

57

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"**

**"GERENCIA PÚBLICA PARA LA DEFINICIÓN
DE UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO EN
MÉXICO, BAJO EL ANÁLISIS DE POLICY"**

298225

SEMINARIO TALLER EXTRACURRUCULAR

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

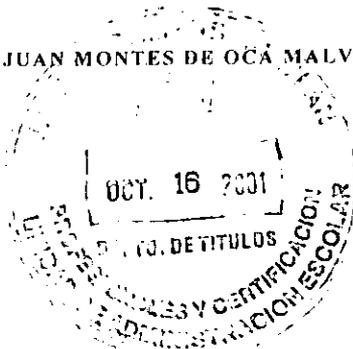
LICENCIADO EN

CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

JOSÉ DE JESÚS ZÚÑIGA HERNANDEZ

Asesor: MTO. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ



OCTUBRE, 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos:

A Dios:

*Con todo mi cariño por las oportunidades, retos y satisfacciones
que me has brindado en la vida.
Gracias Jehová.*

A Blanca Estela:

*Por lo importante que eres para mí, amor, desde que te conocí,
por el placer de compartir la vida y el corazón junto a ti,
porque cuando me diste el sí, cambiaste mi vida,
por nuestro presente y futuro,
por nuestro amor.
Gracias Mi Amor.*

A José David:

*Porque desde que naciste has sido centro de mi existir.
Gracias Hijo.*

A mi Mamá y Papá:

*Por enseñarme a vivir y formarme para ser un hombre de bien,
por la confianza, apoyo y amor que siempre me han brindado,
para ustedes con todo mi amor y cariño,
Gracias Silvia y Carlos.*

A Juan Carlos:

*Porque siempre has estado a mi lado y me has sabido soportar,
apoyar y comprender, para ti todo mi cariño y apoyo.
Gracias Hermano.*

A la Vida:

*Por el placer y la gran dicha de vivirla.
Gracias.*

A México:

*Por permitirme ser parte de ti y sentirme orgulloso de serlo,
para ti todo mi cariño, respeto, sacrificio, disciplina,
trabajo, coraje, fe y dignidad serán siempre
para verte mejor y triunfante.
Gracias Patria mía.*

A la UNAM y a la ENEP ACATLAN:

*Por cobijarme en tu seno y alimentar mi ser, espíritu y mente,
por todos los conocimientos, oportunidades y experiencias
que me has brindado durante mi formación profesional.
¡Alma Mater - No te defraudaré!
Infinitamente Gracias.*

Agradezco al Mto. Juan Montes de Oca Malvaez, el apoyo y orientación incondicional que me brindo para la realización de este trabajo. Profesor cuyos consejos han sido siempre un valioso tesoro para quienes lo conocemos y su ejemplo obliga a ser siempre mejor en todos los sentidos de la vida. Gracias por siempre y por ser un excelente amigo.

Agradezco a los profesores Araceli Parra, Enrique Bailleres, Martín de Jesús Díaz Vázquez, José Albino Hernández Escobedo, y Juan Montes de Oca Malvaez; quienes se dieron a la tarea de brindarnos sus luces y conocimientos sobre las políticas públicas, durante el desarrollo del seminario de titulación que sobre este tema impartió el área de Seminarios de la ENEP Acatlán; asimismo agradezco a la Lic. Diana Chavarria, encargada del seminario, las atenciones prestadas a quienes participamos en el mismo. A todos ellos reitero mi más profundo agradecimiento.

“La organización empresarial y estatal que descuide las relaciones humanas y la formación de sus integrantes esta condenada al fracaso y a la mediocridad”.

