público deseable":²⁵

- Capacidad para gerenciar con complejidad
- Capacidad para la movilización del potencial humano en las organizaciones públicas
- Capacidad para actuar como agentes de cambio
- Capacidades técnico-políticas
- Sensibilidad ética de la función pública

En primer lugar, la complejidad no va a ir en descenso, ya que los pronósticos indican que ésta en el sector público y en la gestión organizacional irá en ascenso, debido principalmente: "a la interrelación total de los sistemas político, económico y social, al cambio tecnológico acelerado, a la dimensión que han adquirido buena parte de los problemas, y además, al hecho de que estamos descubriendo que hay una serie de variables operantes, que ni siquiera sabíamos que existían y una parte considerable de esas variables incidentes, que todavía no las hemos identificado".²⁶

Elo exige una gerencia multidimensional que trascienda el estilo tradicional reduccionista y formalista. Un buen gerente público será aquel que encuentre las estrategias para soslayar los marcos rígidos e inflexibles y realizar una gestión dinámica, ajena a formulismos. El gerente de excelencia no será aquel que maneje un grupo de habilidades específicas como se plantea en los perfiles tradicionales de formación de gerentes, sino que será aquel que tenga capacidades para aprender de su propia experiencia, o sea, ir haciendo un *feed back* (retroalimentación) estrecho y correlacionado con lo que está sucediendo en la realidad.

²⁴ Francisco, Ramos Fernández. *El Proceso de Transformación de la Gerencia Pública en la España Democrática*, OCP-CLAD, Caracas, Venezuela 1985. P. 103.

²⁵ Antonio, Quintín. "La Especificidad de la Gerencia Pública y la Gerencia Pública Deseable. Precisiones Conceptuales". En *Memoria Política*, No. 3, 1993. pp. 220-225.

²⁶ Bernardo, Kliksberg. *La Gerencia Pública en Tiempos...* Op. cit. INAP, Madrid 1989. pp. 120-121.

En segundo lugar, la teoría gerencial moderna destaca el papel del recurso humano decisivo para el rendimiento organizacional. El gerente público debe constituir un factor de renovaciones estructurales. "Debe ser capaz de liderar el proceso de creación de una cultura corporativa pro-servicio y productividad".²⁷ Debe ser capaz de diseñar y poner en acción procesos participativos sustantivos.

La capacidad de movilización del potencial humano implica una aptitud de líder para desarrollar una variedad de procesos organizacionales. La teoría gerencial moderna, en este sentido, coincide en destacar el papel del gerente como decisivo para el rendimiento organizacional.

En tercer lugar, el gerente público, destinado a cumplir funciones estratégicas, puede ser un factor relevante de cambio en dirección a una renovación del perfil del Estado. "La descentralización puede reducir a dimensiones de control manejables con efectividad los sobre-extendidos ámbitos organizacionales, característicos actualmente de los niveles centrales de decisión, ya que al acercar los servicios y la organización al campo puede facilitar un ajuste continuo a las realidades y necesidades".²⁸

Es necesario un directivo público interesado en la sustitución de los modelos piramidales por redes sectoriales que permitan la coordinación de las actividades gubernamentales. "La visión red trata de obtener el funcionamiento coordinado como sector, considerando el órgano rector no como la autoridad jerárquica formal, sino como el punto focal de una red constituida por las entidades que operan en el sector. Trata de actuar como catalizador de la coordinación del sector, desarrollar programas de beneficio colectivo para todas las entidades integrantes y favorecer cooperaciones que lleven a economías de escala".²⁹

Asimismo, el desarrollo de capacidades para el trabajo en equipo, como principio organizador para las actividades superiores de la administración pública, exigida por la complejidad contextual, el manejo de redes y las necesidades crecientes de capacidades de coordinación, requiere de un gerente que cuente con actitudes, calidades y preparación para constituir un factor positivo en la acción en equipo y poder adquirir de la misma la máxima

²⁷ *Ibidem.* P. 127.

²⁸ *Ibidem.* P. 124.

²⁹ *Ibidem.* P. 124.

productividad.

En cuarto lugar, el gerente público debe comprender la relación de tres variables fundamentales en torno al sistema sobre el cual actúa: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema. En el directivo público se subraya la idea de crear capacidad de gobierno en situaciones complejas de poder compartido; el enlace entre la política y la técnica que se logra en su desempeño, lo mueve a discutir tanto la direccionalidad (objetivos), como las directivas (operaciones y medios).

Por último, la sensibilidad ética significa que todas las capacidades que pueda desplegar un directivo público en el ejercicio de sus funciones, deben encuadrarse en un marco valorativo, acorde con los intereses nacionales. Debe valerse porque se adquiera un sentido elevado del servicio público y de la comunidad, al mismo tiempo que para asegurar un manejo adecuado del arsenal administrativo.

Se requiere un gerente para un proyecto nacional concreto que practique sistemáticamente la denominada "discriminación positiva" tratando de proteger a los sectores más vulnerables. Es decir, la administración pública está necesitando un gerente para el compromiso, la sensibilidad, la cercanía a la comunidad y al ciudadano.

El gerente público tiene una ubicación en el aparato gubernamental y se sitúa en altos niveles de dirección y de toma de decisiones públicas trascendentales. Es por ello que su formación debe estar sustentada en las capacidades analíticas, que le permitan tomar decisiones públicas con elevado grado de eficiencia y racionalidad.

Además debe poseer cualidades personales como: orientación al cambio, profunda sensibilidad política y administrativa, orientación a la flexibilidad, tendencia hacia la calidad, profundos valores éticos, capacidad de manejo de amplias relaciones interpersonales que posibiliten su "red de contactos", elevada preparación académica, experiencia profesional, orientación a la innovación y liderazgo, fehacientes conocedores del escenario en general y las arenas políticas en particular, sentido social, entre otras.

El nuevo gerente, necesitará como lo demuestran las investigaciones de Katter y Mintzberg: salir de la oficina, conversar con múltiples interlocutores, procurar informaciones heterodoxas, frescas, estar en el campo, practicar un comportamiento gerencial adaptativo, donde el momento de la planificación y

el de la acción se van entrelazando cada vez más en lugar de encontrarse separados.

Aportaciones importantes relativas al perfil del gerente público, son las arrojadas por un interesante estudio realizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), principalmente por analizar casos de países que de alguna manera son representantes regionales (Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela). Ello a partir de plantear las principales capacidades que debería conformar el perfil de un administrador público, de tal manera que le permita tener una comprensión estructural de los fenómenos y una acción eficaz en la implementación de tecnologías administrativas. Destacando lo siguiente:

- “1) Capacidad científico-tecnológica.- obtención de ciencia y tecnología administrativa para el procesamiento de la gestión estatal. Incluye la generación de tecnología administrativa, su transferencia eficiente y la innovación.
- 2) Potencialidades para la toma de decisiones.- capacidad de decisión en situaciones complejas que implican espacios estrechos con un alto nivel de presión política y un ritmo acelerado en la dinámica organizacional.
- 3) Aptitudes de liderazgo.- disponer de sólidas capacidades en la conducción de grupos de trabajo y grupos sociales, ya que la eficiencia en este aspecto determinará los resultados finales.
- 4) Preparación para el cambio.- capacidad para la percepción de los procesos de cambio, la investigación dinámica de sus características, el reaprendizaje en función de ellas y la readaptación de sus conductas y mecanismos de acción.
- 5) Valores.- se trata de que todas las capacidades mencionadas se encuentren en un marco valorativo, acorde con los intereses nacionales y los valores éticos de carácter colectivo”.³⁰

Se hace referencia desde luego, a un gerente público con una buena formación científica y cultura general, capacidad crítica, capacidad creativa y

³⁰ Bernardo, Kliksberg. *Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina*. FCE, México 1983. pp. 146-148.

conciencia nacional, conocimiento de la realidad nacional y capacidad técnica en su especialidad. Además, debe ser un gerente que responda a las exigencias del análisis de políticas y lo que ello implica, ya que debe ser capaz de formular decisiones (*decision maker*) y cursos de acción política (*policy maker*), formado bajo enfoques relacionados con técnicas gerenciales y política pública.

No obstante lo anterior, en opinión de José Manuel Canales habría cuatro áreas prioritarias en la actuación de un directivo público: "a) la planificación y la formulación de estrategias; b) la asignación de recursos, dada la crisis económica y la escasez de medios existente actualmente; c) la dirección y la integración de equipos y recursos humanos; y d) la negociación y la solución de conflictos."³¹

5.4. PROBLEMAS EN LA FORMACIÓN DE GERENTES PÚBLICOS

Los esfuerzos encaminados a la formación de gerentes públicos muchas veces son obstaculizados por concepciones erróneas de los problemas estatales, de las posibles alternativas de solución de los mismos y de las directrices y elementos que los esfuerzos encaminados a la formación de gerentes, debe contemplar. Estos problemas son más comunes en Latinoamérica, donde se han dado modos de razonamiento que desvían la atención de los problemas reales y fijan todo esfuerzo en planteamientos que se traducen en vías improductivas de acción.

Sobre el tema, Kliksberg realiza una vasta exposición de obstáculos que en América Latina son resultado de innumerables estudios del sector gubernamental, desarrollados en torno a nuevos paradigmas que se están gestando de forma prominente, en las nuevas fronteras tecnológicas y en los límites del modelo burocrático formal.

Uno de los obstáculos, es el hecho de concebir modelos de referencia erróneos, que consideran necesaria la existencia de la gerencia pública que toma como patrón a la gerencia privada y realiza una aplicación rígida y total de la misma, aunque dé como resultado la erradicación de la brecha entre un tipo de gerencia y otro.