Juan Montes de Oca Malvaez

Índice de la investigación

	<i>Página</i>
Objetivo	8
Introducción	9
Capítulo 1. <u>Fundamentos Teóricos de la Gerencia Pública</u>	13
1.1 El Estado	13
1.2 El Gobierno	16
1.3 La Administración Pública	16
1.4 La Política Pública	17
1.5 Fundamentos Teóricos	18
Capítulo 2. <u>Elementos Generales del Proceso de Gerencia</u>	22
2.1 Gerencia Pública	22
2.2 La gerencia pública como proceso del Estado	22
2.2.1 Modernización y gerencia	25
2.3 La dirección administrativa del Estado y la gerencia	29
2.3.1 Concepto	29
2.3.2 Objetivos	29
2.3.3 Áreas especializadas	32
2.4 Etapas estructurales de la gerencia pública	33
2.5 El Postburocratismo	36

Índice de la investigación

	<i>Página</i>
Capítulo 3. <u>Perfil del Administrador Público ante el Perfil del Gerente Público</u>	41
3.1 El perfil del administrador público	41
3.2 ¿Por qué una nueva generación?	45
3.3 La enseñanza de la gerencia pública	47
3.4 El perfil del gerente público	49
3.5 El gerente público para el mejoramiento de la capacidad de gobierno	52
3.6 Hacia el incremento de la gobernabilidad	52
Capítulo 4. <u>Las Políticas Públicas como herramienta de implementación para el desarrollo de la Gerencia Pública</u>	55
4.1 El contexto de las Políticas Públicas	55
4.2 Conceptos Básicos	57
4.3 Modelos de Políticas Públicas	59
4.3.1 Modelo Racional	59
4.3.1.1 Modelo de Racionalidad Limitada	60
4.3.2 Modelo Incrementalista	60
4.3.3 Modelo Mixto	61
4.3.4 Tipología de Allison (policy making)	61
4.4 Identificación del proceso de aplicación de las Políticas Públicas en la Gestión Pública	63

Índice de la investigación

	<i>Página</i>
4.5 El ciclo de las Políticas Públicas dentro de la Gestión Pública	65
4.6 Propuesta	69
4.6.1 Gestación	69
4.6.2 Formulación	72
4.6.3 Implementación	74
4.6.4 Evaluación	81
 Conclusiones	 89
 Bibliografía	 94

Objetivo

Analizar las bases teóricas que dan sustento, estructura y desarrollo al estudio de la Gerencia Pública, mediante innovadores estudios de teorías administrativas, como el Análisis de Policy, Nuevo Institucionalismo y Post-Burocratismo, elementos claves en el proceso de cambio del Administrador al Gerente Público para la definición de una nueva forma de gobierno en México.

I n t r o d u c c i ó n

En los últimos años México ha sido escenario de profundos cambios, algunos de ellos han sido trascendentales tales como la privatización de empresas paraestatales; la apertura en el área de finanzas, negocios y comercio al capital extranjero; la apertura de espacios políticos que han permitido la alternancia pacífica en el Poder; la Reforma del Estado; así como la integración al mundo globalizado a través de los tratados internacionales con Norteamérica, América Latina, Cuenca del Pacífico y Europa.

Somos testigos presenciales y en cierta medida actores, no sólo del fin de un siglo, sino del fin de una era. Las diversas estructuras de la época que finaliza han entrado en crisis, mientras que las nuevas estructuras emergentes aún no se consolidan. Mientras unos países viven bajo el concepto de Estado-Nación, y el proteccionismo económico; algunos otros se desintegran bajo reclamos de autonomías e independencias regionales que los llevan a enfrentamientos locales; y otros más se integran en bloques con la finalidad de consolidar Co-Estados confederados cuya misión es la de construir Macro-Estados a través de la unión de sus economías, cesión de soberanía en aspectos políticos, interdependencias y el desarrollo de Gobiernos Empresariales que permitan a los Estados (que conforman un mismo bloque) responder conjuntamente a los nuevos retos y temas de las agendas gubernamentales.

Así vemos que estamos en la época de la integración supranacional en aras de la desintegración de los Estados Nacionales, muchos de los cuales son en realidad multinacionales mantenidos unidos a través de la violencia y la represión y no del consenso y la tolerancia. Hoy todos los procesos y los fenómenos producidos por los distintos pueblos del mundo se encuentran entrelazados, aunque en una primera aproximación parezcan ajenos y alejados.

El mundo se ha transformado a raíz de la anunciada "Aldea Global" de Marshall Mac Luhan, la cual es ahora una realidad.

Los Estados al insertarse dentro de la "Aldea Global"¹ se han empeñado en mantener compromisos globales con las potencias mundiales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, comportándose como gobiernos neoliberales y aplicando medidas político-económicas (en algunas ocasiones impuestas) que les han traído consecuencias, tales como:

- Un endeudamiento progresivo para contrarrestar el debilitamiento correlativo de su aparato empresarial;
- Costo social enorme;
- La concentración de los recursos escasos en pocas manos (sobre todo de los grandes consorcios y capitales);
- La falta de recursos para la inversión social;
- El amplio abismo entre ricos y pobres;
- El deterioro de la calidad educativa y de la calidad de vida;
- El desempleo y la explosión demográfica cada vez más creciente;
- La falta de control de los medios masivos de comunicación e información;
- La transnacionalización del delito, la delincuencia organizada y la extensión de las mafias internacionales y su infiltración en los círculos mas altos del poder de los Estados, y sus efectos en inseguridad, incertidumbre social e ingobernabilidad.

Ante los grandes retos que representa la globalización económica a el desarrollo de las sociedades en el mundo, obligan al Estado a modernizarse a través de herramientas como las políticas públicas y la gerencia pública a fin de satisfacer sus necesidades crecientes cada día y su permanencia como Estados-Nación, así vemos que los gobiernos de países donde las sociedades se encuentran más informadas, participantes y críticas con respecto de la función del Estado, han instrumentado ya mecanismos innovadores en su Administración Pública que les permiten resentir en menor grado los efectos de la globalización. Por consiguiente aquellos países que no están integrados por una sociedad con las características arriba señaladas, difícilmente sus gobiernos podrán implementar dichos mecanismos.

¹ Galeana, Patricia. "Paradojas de un mundo en transición". México 1993, Ed. S.R.E., p. 13.

En México es a raíz del agotamiento del Estado benefactor y de su inserción al mundo globalizado que se ha hecho necesario que el Estado redimensione sus estructuras e implante toda una serie de políticas públicas que le permitan enfrentar las crisis que actualmente padece, como son: la legitimidad de las funciones que ejecuta, el entredicho de su capacidad para atender las necesidades básicas de la sociedad, el engrosamiento del aparato estatal que aún manifiesta y la carencia de administradores públicos con un perfil adecuado a las nuevas necesidades sociales de atención.

La gerencia pública es producto de esa necesidad imperiosa por encontrar mecanismos alternos que modifiquen de forma radical la labor gubernamental que desempeña el gobierno en acción como brazo ejecutor de las acciones del Estado, es decir, inexorablemente la Administración Pública Mexicana se obliga a modernizarse a fin de estar en condiciones optimas de enfrentar retos cada vez más difíciles que la sociedad impone. Así vemos que a través de la gerencia se busca el interrelacionar más activamente al gerente público con la comunidad invitándola a que participen de manera mas activa en un compromiso común, a fin de satisfacer lo más posible los requerimientos de la sociedad.

Por lo que el método utilizado para lograr tal fin es la implantación de políticas públicas que den como resultado una generación de profesionales: gerentes públicos con una nueva visión y misión de la administración pública, más actual y practica para responder los retos que la sociedad de hoy le impone.

El presente documento trata de sentar algunas bases teóricas a partir de la exposición y desarrollo de un estudio teórico académico sobre la gerencia pública y su implementación bajo el análisis de policy para contribuir al mejoramiento de una nueva forma de gobierno.

Además es necesario señalar que el presente estudio es una propuesta, bajo el análisis de policy, para la implementación de una política pública que permita el desarrollo de la gerencia pública dentro del gobierno federal; por lo que en ningún caso trata de constituirse en paradigma, ya que el desarrollo de la gerencia pública y su relación con las políticas públicas se están apenas gestando, por lo

mismo las aportaciones a su estudio no implica limitantes, por lo tanto sigue siendo un estudio teórico general.

Así veremos que en el capítulo uno se describirán los fundamentos teóricos, históricos y conceptuales que dan sustento a la gerencia pública, así como su papel ante el Estado, el Gobierno y la Administración Pública.

Dentro del capítulo dos se explorarán los elementos generales del proceso de gerencia como proceso de Estado, su dirección administrativa, las áreas especializadas de la misma, y el postburocratismo como parte de la implementación del proceso de desarrollo de la Gerencia Pública dentro de sus etapas estructurales.