De acuerdo con estos planteamientos, el sector público se ve obligado a

³¹ José Manuel Canales Aliende. *Op. cit.* P. 153.

desarrollar "procesos fotostáticos", en donde por medio de una copia fiel, son adoptados modelos de comportamiento, material de enseñanza, principios, planes de estudio, metodologías y muchas veces hasta se llegan a plantear situaciones extremosas, que pretenden el "trasplante en el sector público de los gerentes privados".

Sin embargo, acerca de éstas erróneas acciones de imitación del ámbito público con relación al privado, no existen pruebas que nos permitan conocer casos concretos en los que el traslape de paradigmas privados al ámbito público hayan dado resultados positivos y exitosos. Dicha inexistencia hace de éstos planteamientos una especie de principio, científicamente inadmisible.

Por el contrario, en países europeos, principalmente, los planteamientos en torno a la gerencia pública van en sentido opuesto: lo más importante es la existencia de objetivos, restricciones y alternativas con diferencias marcadas al sector privado.

- "En contraste con la educación para los negocios, el entrenamiento para la vida pública requiere una profunda comprensión del contexto político y constitucional de la gestión gubernamental, en donde la autoridad y el poder se hallan ampliamente difundidos. Mientras que la empresa privada y el gobierno demandan gerencia eficiente, los instrumentos manejados por un ejecutivo de negocios son con frecuencia las restricciones en las que el gerente público debe trabajar. El ejecutivo de negocios puede redefinir las metas de la organización, cambiar su estructura y su personal. Los gerentes públicos, en cambio, deben tener habilidades que le permitan operar dentro de las metas fijadas por la ley, una estructura organizacional controlada por el sistema jurídico, personal protegido por el servicio civil y la constante y penetrante presión de la política".³²

El sector público y el privado guardan diferencias considerables, de ahí que la intención de importar tecnologías administrativas de éste último por el primero, sea una actividad encaminada más que a adoptar a adaptar según las necesidades y naturaleza del ámbito público. No se trata solamente de reproducir modelos, sino de retomar elementos que nos permitan analizar y enfrentar los múltiples problemas que aquejan a la administración pública

³² (Harvard University, 1987-1988). Citado por Bernardo Kliksberg. *Gerencia Pública en Tiempos de...* Op. cit. P. 131.

contemporánea. La gerencia pública, planteada como propuesta del presente trabajo considera antes que nada, las particularidades del ámbito gubernamental, por lo que no se pretende reproducir modelos privados que no respondan a la realidad pública, que es precisamente el escenario donde deben desarrollarse nuestros planteamientos.

Otro argumento más en torno a la gerencia pública es la tradicional antinomia entre los decisores (políticos) y los ejecutores (administradores). El escenario tradicional se da de tal manera, que los puestos más relevantes son ocupados por los políticos, quienes toman las decisiones y dirigen los rumbos estatales por un nombramiento político del grupo en el poder, aunque sus intereses no respondan a las necesidades públicas.

El discurso gira en razón de por qué el político toma la decisión, mientras que el administrador público restringe su actuación sólo a la aplicación de esa decisión, esté o no de acuerdo, responda o no a las necesidades reales de la comunidad. Pero también se plantean que el técnico, como resultado de su función tradicional, es incapaz de decidir, debido a la falta de visión y conocimiento del entorno que las aulas no le proporcionan.

Ante tal situación, las voces aclaman que lo deseable es que estos puestos sean ocupados por individuos con calificación técnica, pero con un compromiso político para obtener al directivo necesario. Donde la política y la administración se fundan en una sola.

La realidad no exige una resolución donde desaparezca una de las dos figuras, más bien es viable una salida que logre sintetizarlos. Lo importante es lograr una conciliación e integración equilibrada del elemento político y el técnico, no en personas diferentes, sino en una sola persona que reúna ambas.

Por otro lado, prevalece la errónea idea de que todo lo que tenga que ver con el ámbito público conduce a la ineficiencia; es decir, todo lo que toca el Estado lo echa a perder, o simplemente el Estado puede desaparecer, ya no sirve de nada. Por lo que la alternativa viable es el mercado, ya que él es el único capaz de lograr la eficiencia.

En este escenario de desprestigio y menosprecio de la labor estatal, "la tarea formativa de gerentes se convierte en una labor de incentivos limitados por cuanto "sus productos" estarían predestinados al fracaso. Se trataría en todo caso de limitar la magnitud del mismo, pero las variables productoras de

fracaso serían invencibles".³³

Bajo estos argumentos fatalistas el gerente no encuentra motivación para el cambio y la innovación, la lógica misma lo llevaría a pensar en el mercado como el escenario idóneo para realizarse profesionalmente alcanzando niveles de excelencia.

Estos son solo algunos de los mitos que contaminan el campo publiadministrativo, ya que existen muchos más. Mencionarlos es importante porque hoy nos damos cuenta que han pesado en el sector público, lejos de permitirles salir adelante, lo han empantanado en círculos viciosos que lo hundan cada vez más.

Es necesario hablar de un realismo sustentado en casos donde la acción gubernamental haya logrado el éxito, y aquí estaríamos retomando lo planteado por uno de los métodos de la gerencia pública, que es la investigación de la mejores prácticas, en donde lo importante no son los fracasos y vivir lamentándonos de ellos, sino el análisis y rescate de situaciones fructíferas que sirvan de ejemplo e inspiración para seguir haciendo las cosas exitosas.

La formación de gerentes estaría equivocada si se dedica a brindarles situaciones equívocas y copias de recetas mágicas que lo enseñen a gerenciar. Está obligada a dotarlos de capacidades que les permitan actuar como diseñadores, promotores e implementadores de procesos de cambios gubernamentales.

Existe consenso en que las destrezas técnicas, humanas y conceptuales son importantes para un gerente eficaz, pero ¿cómo enseñarlas?

R. L. Katz aborda la problemática y sostiene que la destreza técnica es la que más fácilmente se puede adquirir en los cursos de licenciatura, postgrado y en los cursos de capacitación de empresas.

Sin embargo, la destreza humana es algo más complicado de aprender, ya que implica elementos emocionales complejos y, es difícil demostrar que una actitud personal es más efectiva que otra. Sin embargo, es imperativa la necesidad de aplicar nuevas formas de entendimiento con la gente, y de

³³ Bernardo, Klksberg. *La Gerencia Pública... Op. cit.* P. 135.

cambiar maneras habituales y "racionales" de actuar frente a los demás. Por lo que se debe ayudar a los futuros gerentes a mejorar sus métodos de trato con las personas, a partir de conocer mejor las ciencias del comportamiento (sociología, antropología, psicología, etc).

Asimismo, considera que las habilidades conceptuales son las más difíciles de enseñar, porque son hábitos mentales que tienen que desarrollarse desde muy temprano, pero esto es posible a través de cursos de planeación estratégica.

Autores como Sterling Livingstone afirman que hay cualidades de un gerente efectivo que son imposibles de enseñarse, a pesar de ser considerados fundamentales:

"1) La necesidad de administrar, desarrollada por aquellas personas que tienen la voluntad de afectar el desempeño de los demás y que gozan con ello; son las que tienen posibilidades de ser gerentes efectivos; b) La necesidad de poder, es decir, la influencia que los buenos gerentes sienten de influir sobre los demás, aunque para lograrlo no confíen en la autoridad de su posición, sino en sus conocimientos y destrezas superiores y c) Capacidad de empatía, que se refiere a comprender y hacer frente a las reacciones emotivas no expresadas de otras personas en la organización, a fin de obtener su cooperación (capacidad de interpretar lo que otros piensan y hacerlo suyo)".³⁴

Podemos concluir que existen muchas habilidades que debe tener un gerente de éxito, algunas que se pueden enseñar y muchas otras que no; por lo que serán los futuros gerentes los que tienen que mirar en su interior para descubrir si poseen las destrezas y cualidades que se necesitan para ser gerentes efectivos.

Deben poner en práctica sus propias destrezas administrativas, asumiendo papeles de liderazgo en actividades extracurriculares. Pero la mejor manera de aprender a ser un buen gerente, es trabajar con personas de nivel gerencial y observarlos, analizar lo que hacen, cómo lo hacen y qué resultados obtienen.

³⁴ Sterling, Livingstone; en Henry Mintzberg. *Planeación Estratégica*. Gran Biblioteca de Prentice Hall, 1995. P. 237.

Los individuos que desempeñen papeles gerenciales en el ámbito público, deben caracterizarse por contar con aptitudes únicas que permitan un mejor desarrollo y toma de decisiones. Se requiere de vocación de servicios y plena identificación con la función pública al servicio del país sobre cualquier otra consideración. Por otra parte, es necesario que sean personas con capacidad para efectuar innovaciones requeridas por la institución, que se adapte a los cambios en el momento oportuno con la eficiencia y productividad necesaria. Asimismo, es necesario que cuenten con amplios conocimientos en la esfera cultural y técnica administrativa especialmente en todos aquellos aspectos relativos al funcionamiento de la gestión pública.

El papel gerencial debe responder a los desafíos del presente y futuro, lo cual implica un profundo conocimiento de la realidad nacional, regional y del entorno cuyas manifestaciones se presentan de forma compleja y creciente.

Se requiere de un recurso humano altamente calificado para efectuar en forma oportuna y conveniente la coordinación político administrativa de las diversas instancias de gestión del sector público. Lo que trae como consecuencia la capacitación a nivel gerencial precisa de un esquema de formación que privilegie un cambio en la cultura organizacional del sector público en cuanto a actitudes, comportamientos y resultados, que permita acentuar la eficiencia, la creatividad y la participación social.

La formación gerencial debe consolidarse mediante la incorporación de conocimientos para el desarrollo de aptitudes de gestión de alto nivel, de acuerdo con los cambios imperantes en la actualidad. Los funcionarios públicos deben tener conocimientos mínimos de los siguientes temas:

1. Teoría del Estado y del gobierno
2. Políticas públicas
3. Políticas económicas
4. Administración regional y local
5. Finanzas públicas
6. Administración de recursos humanos
7. Técnicas de gestión gerencial

Con este tipo de capacitación, se tiene por objetivo desarrollar en los funcionarios gubernamentales aptitudes y modalidades formativas que le permitan actuar en el ámbito de la administración pública, con un alto grado de productividad en la gestión a su encargo.

5.5. TRADICIÓN Y HECHOS DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

El trabajo del directivo es atípico. No se parece a ningún otro, por lo que definir una conceptualización de esta función se presenta como algo ambiguo y misterioso. Ciertamente que no falta material sobre lo que los directivos deberían hacer, a falta de un conocimiento real del trabajo de dirección, gran parte de éstos ha resultado ser falsos e inútiles.

Si se pregunta a los directivos qué hacen, probablemente dirán que planifican, organizan, coordinan y controlan, pero si observamos su desempeño real en una organización, es sorprendente no encontrar relación alguna de lo que se ve con las cuatro palabras antes mencionadas.

De hecho, la mayoría de los dirigentes consideran que al llegar a su lugar de trabajo normalmente se encuentran con una carga inesperada de tareas, reuniones, interrupciones y trabajos administrativos intensos, discontinuos y de naturaleza variable. Su atención es constantemente desviada por innumerables llamadas que se traducen en una fragmentación de su actividad decisoria de la organización. Las decisiones son tomadas a la par de interacciones diversas, acciones aisladas; opiniones desordenadas y poco congruentes. La atención y aproximación a los problemas es con base en información parcial e imperfecta y, envuelta en un clima de alta incertidumbre.

Como consecuencia, un directivo preocupado por que su actividad sea más racional, por tener más tiempo para pensar en el devenir, para no tener que rendirse a lo inevitable de la fragmentación y de la inmediatez que caracteriza su función.

Esta comparación genérica, es una muestra de lo contradictorio que son los mitos y los hechos que en torno a la función del directivo existen. Al respecto, Henry Mintzberg presenta "cuatro mitos, resultado de un estudio de campo de diferentes tipos de directivos, públicos y privados, mediante una observación intensa de su actividad diaria".³⁵

Desde el punto de vista de la tradición el director es un planificador reflexivo y sistemático. Sin embargo, los hechos demuestran que éstos trabajan a un ritmo incesante; que sus actividades se caracterizan por la brevedad, variedad y discontinuidad; que están frecuentemente orientados

³⁵ Henry, Mintzberg. *Mintzberg y la Dirección*, Edit. Díaz de Santos, S.A. pp. 5-47.

hacia la acción y que no le gustan las actividades reflexivas.

Parece que los directivos saltan de un problema a otro, de un asunto a otro, de una discusión a otra, de un subordinado a otro y de un cliente a otro, respondiendo a las necesidades del momento. Su actividad parte de las presiones constantes que su trabajo le presenta. Por lo que el trabajo de dirección no engendra planificadores reflexivos: el directivo tiene que responder a los estímulos en tiempo real, está condicionado por su trabajo a preferir la acción a la demora.

Otro mito más, es el que, según la tradición, el directivo eficaz no tiene que realizar obligaciones con regularidad, es decir, a los directivos se les dice que dediquen más tiempo a la planificación y delegación, y menos tiempo para ver a sus clientes y enrolarse en negociaciones. Su labor se limita a preparar todas las cosas por adelantado, para luego tumbarse a disfrutar de los frutos de su trabajo, tal y como lo hace un buen director de orquesta.

Sin embargo, los hechos demuestran que además de tratar las excepciones, también debe fijar su atención en la ejecución de obligaciones – rituales, ceremoniales, negociaciones, proceso de información que enlaza la organización con su medio.

En tercer lugar, la tradición afirma que el alto directivo necesita que la información esté resumida, a través de un sistema formal de información para la dirección. El directivo "teórico" debe tener información importante de un sistema de información de la dirección. Pero un vistazo de como los directivos procesan la información en la realidad muestra un escenario diferente al disponer de medios como documentos, llamadas telefónicas, reuniones y paseos constantes de observación en los espacios de sus subordinados y al exterior de su organización.

Un dato curioso es que los directivos tienen preferencia por los medios orales, más que por los escritos o formales; es decir, muchas de las veces basan su actuación en reuniones, llamadas telefónicas, murmuraciones y especulaciones.

Por último, según la tradición la dirección se está convirtiendo rápidamente en una ciencia y una profesión. Pero la realidad demuestra que ello es erróneo en tanto una ciencia implica la promulgación de procedimientos o programas sistemáticos analíticamente determinados, y esto en el ámbito de la dirección es casi imposible por ni siquiera saber que procedimientos utilizan los

EL GERENTE PUBLICO Y LA DIRECCION

directivos, además de que los programas de éstos permanecen encerrados en sus cerebros hasta ser puestos en marcha. En resumen, los mitos y realidades que sobre el papel del directivo existen son:

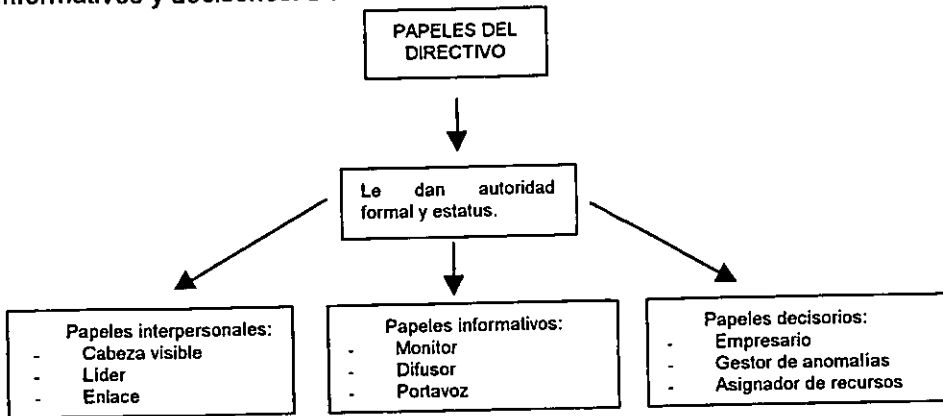
TRADICIÓN	HECHOS
1. El directivo es un planificador reflexivo y sistemático.	1. Los directivos hacen trabajos breves y discontinuos, orientados a la acción, y no les gustan las actividades reflexivas.
2. El directivo eficaz no tiene que realizar obligaciones con regularidad.	2. El trabajo del directivo implica la ejecución de varias obligaciones regulares, incluyendo los rituales y ceremonias, así como procesar información blanda que enlaza a la organización con su entorno.
3. El alto directivo necesita que la información este organizada y resumida, lo que se consigue mediante un sistema formal para la dirección.	3. Los directivos prefieren los medios orales (llamadas telefónicas, reuniones programadas y no programadas, paseos de observación, pláticas informales con sus subalternos, etc).
4. La dirección es y/o se está convirtiendo, en una ciencia y una profesión demandada por los nuevos estudiosos de ámbito público y con amplios márgenes de acción en las instituciones de educación superior.	4. Programar el tiempo, procesar información y tomar decisiones, son elementos que permanecen ocultos en sus cerebros. Su actuación es realizada con base en conceptos como juicios e intuición. Ello muchas veces no permite contar con experiencias sobre casos concretos.

Estas cuatro comparaciones relativas al trabajo del directivo, por un lado, desde el punto de vista de la tradición, y por el otro, de los hechos, muestran un importante escenario de lo que en realidad es el papel del directivo público o privado. Pero se han dejado de lado los diferentes papeles que éste juega en el desarrollo de su función y que W.S. Barry en su obra "Fundamentos de la Gerencia" plantea extensamente.³⁶

En primera instancia, realiza una clasificación de papeles: interpersonales,

³⁶ W.S., Barry. The Fundamentals of Management. Edit. Oasis S.A., 1971. pp. 231-276.

informativos y decisorios. De donde a su vez deriva tipos más específicos:



5.5.1 Papeles Interpersonales

Este tipo de papeles muchas veces son rutinarios debido a la continuidad de los mismos, además se realizan con información poco seria y toma de decisiones de escasa importancia, pero sin embargo, son importantes si se pretende conseguir un funcionamiento fluido de la organización, por lo que el directivo está obligado a retomarlas.

En primer lugar, se encuentre el llamado papel de cabeza visible, al ser el directivo la cúspide de una organización o unidad de la misma, ya que su papel lo obliga a cumplir con deberes ceremoniales que debe realizar a la par de sus funciones administrativas cotidianas.

En segundo lugar, el directivo al ser considerado responsable del trabajo de las personas que conforman su unidad, lo catalogan como un líder, responsable de contratar a su staff y, de motivar y animar a sus empleados, reconciliando sus necesidades individuales con los organizacionales. Es decir, de la organización para trabajar y conseguir las metas, de la delegación de funciones, de las responsabilidades y del ambiente de trabajo que procure el directivo, depende en gran medida el desempeño general de la organización.

En tercer lugar, se encuentra el papel de enlace, mediante el cual éste mantiene contacto fuera de la cadena formal de mando que le impone la organización. Se dedica a estructurar el propio sistema informativo externo considerado informal, privado, oral, pero eficaz. Este es quizá el papel más

importante en tanto el directivo se hace llegar de información que no encuentra en documentos, ya que sólo existen en las bases de la organización y en los clientes de la misma.