El tercer capítulo propone describir brevemente el perfil del administrador público, su objetivo y desventajas actuales ante la nueva relación entre sociedad-Estado-sociedad, así como las ventajas del perfil del gerente público.

Por último en el cuarto capítulo se busca explicar los elementos generales del proceso de las Políticas Públicas dentro de sus etapas estructurales como parte de la implementación del proceso de desarrollo de la Gerencia Pública; asimismo se busca aportar una propuesta de política pública para el desarrollo de la gerencia pública dentro del gobierno federal, con el fin de mejorar la capacidad de gobierno.

Reflexionar en esta coyuntura sobre las fuerzas que están llevando al Estado hacia el próximo milenio bajo una estructura diferente es el motivo de este documento.

Capítulos

Capítulo 1. Fundamentos Teóricos de la Gerencia Pública

Objetivo: Describir el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, así como los fundamentos teóricos, históricos y conceptuales que dan sustento a la gerencia pública.

1.1 El Estado

Desde que el hombre aparece en el planeta ha buscado la forma de sobrevivir a los retos propios de su naturaleza y anteponerse a los demás de su misma especie; se dice que el Estado comienza desde que se reunió la primera manada de hombres cuyo fin era el luchar para ver quien era el mas fuerte y así el que saliera victorioso podrá imponer su fuerza a los demás miembros del grupo e inmediatamente asignarles tareas de recolección y caza; es precisamente en este momento (en la división del trabajo) donde varios autores aclaman el nacimiento del Estado. Ahora bien se impone la ley del más fuerte, pero es a raíz de que los hombres comienzan a sentir el yugo de la opresión y añoran vientos de libertad, cuando comienzan los seres oprimidos de aquella tribu a reunirse para manifestarse y derrocar al hombre opresor es también cuando nace el arma vengadora de la libertad y aniquiladora del Estado autoritario: la democracia conjunta con la participación e integración de grupos. Es cierto que tal vez en esa época los hombres no sabían hablar, pero eso no les impedía que cuando los hombres estaban a disgusto, tan solo con señas bastaba para hacer manifiesto su malestar.

Es entonces, que el hombre descubre que dentro de su propia naturaleza existe la necesidad de 'ser social' y relacionarse con los de su misma especie, descubriendo que puede asegurar más fácilmente su reproducción como especie y satisfacer sus necesidades individuales para después procurarse las de interés común. Esa permanente interacción humana ha conjugado esa diversidad de intereses para culminar en un fin común: la vida en colectividad.

Ahora bien, es a partir de la unión de personas y después de pequeños grupos como se van conformando comunidades, para después integrarse por afinidad en regiones y después alcanzando un mejor grado de inteligencia y desarrollo humano como se consolidan en *sociedades*, las cuales se diferencian de las primitivas formas de agrupación humanas, gracias al nivel de civilización, integración e identificación de las mismas.

Es así como la sociedad adquiere poder y renombre, algunos estudiosos la definen como "...un conjunto relativamente grande y relativamente autónomo de personas que comparten una herencia común que se transmite de generación en generación y que interactúan en relaciones socialmente estructuradas. Las sociedades modernas se inclinan a establecerse en un territorio y entre sus miembros pactan un 'acuerdo de voluntades' o Contrato Social (y/o en ocasiones escrito al cual llamarán Constitución), en el cual todos ceden parte de sus libertades para poder consolidar un líder o líderes los cuales velarán por los intereses de la sociedad y sus miembros y pactarán con otras sociedades a nombre de ellos, a través de unidades políticas que se constituirán con el paso de los siglos en Instituciones Públicas o unidades políticas conocidas como Estados"²

Así el Estado se consolida como la expresión máxima de la voluntad política de la sociedad; ya que a sido creado para salvaguardar los intereses de la sociedad; pero también el Estado depende de la sociedad en la medida en que ésta lo legitima; dándose así una relación simbiótica o complementaria entre el todo que es el Estado y una de sus partes que es la sociedad.