5.5.2. Papeles Informativos

Estos papeles son resultado de las múltiples interacción que al interior y exterior de la organización establecen los directivos, mediante estos papeles el directivo puede estar mucho mejor informado, en comparación con sus propios subordinados encargados de aplicar los procesos de actuación.

El primer papel informativo es el conocido como monitor, mediante el cual el directivo hace un recorrido exhaustivo de su entorno con el objeto de conseguir información con su red de contactos que ha establecido. Esta información comúnmente es de tipo oral, o más específicamente son las tradicionales murmuraciones, rumores y especulaciones que circulan por los pasillos y entre los clientes.

En segundo lugar, se encuentra su papel de difusor al contribuir y distribuir la información formal o informal a la que tenga acceso. Se trata de que éste no se quede con todo, sino que también le informe a sus subordinados acerca de la imagen que de la organización tienen sus clientes.

Un último papel es el de portavoz con personas fuera de sus unidades, es decir, el directivo tiene que informar y satisfacer a las personas influyentes que controlan su unidad, tanto al interior de la propia organización, como al exterior de la misma.

5.5.3. Papeles Decisorios

Estos papeles parten de la información como insumo básico de cualquier organización para la toma de decisiones que determinan la estrategia de la unidad llevada a cabo por el directivo.

El primer papel es el de empresario, al buscar mejorar su unidad y adaptarla a las condiciones cambiantes de su entorno. Su interés se basa en el asecho de nuevas alternativas de actuación y cuando éstas se encuentran a su alcance las plantea y desarrolla mediante la delegación o supervisión de un empleado, con su respectiva supervisión.

Otro papel es el de gestor de anomalías, en donde lejos de iniciar voluntariamente los cambios, éste se limita a responder involuntariamente a las presiones. El cambio está fuera de su control debido a la amplitud de su ámbito de trabajo. Los problemas y desequilibrios surgen porque los malos directivos no le dan la importancia precisa a situaciones cuando apenas se presentan, sino hasta que alcanzan proporciones desbordadas que lo dejan fuera de la jugada, pero también obedece a que no es posible que los buenos directivos anticipen todas las consecuencias de las acciones que realizan.

En tercer lugar se encuentra el papel referido a la asignación de recursos, ya que sobre éste recae la responsabilidad de definir lo que cada miembro de la organización tendrá, pero quizá el recurso más importante que asigna es su propio tiempo. Él es el encargado de diseñar y establecer las relaciones formales e informales que determinan la división y coordinación del trabajo; además es quien autoriza las decisiones antes de ponerlas en práctica.

Por último, se encuentra el papel de negociador, actividad en la cual pasan una parte considerable de su tiempo, ya que es una forma de vida del directivo. Las negociaciones se presentan como deberes en el trabajo del directivo, hasta cierto punto rutinarias, pero por ningún motivo debe eludirlas.

Todos estos papeles directivos se presentan en los hechos de manera integral, por lo que cualquier intento tajante de separación, está lejos de conseguirse fácilmente. Sin embargo, afirmar que los principios conforman un todo integral, no significa que todos los directivos presten igual atención a cada papel, ya que el interés sobre alguno en particular depende del tipo de organización a la que pertenezca, del tipo de actividad que desarrolle y de acuerdo con las responsabilidades que sobre su persona recaigan. La eficacia de los directivos está influida considerablemente por la idea que tienen de su propio trabajo, de lo bien que conozcan y respondan a las presiones y dilemas de trabajo.

5.6. DIMENSIONES DEL APRENDIZAJE DIRECTIVO

A pesar de que los diversos papeles jugados por el directivo público no se encuentra plenamente delimitado en la práctica, la preocupación acerca de la adquisición de capacidades y habilidades necesarias para enfrentarse a los problemas públicos debe ser un tópico importante.

Tradicionalmente se ha dado prioridad al desarrollo de la capacidad analítica en detrimento del desarrollo para implantar decisiones y se ha

negado la formación del directivo para la búsqueda de nuevas orientaciones.³⁷

El aprendizaje sobre la gestión para formar dirigentes no se debe limitar a cuestiones excesivamente técnicas, restringidas a un área o profesión, ni al dominio de técnicas administrativas; la capacidad de gerenciar es más exigente: capacidad analítica, juicio de decisión y liderazgo que hagan del directivo un individuo capaz de enfrentar riesgos e incertidumbre, además de una amplia capacidad de negociación. Su formación se trata de un proceso educativo para abrir la brecha a nuevos valores y alternativas administrativas.

Las cuatro dimensiones del aprendizaje gerencial para directivos públicos las plantea Paulo Roberto Motta como:

"Habilidades de comportamiento, encaminadas a la búsqueda de nuevas maneras de interacción humana del directivo con sus subordinados, en lo que a comunicación con el grupo de trabajo se refiere, en la forma de organización estructural formal e informal, en la forma de dirigir y en la forma de aplicar su autoridad:

La habilidad cognoscitiva se basa en la información y en el aprendizaje sobre administración de forma integral: desde la definición de objetivos, la formulación de políticas, el establecimiento de estructuras, procesos y comportamientos, hasta la toma de decisiones.

La habilidad de acción se refiere a la capacidad para transformar los conocimientos y alternativas de comportamiento, en formas efectivas de acción. Implica el pleno conocimiento de sí mismo, de su papel dentro de la organización, de los objetivos organizacionales, del contexto organizacional, así como de la misión institucional a la que representa.

Por último, la habilidad analítica se refiere a la plena identificación y diagnóstico de los problemas administrativos para desmenuzarlos y buscarle soluciones viables, se trata de tomar el problema como un todo conformado por sus partes y por elementos secundarios que lo envuelven y dificultan su análisis, para a partir de esta identificación considerar los más importantes. Además de tener conocimiento básico acerca de las potencialidades de las diferentes técnicas e instrumentos administrativos necesarios en la solución de

³⁷ Eduardo, Zapico Goñi. "La Formación del Funcionario Directivo en Europa". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 56, No. 2. Madrid, España, Julio 1989. P. 196.

los retos que surgen día a día".³⁸

El desarrollo de habilidades gerenciales significa un complemento para los administradores públicos de profesión y para los servidores públicos -ingenieros, doctores, biólogos, etc.- con formación profesional en áreas diferentes a las del sector público. El objetivo es que los directivos de la administración pública moderna tengan acceso a un conjunto de nuevas habilidades y técnicas capaces de facilitar sus tareas y llevarlos a la consecución de objetivos y solución de problemas de forma racional, y con mayor eficiencia y eficacia.

Sin embargo, no hay que olvidar que es casi nula la existencia de un programa ideal de formación de directivos públicos a nivel mundial. Por el contrario, cada programa debe adaptarse a las necesidades propias de su administración pública, pero siempre encaminado a la formación de un directivo como agente de cambio. Para diseñar el programa apropiado se requiere un proceso en el que coadyuven académicos y funcionarios públicos, mediante un esfuerzo permanente de análisis y experimentación que permitan su desarrollo y mejora continua a las necesidades de aprendizaje de los directivos, y que procure la adaptación de la propia administración pública a la sociedad que sirve.

³⁸ Paulo Roberto, Motta. *Administración Pública en la Década del 80. Limitaciones y Desafíos*. Instituto Nacional de Administración Pública; Madrid, España 1984. P. 67.

CONCLUSIONES

Con objeto de cerrar el círculo de análisis y aportaciones vertidas en el presente documento, se dará paso a algunos planteamientos que son producto del cúmulo de inquietudes y preocupaciones que tenemos como estudiosos de la administración pública. Principalmente como resultado de los cada vez más considerables cuestionamientos en torno a la actuación de la administración pública contemporánea, así como de la gestación y existencia de posturas teóricas que se pronunciaron por cambiarla, reformarla, modernizarla, nutrirla y reactivarla con nuevos enfoques y herramientas publiadministrativas, hasta desplazarla de forma parcial del ámbito público. Algunas veces, para "sustituirla" por la administración privada a pesar de las muchas salvedades que ello implicaba.

Nuestra postura, inversa a los planteamientos antes señalados, va en razón de la necesidad de la existencia de la Administración Pública desde una nueva postura: dejar de lado prácticas y herramientas obsoletas que ya no responden a las exigencias que la realidad le imprime. Sin que la acción administrativa pierda su carácter público, ni deje de lado el sentir ciudadano necesario e importante para su legitimidad.

Es importante considerar que los Estados modernos están ante el imperativo de revisar sus métodos de gobierno y administración. A pesar de reconocer que los métodos de gobierno tradicionales tuvieron su momento de eficacia, la obsolescencia apareció cuando el Estado ya no fue capaz de brindar respuestas oportunas para responder a las exigencias ciudadanas y aún, ante la incertidumbre y las contingencias.

Además, es necesario que el Estado replantee sus estructuras a partir de entender el nuevo papel que juega hoy en día la sociedad, ante lo cual debe saber incorporar la opinión ciudadana a las decisiones de gobierno y considerarla sujeto activo de las acciones administrativas.

Estos y otros muchos retos estatales exigen al Estado una actuación con tintes democráticos que desde nuestra visión sólo será posible a través de la utilización de técnicas como la gerencia pública, que surge ante la interminable búsqueda de nuevos paradigmas que permitan a la administración pública recuperar su espacio.

Nos pronunciamos por considerar a la Gerencia Pública (*Public*

CONCLUSIONES

Management), como una herramienta metodológica modernizadora de la Administración Pública Contemporánea. Dejando de lado la más mínima posibilidad de sustitución de la Administración Pública por la Gerencia, como muchos estudiosos lo han planteado.

Tampoco se trata de una gerencia que sea equiparable a la de del ámbito privado, ya que ésta se aboca a la vida pública, se inserta en los procesos de gobierno y retoma como ente activo a la sociedad abierta, capaz de enfrentar lo impredecible y dar un tratamiento democrático a los problemas públicos.

Pero plantear la Gerencia Pública como un método de decisión en el ámbito publiadministrativo, necesariamente nos lleva en primera instancia a desarrollar la realidad estatal contemporánea con objeto de precisar, definir y establecer con claridad su evolución: del Estado liberal al Estado propietario, desde tres diferentes dimensiones, de tal manera que se acoten desde un punto de vista interdisciplinario, todos y cada uno de los elementos que produjeron el cambio de realidad estatal, tendiente hacia el Welfare State.

Estado que sin lugar a dudas cumplió su cometido en el momento para el que fue creado, aunque después, sus excesos e incapacidades lo llevaron a ser cuestionados duramente por teóricos, funcionarios y estudiosos de lo público y lo privado.

El Welfare State "está en crisis", es el eslogan que predominó por mucho tiempo, porque simplemente no fue la solución a cada uno de los problemas que se le presentaron y ello lo llevó a caer en la incapacidad de respuestas y en el cuestionamiento de su actuación y existencia misma.

Esta llamada crisis fue circunscrita a aspectos relativos a la legitimidad, que se dejó de lado como consecuencia de la desviación de tareas y metas, así como por el uso de herramientas administrativas que se hicieron obsoletas ante las exigencias reales caracterizadas por la vertiginosidad de los cambios y lo impredecible del devenir histórico.

Cuestionamiento que fue inminente en los ámbitos económico, político-administrativo y fiscal; manifestándose además en la falta de gobernabilidad a partir de el llamado gigantismo estatal.

De ahí que los años ochenta hayan sido testigos de una de las peores etapas de los estados en general, caracterizada por un crecimiento excesivo y la hipertrofia como consecuencia. Se pasa de un Estado social o providencia, a

CONCLUSIONES

un Estado filantrópico y patrimonialista.

A finales de los ochenta y principios de los noventa, se hablaba de un Estado burocratizado, desorganizado, centralizado, corrupto, poco consolidado estructuralmente e incapaz de responder eficaz y eficientemente a las exigencias que la realidad le imponía.

De este escenario, se pasó a otro en el que se propiciaron innumerables respuestas tendientes a considerar justamente la revalorización del Estado, mediante el uso de herramientas metodológicas para la toma de decisiones, capaces de enfrentar racional, eficaz y eficientemente, procesos de redimensionamiento y diferenciación de ese espacio de actuación, así como el de su reforma y sus condicionantes.

Se hablaba ya de una reforma estatal caracterizada por tener diversidad de matices que van desde los más optimistas hasta los más pesimistas con relación a la situación estatal. Algunos se circunscriben a criticar al Estado, a redimensionarlo, a reacomodarlo, a redefinirlo o a reinventarlo, pero también se incluyen tendencias encaminadas a la firme tarea de lograr su desaparición, para posteriormente y ante la ausencia de aparato estatal, ser sustituido por las reglas de lo privado.

La reforma del Estado se inicia básicamente cuando se dan cambios importantes en la filosofía estatal prevaleciente, en las estructuras donde se organizan los poderes y en las relaciones entre la figura estatal y la sociedad. Como resultado del cuestionable papel que el aparato estatal había desempeñado en la consolidación de los fines públicos, la búsqueda de nuevos y mejores paradigmas prevalecía como una necesidad urgente.

Esta reforma como proceso necesario en la búsqueda de nuevas alternativas gubernamentales y ante la necesidad de explicar el papel esencial que juega la figura estatal en la conducción de los destinos nacionales de cualquier país, se caracterizó por planteamientos relacionados con el tamaño del aparato estatal, la magnitud de la intervención del Estado, el tamaño del aparato administrativo, el número de las empresas públicas necesarias y la función de la administración pública. Esta concepción parte de considerar al Estado como una institución básica de la sociedad, sin la cual ésta última no se concibe. Es la representación política de la sociedad que ejerce una autoridad o un poder de dominación conforme a ciertos valores colectivos mayoritarios en determinada población, establecida en un territorio y regida por un orden

CONCLUSIONES

jurídico determinado.

Por lo que, como resultado de una evolución de los estados a nivel mundial, se gestaron reformas radicales que han necesariamente significado transformaciones trascendentales en la sociedad y en las representaciones políticas de las mismas.

Como consecuencia de las múltiples desviaciones estatales que se traducían en incapacidad de respuestas y carencia de gobernabilidad la reforma del Estado se da a partir de la consideración de diversos elementos internos y externos: redimensionamiento estatal; apertura comercial como consecuencia de la globalización; procesos de descentralización, desburocratización y racionalización; y reforma administrativa.

Esta reforma administrativa se da en el orden instrumental; es decir, tiene que ver con estructuras gubernamentales, políticas públicas y sistemas de gestión, ámbitos en donde aún en la actualidad se vislumbra un considerable rezago. Es entonces necesario encararla como prioridad del nuevo gobierno a partir del rediseño del mismo y considerar una reforma administrativa a partir de políticas públicas nuevas que reconozcan las necesidades y prioridades actuales, así como los cambios de las circunstancias y las deficiencias estatales. Ello a la par de considerar transformaciones en el ámbito legal.

El desquebrajamiento de los paradigmas tradicionales de la administración pública que prevalecieron después de la Segunda Guerra Mundial, cada vez es más evidente. La visión tradicional se ha dejado de lado desde hace mucho tiempo, y por ende, la legitimidad de la ley basada en la imposición y la coerción. Ahora lo más importante es cómo hacer que el gobierno responda cada vez más y mejor a las múltiples necesidades y exigencias ciudadanas.

Derivado de ello, dos son las principales tendencias que se gestan en torno a la administración pública (aunque cabe aclarar que sólo la segunda tendencia fue abordada con mayor detenimiento durante el desarrollo del presente documento):

1. La recuperación del carácter público de la administración pública.
2. La reactivación de la capacidad de la administración pública.

Ambas tendencias consideran a la administración pública no sólo desde un punto de vista económico y fiscal, o desde la urgencia de redimensionar o

CONCLUSIONES

compactar al Estado. La nueva administración pública hoy en día, liberada de estos enfoques, se encuentra en un proceso de reconstrucción del carácter público y la capacidad propia de la administración pública.

La primer tendencia, se encamina a la eliminación de actos de corrupción tan cotidianos en la práctica publiadministrativa, para dar paso a la participación ciudadana, la revitalización de la legalidad, la rendición de cuentas y la búsqueda del interés público, por encima de los intereses particulares de los servidores públicos.

La reconstrucción de la capacidad de la administración pública por su parte, se basa en la necesidad cada vez mayor de utilizar métodos y tecnologías modernas, que permitan mejorar el manejo administrativo y aseguren la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Ambas tendencias, tienen que ver con el papel que el Estado y la sociedad juegan en un ambiente de globalización económica, política, tecnológica y cultural; de cambios inéditos y vertiginosos; incertidumbre; riesgo; regionalización; y el cada vez más importante despertar de las administraciones locales, entre otros.

Dentro de los principales retos que enfrenta la administración pública contemporánea, encontramos que es impostergable la tarea de edificar una gestión pública eficiente y equitativa, acorde con un Estado reformado, basada en un nuevo estilo de organización y gestión con capacidad de resolución de problemas y conflictos.

Se necesita además, realizar una revisión de los esquemas de gestión, con el objeto de analizar y valorar la puesta en marcha de mecanismos de planeación estratégica a mediano y largo plazo, encaminados a dejar de lado prácticas centralizadoras. Sin olvidar la revisión de las tareas de programación, supervisión y control para lograr su desburocratización y hacer de los órganos encargados de estas tareas, instituciones autónomas. Se requieren esquemas de control y evaluación más ágiles y flexibles.

Implica la recuperación del ciudadano como participante esencial de las decisiones y las actividades gubernamentales; dejan de ser objetos para convertirse en sujetos activos con oportunidades institucionales frente al Estado. Es decir, se trata de recuperar al ciudadano como usuario del servicio público, cuyos requerimientos deben ser satisfechos y hasta superados.

CONCLUSIONES

Las nuevas tendencias gubernamentales se relacionan básicamente con la búsqueda de la calidad gerencial, basada en los resultados más que en los procedimientos; en una administración pública estratégica y de calidad. Que lejos de contraponerse al paradigma neoliberal centrado en la exigencia de disciplina fiscal y monetaria, así como de calidad, economía, eficiencia y eficacia, se complementan.

El contexto estatal, caracterizado por el reacomodo de las reformas estatales y la nueva dinámica instaurada en los ámbitos político, social, económico, tecnológico y hasta cultural, impone como prioridad la necesidad de que prevalezca en el ámbito publiadministrativo, un nuevo pensamiento capaz de valorar diversas racionalidades y restricciones en la toma de decisiones; es decir, que sirva como método inductivo orientador de rumbos claros. Esto es importante, si apuntamos un escenario donde las situaciones cambiantes y complejas superan las tareas rígidas y repetitivas de un modelo tradicional de gobierno.

Derivado de lo anterior, la Gerencia Pública se perfila como una alternativa de toma de decisiones que por ningún motivo debe ser entendida como una técnica privada y aislada del contexto gubernamental.