Ahora bien la sociedad como creadora del Estado juega un papel fundamental ya que legitima la existencia del mismo a través de la empatía o apatía que demuestre a las formas de organización que controlan su poder. Pero ¿qué tipo de fuerza o poder necesita el Estado?

² Montes de Oca Malvaez. Juan. "Políticas públicas para asuntos de gobierno" Material proporcionado para el seminario de políticas públicas. Acatlan-2000. p. 26.

La respuesta nos la contesta Rosseau, quien nos dice que el Estado debe necesariamente poseer un Poder por encima de todos los integrantes del mismo incluso de la sociedad, el cual debe ser ejercido en una acción libre, -y nos explica-³ "en toda acción libre hay dos causas que concurren a producirla: una es moral, o sea, la voluntad que determina el acto; la otra física, o sea, la potencia que la ejecuta". Los elementos claves del poder son la fuerza y la voluntad: "donde no hay voluntad para concebir y fuerza para ejecutar, ahí no existe poder de ninguna especie", en este sentido, el poder político es "la voluntad social expresada por el órgano de sus interpretes legítimos y seguida de sus efectos", constituyendo el monopolio de la violencia física legítima.

El Estado se concibe desde dos perspectivas: mediante la idea de nación y de régimen político. Es una institución y un tipo de organización; es el poder supremo de la sociedad manifestado en la soberanía lo que permite integrar y conservar el poder. "El Estado-Nación es un conjunto de personas que viven en común bajo un régimen legal, dentro de un determinado territorio, integrado por individuos con obligaciones y derechos y revestidos de un poder supremo que dicta leyes y las hace obedecer", a través del aparato estatal representado por el gobierno. En este sentido, el gobierno es la personificación del Estado.

Ahora bien el Estado, subsiste por su incapacidad de solucionar todas las demandas, por lo mismo el Estado será necesario; pero ante los nuevos retos sociales internos y la geopolítica mundial es necesario que el Estado se modernice, se reforme y se redimencie para brindar un mejor servicio a su usuario final (la sociedad), así como para su propia existencia como tal.

Una vez que hemos determinado que es el Estado, explicaremos brevemente que es el Gobierno.

³ Rosseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social". México, 1998. Ed. Porrúa, p. 49.

1.2 El Gobierno

El Gobierno es un elemento integrante del Estado y se define "...como el conjunto de organizaciones que ofrece productos, presta servicios o ejerce funciones para satisfacer las necesidades de la sociedad, siendo además la autoridad que dirige la forma de gobernar"⁴.

Las funciones propias del gobierno son el dirigir la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común a través de deliberar y ejecutar sus funciones propias.

Debido a las exigencias que le son requeridas en el desarrollo de sus actividades, ha sido necesario e indispensable procurar la renovación de sus instituciones, buscando como meta primordial la eficiencia, mediante el uso correcto de los recursos en la solución de las demandas de la sociedad, procurando usar toda la capacidad con la que cuenta en las situaciones comunes o rutinarias como en las extraordinarias. Es necesario un gobierno reformado que incorpore en su agenda las alternativas para racionalizar sus procesos de gestión, dando atención especial a la eficiencia, rendimiento, desempeño y reacción ciudadana⁵.

1.3 La Administración Pública

La Administración Pública es el brazo fundamental que sustenta al gobierno, en donde sus atribuciones se vinculan con la solución de las necesidades y problemas de la sociedad, siendo la encargada de cuidar el bien público, garantizando que la vida humana tenga los satisfactores fundamentales.⁶

La Administración Pública como institución del Estado, es la institución responsable de fomentar, alentar y promover las mejores condiciones de vida de la sociedad. Además es la encargada de articular la unidad política y la

⁴ Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. Cit., p. 26.

⁵ Uvalle, Ricardo. "Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea" México, 1998. Ed. IAPEM. p. 18.

⁶ Uvalle, Ricardo. Op. Cit., p. 19.

administración en forma de dominio político y dirección administrativa, cuyo fin es el legitimar la hegemonía del Estado, por lo que, es a la vez política y administración.⁷

1.4 Las Políticas Públicas

En los últimos tiempos la actividad del gobierno ha sido cuestionada por la sociedad, a raíz que no ha sido plenamente eficaz para solucionar las principales demandas de la sociedad. La Administración Pública (como ya lo mencionamos) es el medio que el gobierno utiliza para ejecutar los programas públicos que tiene como objetivo la solución de los problemas que presente la sociedad y el Estado. En tal sentido, la ineficiencia de la acción del gobierno para solucionar los problemas sociales, es reflejo del agotamiento de los modelos de organización centralizados y decadentes.

Es por eso que se hace necesario definir y replantear la actividad del gobierno a partir del establecimiento de políticas públicas que le permitan atender las demandas y necesidades cada vez más cambiantes que la sociedad le exige; pero para ello es necesario definir que son las políticas públicas, por lo que a continuación mencionaremos algunas definiciones de política pública⁸:

- "Una política elaborada por el gobierno" (Mac Rae y Wilde).
- "Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer" (Dye).
- "Aquella 'decisión permanente' caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por aquellos que se atienen a ella" (Elau y Prewitt).
- "Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas" (Mac Rae y Wilde).
- "Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político, -las cuales abarcan- las Leyes,

⁷ Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista", México 1988. Ed. Fontamara, p. 179.

⁸ Todas ellas sacadas del glosario contenido en el libro "Manual para la elaboración de Políticas Públicas" de Carlos Ruiz Sánchez, Ed. Plaza y Valdez, México 1996, p. 62.

ordenanzas locales, decisiones de la Corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores, y hasta los acuerdos no escritos" (Plano).

- "Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida; segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y, tercero, en la evaluación de los programas políticos" (Lane).
- "La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decida, (...) *un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente*" (Easton Rothwell).
- "Una política pública es: 1) Una práctica social y no un evento singular o aislado, 2) ocasionado por la necesidad de: 2.1) reconciliar demandas conflictivas o, 2.2) establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros" (Frohock).

Como hemos visto hay gran variedad de definiciones, por lo que se hace patente la dificultad de definirla, por lo que en el cuarto capítulo de esta tesis, se explicará más claramente el campo de las políticas públicas, así como, su importante papel dentro de la gestión pública, para una mejor forma de gobierno y toma de decisiones.

Una vez definida la política pública, nos dispondremos a explicar los fundamentos teóricos sobre los cuales se sustenta la Gerencia Pública.

1.5 Fundamentos Teóricos

El nuevo milenio marca un gran reto a los Estados, por lo que es de vital importancia que los gobiernos experimenten nuevas vías o caminos que les permitan enfrentar los desequilibrios de la vida social, política y económica, buscando alternativas y estrategias que le permitan atender en el corto plazo más el aspecto social sin dejar a un lado el económico, a través de la participación de

los ciudadanos en las políticas y reformas gubernamentales.

Es así como surge la propuesta de la Gerencia Pública, Gerencia Social o también llamada Gestión Pública la cual es una alternativa tecnológica y además un modelo administrativo-burocrático, el cual es una estrategia que permitirá atender más el aspecto social y participativo de los individuos en la solución de problemas que afectan la vida comunitaria de la sociedad. La gerencia pública es el punto nodal en el desempeño del nuevo servidor público y contribuye a que el Estado coordine mejor a los individuos para promover y alentar su participación en la solución de los problemas sociales. Es decir, el gerente público deberá coordinar, alentar, promover y orientar la acción de los ciudadanos, en el ejercicio del servicios público moderno que reclama el Estado para obtener una verdadera eficacia y eficiencia en su acción.

Ahora bien la Gerencia Pública ha tomado auge e impulso a raíz de la 'Teoría de la Organización Pública' considerada por varios autores como: una acción ejecutiva de alto nivel que se puede desarrollar en el gobierno. Para Barry Bozeman "...la gerencia pública es una teoría de las organizaciones públicas, por lo mismo, las organizaciones públicas son el objeto de estudio de la gerencia pública".⁹

La Gerencia Pública -nos dice Bozeman-¹⁰ nace como resultado de una revaloración que se da al concepto de lo público, sobre todo en las acciones de gobierno, siendo su principal objeto de estudio: las organizaciones públicas. Se trata de un instrumento que se da como el resultado de nuevas y mejores soluciones adecuadas y permanentes a las demandas y a las necesidades sociales, con el propósito de superar y evitar las deficiencias que presenta actualmente la administración pública actual, la cual ha dejado en el olvido la búsqueda de soluciones viables a las necesidades sociales.