Por el contrario, es un método que se auxilia para su proceder de una diversidad de técnicas de carácter administrativo, técnico y político, todas determinantes en un ambiente público porque han tenido su origen y trascendencia en el estudio de problemas de gestión pública y programas gubernamentales.

A diferencia de las técnicas administrativas tradicionales, la gerencia pública se caracteriza además de administrar y racionalizar recursos, por el continuo diseño de políticas públicas, a partir de un perfil creativo, estratégico e innovador que le permite abordar contextos, conflictos y escenarios escasamente considerados por el proceso administrativo formal y previsible.

La gerencia pública va más allá de una racionalidad fincada en los procedimientos que conforman las etapas administrativas para obtener resultados previamente planeados; ésta, es medida y evaluada en razón de los resultados, por lo que los valores de la racionalidad no enfatizan lo que se obtiene a priori.

El pensamiento gerencial no elude la incertidumbre, la enfrenta y la ubica en el tiempo para enfrentarla. Demuestra que la evasión de presiones

CONCLUSIONES

resultantes de la vida social, es calificada por la carencia de opciones innovativas de gobierno que permitan enfrentar con creatividad los problemas públicos.

La gerencia pública, no sólo es un método más en la toma de decisiones públicas, ésta debe ser entendida como una herramienta necesaria en condiciones de restricción de recursos y elevada complejidad, debido al cúmulo de variables que intervienen y al poco o casi nulo control que se tiene sobre éstas. Ante ello aporta las categorías de incertidumbre, turbulencia e ignorancia, además de agudizar la capacidad de adaptación al cambio.

Este tipo de herramienta metodológica, es la que necesita conocer y estar a al mano de gobernantes en el continuo proceso de toma de decisiones, porque estos son los encargados de cumplir con funciones de dirección que exigen el desarrollo de habilidades de pensamiento, análisis y decisión, en situaciones diversas, infrecuentes, contradictorias e imprecisas, que por ningún motivo responden a recetas o soluciones predeterminadas, establecidas de antemano en un documento que tiene como objetivo predecir el futuro y el comportamiento de una realidad gubernamental.

El tomador de decisiones, necesita formarse un criterio que le permita orientar la acción y la política pública necesarias en un escenario determinado. Tratando en la medida de lo posible, de hacer a un lado la adopción de recetas simples y con carácter universal, ante problemas complejos que requieren de nuevas y complejas soluciones, capaces de reconceptualizar la acción gubernamental y generar nuevas alternativas. Es decir, se trata de edificar un Estado menos operador e interventor, que tienda más hacia la regulación y la coordinación.

Retomando los planteamientos de Enrique Cabrero, la gerencia pública es necesaria en la construcción de espacios de diagnóstico y decisión con objeto de integrar los tres ejes de toda acción gubernamental conocidos como eficiencia, eficacia y legitimidad. El reto se basa en lograr una mezcla estratégica; en encontrar el punto de equilibrio de los costos bajos y razonables, alcanzar los objetivos fijados y, actuar a partir de considerar la preferencia de los agentes para ampliar los espacios de gobernabilidad.

En una primera aproximación, la consecución del equilibrio se percibe como una tarea fácil, aunque en realidad esto no es así, ya que cada una de las variables tiene una lógica particular y no tienen necesariamente la misma orientación, ni racionalidad. Lo que nos permite establecer que muchas de las

CONCLUSIONES

veces alcanzar la eficacia nos puede llevar a perder los objetivos de eficiencia o legitimidad.

En este tenor, las decisiones de gerencia pública se caracterizan por la restricción de recursos y por una diversidad de objetivos contradictorios que es necesario llevar hacia un conjunto de acciones gubernamentales, a través de la consistencia y la congruencia en la toma de decisiones.

Además de requerirse funcionarios directivos con características gerenciales: abiertos, propositivos y capaces de actuar ante la participación ciudadana que finalmente será quien marque los rumbos de la acción gubernamental. Porque la sociedad emerge como la piedra angular de un poder democrático, decidida a participar y exponer su visión de tal manera que las autoridades las consideren y las integran como parte de la agenda de gobierno. Los responsables de consolidar la reforma del Estado son tanto el Estado como la sociedad; aunque también es imprescindible la existencia de un área gubernamental que cuente con un panorama genérico de los problemas y posibles soluciones a los que se enfrentan la administración pública y el gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Acle Tomazini, Alfredo. Retos y Riesgos de la Calidad Total. Grijalbo, México 1994.

Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad Administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1982.

Aguilar Villanueva, Luis. F. Colección Antologías de Política Pública. El Estudio de las Políticas Públicas. (primera antología). Miguel Angel Porrúa, México 1996.

Aguilar Villanueva, Luis. F. Colección Antologías de Política Pública. La Hechura de las Políticas. (segunda antología). Miguel Angel Porrúa, México 1996.

Aguilar Villanueva, Luis. F. Colección Antologías de Política Pública. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. (tercera antología). Miguel Angel Porrúa, México 1996.

Aguilar Villanueva, Luis. F. Colección Antologías de Política Pública. La Implementación de las Políticas. (cuarta antología). Miguel Angel Porrúa, México 1996.

Apter, David. Política de la Modernización. Paidós, Buenos Aires 1972.

Arellano, David. Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte (Mimeo). Graduate Scholl of Public Affairs, University of Colorado at Denver 1995.

Argüelles, Antonio y José Antonio, Gómez. Guía Metodológica para la Desconcentración y Modernización de Estructuras Administrativas. Miguel Angel Porrúa, México 1995.

Barea, José. "El Management de los Entes Públicos". Segundo Congreso de Economía y Economistas de España, Bilbao, San Sebastian y Victoria; del 27 al 29 de noviembre de 1996.

Barry, Bozeman. All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories, Jossey-Bass Publishers, California 1989.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Barry, W. S. Fundamentos de la Gerencia (The Fundamentals of Management). Oasis S.A., México 1971.

Bozeman, Barry. Public Management. The State of the Art. Jossey-Bass, California, 1993.

Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos (coordinadores). Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Angel Porrúa, México 1999.

Cabrero Mendoza, Enrique. Del Administrador al Gerente Público. Un Análisis de la Evolución y Cambio de la Administración Pública, y del Perfil de Dirigentes de Organizaciones Gubernamentales. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1995.

Cabrero Mendoza, Enrique. Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1992.

Cabrero Mendoza, Enrique. La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Angel Porrúa, México 1995.

Camus, Albert. El Mito de Sísifo. Losada, Buenos Aires 1960.

Carrillo Barroso, Ernesto. "La Modernización de las Administraciones Públicas ante la Integración Europea". Merino Huerta, Mauricio (coordinador). Cambio Político y Gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México 1992.

Castles, Francis Geoffrey. The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States. London, Sage 1982.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Serie Documentos Reuniones Internacionales. Seminario sobre la Situación Laboral del Personal de la Administración Pública en los Países de América Latina (1997 Abr. 24-25: Santo Domingo). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; PNUD; República Dominicana. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. <http://www.clad.org.ve/0030002.html>.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Cohen, Steven. The Effective Public Manager. Archiving Success in Government. Jossey-Bass Publishers, San Francisco,

Chirinos, Edmundo J. La Universidad Venezolana y la Formación de los Gerentes Públicos. OCP-CLAD, Caracas, Venezuela 1985.

Davenport, Thomas H. Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology. Boston, Mass: Harvard Business School Press, 1983.

De la Oliva, Andrés. Informe de la Delegación Española al II Congreso Internacional de Formación de Funcionarios Directivos. Alcalá, septiembre 1970.

De Laubadere, Andre. Tratado de Derecho Administrativo Tomo I. 1976.

Dror, Yehezkel. Enfrentando el Futuro. Fondo de Cultura Económica, México 1991.

Drucker, Peter. El Ejecutivo Eficaz. Sudamericana, Buenos Aires 1969.

Drucker, Peter. La Gerencia de Empresas. Sudamericana, Buenos Aires 1972.

Dusen Loishard, William Van. "¿What in the World is Going on?". Vital Speeches. 1 de marzo de 1990.

E., Obeng y S. Crainer. Reingeniería de la Empresa. Folio. Barcelona 1994.

Eisenstadt, S. N. Ensayos Sobre el Cambio Social y la Modernización. Técnos, Buenos Aires 1970.

Fayol, Henry. Administración Industrial y General. Herrero Hermanos, Suc., S.A., México 1998.

G. James, March y Johan P., Olsen. Rediscovering Institutions the Organizational Basis of Politics. New York The Free Press, 1989.

Garson, David y Overman, Samuel. Public Management Research in the United States. Praeger, New York 1983.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Graterol Calles, Elita. et al. La Gerencia Pública Necesaria. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y OCP, Presidencia de la República Venezolana. Caracas, Venezuela 1989.

Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Angel Porrúa, México 1999.

Guerrero, Omar. El Estado en la Era de la Modernización. Pláza y Valdés, México 1992.

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

Habermas, Jugen. El Discurso Filosófico de la Modernidad. Fondo de Cultura Económica, México 1989.

Hall, Richard H. y Stella de Feferbau. Organizaciones, Estructuras y Procesos. Prentice Hall Internacional, México 1973.

Haywood, Stuart y Jeff Rodríguez. "Un Nuevo Paradigma para la Gestión Pública del Mundo". Bernardo Kliksberg (compilador). El Rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional. Instituto Nacional de Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Heady, F. Public Administration a Comparative Perspective. Albuquerque, N.M. University of New Mexico, 1979.

Hecló, H. "Toward a New Welfare State?" Flora Heidenheimer (eds.). Of Welfare State in Europe and in America. New Brunswick Transaction Books 1981.