⁹ Bozeman, Barry. "La Gestión Pública", México 1998, Ed. F.C.E., p. 61.

¹⁰ Bozeman, Barry. Op. Cit., p. 62.

Para la gerencia pública, las "organizaciones públicas" significan la necesidad de adaptarse a los cambios contextuales y organizacionales que se dan en la actualidad.¹¹

Luis F. Aguilar Villanueva, menciona que es importante entender no el problema de reducción del tamaño de una administración pública, sino su funcionalidad y su nuevo perfil¹², por lo que, la adaptabilidad es un elemento básico e indispensable que facilita a la administración pública el enfrentar y superar cualquier situación de cambio que llegase a presentarse, o sea, poseer la capacidad, la infraestructura y el respaldo necesario y suficiente que permita estar preparado y actuar con oportunidad ante cualquier eventualidad que altere o modifique el comportamiento de un sistema del Estado, ya sea de tipo político, social o económico.

Los orígenes de la gerencia pública se detectan cuando se pierde el objetivo principal del proceso gubernamental: la ciudadanía. Surgiendo como una solución a este modelo, orientada por los principios de eficiencia, la ciudadanía y lo público, buscando en todo momento la gerencia pública, la satisfacción plena de las demandas sociales con una perspectiva totalmente práctica, orientada a problemas específicos y con actitudes estratégicas.

Por último, ante la llegada del nuevo gobierno Foxista y la necesidad de redimensionar el papel del Gobierno ante las nuevas circunstancias mundiales, existe actualmente y es necesaria la posibilidad de formular y adoptar un cambio teórico y profesional en el sistema actual de trabajo de la administración pública, promoviendo una cultura de servicio basada en la gerencia pública; formar y desarrollar un nuevo funcionario público que realice su trabajo con los principios de calidad y eficiencia, fomentando la planeación y la prevención como parte de los valores principales para eliminar la improvisación y la corrección como métodos actuales y normales del trabajo público. Por lo que hay que promover y desarrollar en el administrador público, una transición en el modo de pensar, de sentir y en el actuar durante el desarrollo de sus funciones; pero, para poder

¹¹ Bozeman. *Ibid.* p. 63.

¹² Aguilar Villanueva, Luis. "Hechuras de las políticas" México, 1994. Ed. Porrúa, p. 123.

lograr este cambio de pensamiento y de actitud en el servidor público, se hace necesario:

- a) Identificar el tipo de administración que actualmente funciona en la administración pública, mediante el reconocimiento de las cualidades y capacidades del funcionario público que actualmente labora en la misma.
- b) Reconocer las características que predominan en una relación de trabajo en el ámbito jerárquico.
- c) Identificar las necesidades de cambio y sobre todo las bondades que ofrece esta nueva corriente.

Capítulo 2. Elementos Generales del Proceso de Gerencia

Objetivo: Explorar los elementos generales del proceso de gerencia como proceso de Estado, su dirección administrativa, las áreas especializadas de la gerencia y el postburocratismo como parte del proceso de desarrollo de la Gerencia Pública dentro de sus etapas estructurales.

2.1 La Gerencia Pública

Por gerencia pública se debe entender¹³, al conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuanto, el cómo y el porqué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de los métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos¹⁴.

En su concepción moderna, la gerencia pública¹⁵ se define, como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales y políticos, e implica que, con base en modelos organizacionales y tecnológicos se ejecuten las funciones adjetivas de la administración entre las cuales destacan la planeación, la programación, la evaluación y el control, las cuales son funciones vinculadas a los objetivos del Estado.

2.2 La gerencia pública como proceso del Estado

La gerencia pública corresponde al Estado, el cual, es el continente de lo público, y el lugar donde se ejercen las funciones de la gerencia pública;

¹³ Uvalle Berrones, Ricardo. "Los nuevos derroteros de la vida estatal". México 1994. Ed. IAPEM., p. 119.