Hood, Christoper. From Old Public Administration to New Public Management. Public Money & Management, jul-sep 1994.

Informe de la Jornada de Estudio Sobre la Relación Administración-Administrado. CESA, 19 de noviembre de 1979.

Ishikawa, Kaoru. ¿Qué es el Control Total de Calidad? Norma, S.A. 1986.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Jurgen, Habermas. "Modernidad Versus Postmodernidad". En Picó Josep (compilador). Modernidad y Postmodernidad. Alianza Editorial, México 1990.

Kliksberg, Bernardo (compilador). El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional. Traducción de Simy Juliette Benarroch, Mónica Vaisberg y Marie Toulain. Instituto Nacional de Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo Transformar al Estado? Más Allá de Mitos y Dogmas. Fondo de Cultura Económica, México 1989.

Kliksberg, Bernardo. "¿Cómo Será la Gerencia en la Década del 90?" Selección de Documentos Clave, No. 9, 2, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela 1992.

Kliksberg, Bernardo. Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989.

Kliksberg, Bernardo. La Gerencia Pública Necesaria. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela 1985.

Kliksberg, Bernardo. Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México 1983.

Laufer, Romain y Alain, Burlaud. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Traducido por José Luis Marcos Martín. Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1989.

Laufer, Romain y Alain, Burlaud. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1989.

Lerner, Allan y John, Wanat. Public Administration. A Realistic Reinterpretation of Contemporary Public Management. University of Illinois at Chicago, Prentice Hall, 1992.

Livingstone, Sterling. En Henry Mintzberg. Planeación Estratégica. Gran Biblioteca de Prentice Hall, 1995.

Louis, Armand y Michel, Drancourt. La Apuesta Europea. Plaza y Janes, Barcelona 1968.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

M. Gross, Bertran. Organisation and Managing. The Free Press. Nueva York 1968.

M., Hammer y J. Champy. La Promesa de la Reingeniería. Fortune, mayo 3 de 1993.

March, James y Johan, Olsen. Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics: The Free Press. 1989.

Meny, Ives y Jean-Claude, Toening. Las Políticas Públicas. Ariel Ciencia Política, Barcelona 1992.

Merton, Robert K.. Teoría y Estructura Sociales. Fondo de Cultura Económica, México 1964.

Metcalfe, L. y Sue, Richards. La Modernización de la Gestión Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1989.

Ministerio de las Administraciones Públicas. Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado. MAP, Madrid 1990.

Mintzberg, Henry. Mintzberg y la Dirección. Versión española por Jesús Nicolau Medina y Mercedes Gonzalbes Ballester. Díaz de Santos, S.A., Madrid 1991.

Moctezuma Muñoz, Gabriel. "Evaluación y Perspectivas de la Modernización Administrativa". Estrategias y Perspectivas de la Modernización Administrativa en Grandes Metrópolis. Gobierno del Distrito Federal-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, septiembre de 1997.

Moctezuma Muñoz, Gabriel. La Modernización Administrativa en el Contexto de la Transición Política en el Distrito Federal (mimeo). Ponencia presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998.

Montaño, Luis. Argumentos para un Debate sobre la Modernidad. Aspectos Organizaciones y Económicos. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México 1994.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Motta, Paulo Roberto. Administración Pública en la Década del 80. Limitaciones y Desafíos. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1984.

Núñez Jiménez, Arturo. La Reforma del Estado (Mesa Redonda). Villahermosa, Tabasco, 19 de julio de 1990.

Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Edición de John Keane; Traducción de Antonio Escotado. Alianza, México 1991.

Omachonu, Vicent K. Y Ross Joel E. Principios de la Calidad Total. Diana, México 1995.

Osborne, David y Ted Gaebler. La Reinversión del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Paidós, Barcelona 1992.

Overman, Sam y Kathy, Boyd. Best Practice Research and Post-Bureaucratic Reform. Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver, 1993.

Paramés Montenegro, Carlos. En Torno al "Management". Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid 1971.

Pardo, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Propuesta para Explicar los Cambios en la Estructura de la Administración Pública, 1940-1990. Instituto Nacional de Administración Pública-Colegio de México, México 1992.

Parro, Nereo Roberto. Reingeniería. Empezar de Nuevo. Ediciones Macch, Buenos Aires 1996.

Peter, Thomas y R. Waterman. En Busca de la Excelencia. Lasser Press, México 1984.

Peters Guy y Richard, Rose. Can Government Go Bankrupt? Basic Books, New York 1978.

Poder Ejecutivo Federal. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. México 1996. (<http://www.secodam.gob.mx/leyes/promap/resumen.html>)

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Ramírez Zozaya, Juan Miguel. Conciliando Intereses en Torno a la difícil Relación Estudio de Caso-política Pública. (mimeo). Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela nacional de Estudios Profesionales ACATLAN, enero de 1995.

Ramos Fernández, Francisco. El Proceso de Transformación de la Gerencia Pública en la España Democrática. OCP-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela 1985.

Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Fondo de Cultura Económica, México 1991.

Reyes, Juan. "Elementos Económicos de la Reforma del Estado en México". En Barros Horcasitas, José. Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México. Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del castillo (compiladores) Miguel Angel Porrúa-Universidad de Guadalajara-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México 1991.

Richards, Sue. Bernardo Kliksberg (compilador). El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1994.

Rimlinger, G. Welfare Policy and Industrialization in Europe, American and Russia. New York, Wiley 1971.

Roel Rodríguez, Santiago. Estrategia para un Gobierno Competitivo. Como Lograr Administración Pública de Calidad. Un Nuevo Paradigma. Castillo, México 1996.

Roll, Erick. Historia de las Doctrinas Económicas. Fondo de Cultura Económica, México 1987.

Sallenave, J. Gerencia y Planeación Estratégica. Norma, Colombia 1985.

Skocpol, Theda. Comparing National System of Social Provision: A Polity Centered Approach. International Political Association, Washington, D.C. 1988.

Solis Acero, Felipe. "Notas Sobre el Concepto de la Reforma del Estado y su Vinculación con el Proceso de Modernización". En Núñez, Arturo. La Reforma del Estado (Mesa Redonda). Villahermosa, Tabasco, 19 de junio de 1990.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Subirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.

Taylor, Frederick W. Administración de Talleres. Argentina de Finanzas y Administración, Buenos Aires 1945.

Taylor, Frederick W. Principios de la Administración Científica. Herrero, México 1961.

Tennenbaum, Arnold S. Psicología de la Organización Laboral. Cableados Estructurados Certificados, S. A. de C.V., México 1968.

The Civil Service Vol. 1. Report of the Committee 1966-1968. Chairman: Lord Fulton. Her Majesty's Stationery office Londres.

Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica, México 1957.

Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo II. Fondo de Cultura Económica, México 1964.

Wildavski, Aaron B. Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes. Boston, Little, Brown 1975.

World Bank. World Development Report 1988. Oxford University Press.

HEMEROGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. "El Modelo Redimensionador: Supuestos y Límites". Memoria del Primer Seminario Internacional Reforma y Modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México 14-16 de noviembre de 1989.

Aguilar, Luis. "Una Reconstrucción del Concepto de Opinión Pública". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. No. 130. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.

Almada, Carlos. "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". Memoria del Primer Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México del 14-16 de noviembre de 1989.

Álvarez Madrid, José. "La Gestión de Políticas Públicas y la Naturaleza de la Gerencia Pública: Una referencia al Caso Chileno". Democracia y Desarrollo No. 6. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Caracas, Venezuela julio de 1996.

Arturo Israel (*World Bank Public Sector Management and Private Sector Development Division*). "El Cambiante Rol del Estado: Dimensiones Institucionales". En Memoria del Primer Seminario Internacional Reforma y Modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México del 14-16 de noviembre de 1989.

Aziz, Alberto. "Reforma al Estado. Modernización sin Modernidad". Barroso, Hurtado y Fernández (compilador). Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Angel Porrúa, México 1991.

Baena, Guillermina. "Política y Comunicación: A la Búsqueda de Nuevos Paradigmas". Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cuarta Época, No. 4, México julio-septiembre de 1994.

Barzelay, Michael y Babak, Armajani. "Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies". Journal of Policy Analysis and

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management, Vol. 9, No. 3. New York: J. Wiley, 1990.

Barzelay, Michael. "La Responsabilidad en una Perspectiva Postburocrática de la Administración Pública". Documentación Administrativa No. 224-225, Madrid octubre 1990-marzo 1991.

Binder, Leonard. "La Crisis del Desarrollo Político". Revista de Política y Administración No. 2, México mayo-agosto 1975.

Borón, Atilio. "Estado Asistencialista, Neoliberalismo y Democracia en América Latina". Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989.

Burriel de Orueta, Eugenio. "Segunda Parte: La Administración Pública en la Transición Democrática Española". Quórum, 2ª Epoca, Año V, No. 39. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, febrero de 1996.

C. E., Rohm. "The Principal Asegura un Mejor Futuro Aplicando la Reingeniería a su Departamento de Seguro Individual". National Productivity Review. Invierno de 1992/1993.

Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública". Reforma y Democracia, No. 1 Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Caracas, Venezuela enero 1994.

Canales Aliende, José Manuel. "El Directivo Público". III Curso de Estudios Superiores de Gestión Pública Local. Actualidad Administrativa No. 7, Madrid 1996.

Cardoso, Miriam. "La Problemática de la Evaluación en la Administración Pública". Empresa Pública No. 3, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México 1986.

Castelazo, José R. "Reflexiones Sobre Modernización y Modernidad Político-Administrativa". Cuadernos de Análisis Político-Administrativo No. 1. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Crozier, Michel. "El Cambio en las Organizaciones Públicas". Gestión y Política Pública, Vol. I, Núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México julio-diciembre de 1992.

Crozier, Michel. "El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto". Memoria del Primer Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México del 14 -16 de noviembre de 1989.

Chávez Alvarado, Miguel A. "Elementos Condicionantes para la Reforma del Estado". Memoria del Segundo Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México del 29-30 de julio de 1991.

Dahrendorf, Ralf. "La Desreglamentación y la Intervención del Estado". Reforma del Estado: Las Razones y los Argumentos. Perspectivas de la Modernización Política. Partido Revolucionario Institucional-IEPES, México 1990.

Dye, T. "Politics versus Economics: The Developmen of rthe Literature on Policy Determination". Policy Estudios Journal No. 7, 1999.

Einsenstadt, S. N. "Burocracia, Burocratización y Desburocratización". Revista de Administración Pública, No. 46. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1971.

Estevam Martins, Carlos. "Cinco Puntos Acerca de la Modernización de la Administración Pública en Brasil". Reforma y Democracia No. 1. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Caracas, Venezuela noviembre de 1993.

Flores, Vega Ernesto. "Todo lo que Usted Quería Saber Sobre Reingeniería". Expansión. Grupo Editorial Expansión, México Junio de 1996.

Goodsell, Charles. "Reinvent Government or Rediscover it? Public Administration Review Vol. 53, No. 1. American Society for Public Administration, Washington 1993.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Gore, Al. "The New Job of the Federal Executive". Public Administration Review Vol. 54, No. 4. American Society for Public Administration, Washington Julio-agosto de 1994.

Graham T., Allison. "Public and Private Management: are They Fundamentally alike in All Unimportant Respects?". Public Management Research Conference, Brookings Institution, Washington D.C. 1979.

Guerrero Orozco, Omar. "Modernización de la Administración Estatal en el Estado de Guerrero". Gaceta Mexicana. Administración Pública Estatal y Municipal No. 56. Modernización Administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública, México abril 1997.

Guerrero Orozco, Omar. "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno". Colección Política y Administración tomo II. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1992.

Guevara García, Santiago J. "Gerencia Pública Como Problema de Investigación". Revista Chilena de Administración Pública. Estado, Gobierno y Gestión Pública. Colegio de Administradores Públicos de Chile, Santiago de Chile octubre de 1995.

Hammer, Michael. "El Trabajo de Reingeniería: No Automate, Suprime". Harvard Business Review. Julio-agosto de 1990.

Heydebrand, Wolf. "New Organizational Forms". En Work and Occupations, Vol. 16, No. 3. August 1989.

Ibarra Colado, Eduardo y Montaña Hirose, Luis. "Teoría de la Organización y Administración Pública. Insuficiencias, Simplezas y Desafíos de una Maltrecha Relación". Gestión y Política Pública, Vol. 1, No. 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México 1992.

Ink, Dwight. "Impacto de la Modernización como Parte del Diseño de Modernización". Memoria del Segundo Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México del 29-30 de julio de 1991.

Kanter, Rosabeth. "Tendencias Gerenciales en los Estados Unidos". Investigación Gerencial, Caracas 1991.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Katz, Fred E. "Explicación de los Grupos de Trabajo Informales en Organizaciones Complejas". Esquema para Ejecutivos No. 38, México 1967.

Keith, Davis. "Envolving Models of Organizational Behavior". Academy of Management, journal, marzo de 1968.

Kliksberg, Bernardo. "Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública". En Memoria del Primer Seminario Internacional Reforma y Modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México del 14-16 de noviembre de 1989.

Kliksberg, Bernardo. "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa". Memoria del Segundo Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México del 29-30 de julio de 1991.

Kliksberg, Bernardo. "Revisando Mitos Viejos y Nuevos en Gerencia. Elementos para un Cambio Paradigmático". Argumentos para un Debate sobre la Modernización. Aspectos Organizacionales y Económicos. Serie de Investigación 13. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México.

Lahera Eugenio. "Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública". Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. No. 52; Santiago de Chile abril de 1994.

Lawrence, P. J. "La Reingeniería en la Industria de Seguros". Best's Review. Mayo 1991.

Lester, Salomón y K. Anheimer, Helmut. "En Busca del Sector no Lucrativo: La Cuestión de las Definiciones". Umbral XXI, Número Especial.

Levy, Marion. "Patterns of Modernization and Political Development". In The Annals of American Academy of the Social Sciences, Vol. 358, Estados Unidos march 1965.

Lynn, Laurence. "Public Management: The Triumph of art Over Science". Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for public Policy Analysis and Management. Vol. 123, No. 2, New York: J. Wiley, spring 1994.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Méndez, José Luis. "¿Regresando al Futuro? Postmodernidad y Reforma del Estado en América Latina". Democracia y Desarrollo No. 6. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Caracas, Venezuela julio 1996.

Mendoza Mayordomo, Xavier. "Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España". Documentación Administrativa. No. 223, España julio-septiembre de 1990.

Moctezuma Muñoz, Gabriel. "Evaluación y Perspectivas de la Modernización Administrativa". Estrategias y Perspectivas de la Modernización Administrativa en Grandes Metrópolis. Gobierno del Distrito Federal-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, septiembre de 1997.

Monnier, Eric. "Objetivos y Destinatarios de las Evaluaciones". Documentación Administrativa No. 224-225. Madrid octubre 1990-marzo 1991.

Montoya Gómez, Hector Manuel. "Calidad Total o Reingeniería". Económicas del Colombiano. Medellín, miércoles 24 de abril de 1996.

Mosquera Mesa, Ricardo. "El Papel del Estado en el Avance Tecnológico". Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe No. 45. Santiago de Chile, diciembre de 1991.

Muller, Robert. "Cómo Preparar Mejores Gerentes para una Epoca Incierta. La Interrupción de la Simetría en el Desarrollo Gerencial". Cuadernos de Administración. Universidad del Valle, Colombia 1984.

Naím, Moises. "Viejas Costumbres y Nuevas Realidades en la Gerencia Venezolana". En Chanlat, Echeverry y Dávila (compiladores). En Búsqueda de una Administración para América Latina.

Nogueira, Marco. "Democracia Política, Gobernabilidad y Representación". Reforma y Democracia No. 1, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Caracas, Venezuela enero de 1994.

Ospina Bozzi, Sonia M. "Gestión, Política Pública y Teoría Organizacional". Gestión y Política Pública Vol. II, No. 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México enero-junio de 1993.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Pardo, María del Carmen. "La Administración Pública en México: Su Desarrollo como Disciplina. En Foro Internacional Vol. XXXIII, No. 1, México, enero-marzo 1993.

Peters Guy. Can Government Go Bankrop? Ney York, Bassic Books 1978.

Peters, B. Guy. "L'échec du "Managérialisme" Dans Une Societé managériale: La Gestion du Secteur Aux États-Unis". Revue Frncaise d' Administration Publique No. 70, avril-juin 1994.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Sobre el Desarrollo Humano. 1993.

Quintín, Antonio. "La Especificidad de la Gerencia Pública y la Gerencia Pública Deseable. Precisiones Conceptuales". Memoria Política, No. 3. Universidad de Caracas, Venezuela 1993.

R., Janson. " De que Modo se Transforman las Organizaciones con la Reingeniería, para Satisfacer a los Clientes". Revista Nacional de Productividad. Invierno de 1992/1994.

Richard, Sue. "El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública". Gaceta de Administración Pública No. 1, septiembre-diciembre de 1994.

Rodríguez Ibañez, José Enrique. "De la Crisis de Legitimación al Corporatismo: las Paradojas Políticas de las Sociedades Contemporáneas". En Revista del Centro de Estudios Constitucionales No. 6, México mayo-agosto de 1990.

Rondinelli, Dennis A. "Estrategic Management of Privatization: A Framework for Planning and Implementation". Public Administartion and Development. No. 16,3. Chichester, august 1996.

Rosenthal, Gert. "La Magnitud del Aparato estatal como Centro de los Debates: las Razones y las Consecuencias". Memoria del Primer Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México del 14-16 de noviembre de 1989.

Serón Alumini, Juan. "Gobierno y Gerencia Pública". Revista Chilena de Administración Pública. Estado, Gobierno y Gestión Pública. No. 7. Colegio de

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Administradores Públicos de Chile. Santiago de Chile Octubre 1995.

Skocpol, Theda. "El Estado Regresa al Primer Plano: Estrategias de Análisis de la Investigación Actual". Zona Abierta No. 50. México 1989.

Solís, Leopoldo y Rafael Gómez. "Soberanía e Independencia ante la Economía Global". Revista Examen. Año 8, No. 26, México julio de 1991.

Sue, Richards. "El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública". Gaceta de Administración Pública No. 1, México septiembre-diciembre de 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Pública. Una Tecnología de Buen Gobierno". Revista de Administración Pública No. 1; San Juan de Puerto Rico 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Social: Una Opción de Gobierno Abierto". Estudios Políticos. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cuarta Epoca No. 4, México julio-septiembre de 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva Racionalidad del Estado Mexicano". La Revista del Colegio No. 3. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, julio de 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública". Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. No. 9; Toluca, Estado de México enero-marzo de 1991.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Tendencias de la Administración Pública Moderna". Revista Identidad, Primera Epoca, No. 3; Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Sección Estado de México A. C., septiembre de 1992.

Zapico Goñi, Eduardo. "La Formación del Funcionario Directivo en Europa". Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 56, No. 2. Madrid, España, Julio 1989.

----- "Calidad Total en los Servicios". Alternativas Tecnológicas No. 28. Academia Mexicana de Ingeniería, CONACYT.