¹⁴ Placencia Díaz, Adriana. "Gerencia Pública". México 1994. Ed. CNCP y AP., p. 99.

¹⁵ Uvalle Berrones, 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 de 1991, pp. 85-116.

ésta entendida 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.

La naturaleza de la gerencia se caracteriza por tener un alcance de estatalidad. Por lo que para Uvalle Berrones¹⁶, su contenido principal son los procesos técnicos y tecnológicos, relacionándose por su aplicación con las decisiones medulares del Estado. Lo que al Estado concierne tiene connotación pública. Lo público es por oposición a lo privado, de cobertura general. En consecuencia, lo que ocurre en la gerencia pública no tiene impacto interno, es decir, únicamente en la esfera del trabajo gubernamental, ya que las decisiones que se adoptan llegan a la sociedad civil. Así las técnicas y tecnologías, aunque tienen sustento racional y razonable, no se desligan de los efectos económicos, políticos y culturales de la sociedad moderna¹⁷.

Es inherente a la vida del Estado que sus acciones sean organizadas;¹⁸ pero éstas se consiguen cuando el ámbito de sus estructuras y procedimientos tiene orden. Orden inmerso en el sacudimiento del poder, de las reacciones de la sociedad, de la lucha entre las organizaciones que aspiran con individuos y clases a ganar posiciones en el Estado. Un orden sujeto al ritmo de las contradicciones sociales y de la estabilidad política¹⁹.

El orden del Estado tiene dos elementos: 1) uno de esencia normativa y reguladora; 2) el otro que tiende a aprovechar las ventajas de las técnicas y tecnologías que aplica. De este modo, el conocimiento nacido de la investigación práctica (aplicada) se vincula con los fines del Estado. Fines que son consecuencia de la misión estatal en la sociedad civil.

¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit., p. 85.

¹⁷ Uvalle Berrones. Ibid. p. 88.

¹⁸ Weber, Max. "El político y el científico". México 1998, Ed. Coyoacan SA de CV. p. 83.

¹⁹ Weber, Op. Cit., p. 86.

La complejidad de los Estados se manifiesta desde luego en su administración pública. Si esta es la encargada de organizar al Estado en la sociedad, entonces la gerencia pública que le es consustancial tiene que aspirar a lo mejor sin descartar que a veces podrá conseguirse y otras no.

Según Uvalle²⁰, la gerencia pública tiene exigencias propias: lógica propia, desarrollo propio. Por lo tanto, la gerencia es suma de procesos y procedimientos concatenados; sus relaciones además de funcionales son estructurales.

Las relaciones funcionales de la gerencia pública conciernen a la diferenciación y especialización que nutren las actividades específicas que desarrolla cada órgano administrativo.

Las relaciones estructurales, se refieren a la red de atribuciones que cumple y se vincula no sólo con el espacio gubernamental, sino que se enlaza con las fibras de la sociedad, abarcando la totalidad de los procesos administrativos, sin dejar de lado su incidencia social.

Ambas relaciones mejoran los medios de ejecución para responder mejor a la sociedad. Por lo tanto, la misión del Estado le confiere a la gerencia pública un significado histórico, sociológico y cultural²¹.

Histórico.- porque las etapas del Estado se vinculan a paradigmas de la vida, ya que, cada circunstancia social es irrepetible, y los protagonistas que en ella participan, incluyendo el Estado, influyen en la obtención de resultados.

Sociológico.- porque la administración del Estado está en las relaciones sociales, ya que, entre el espacio público y el privado hay relaciones administrativas que enlazan a los individuos con la administración.

²⁰ Uvalle, B. Ibid. p. 90.

²¹ Uvalle, B. Ibid. p. 92.

Cultural.- porque el modo de ser de la sociedad se racionaliza, mejora, desarrolla y desenvuelve con base en tipos de valores que son difundidos y asimilados por la sociedad. Lo cultural alude al conjunto social porque es inexplicable sin él.

De este modo, el significado histórico, sociológico y cultural son factores que forjan y definen la naturaleza política del Estado.

Desde el ángulo de la vida del Estado, la gerencia pública se inserta en la consecución de los valores relacionados con la libertad, la soberanía, la autodeterminación de los gobiernos y el respeto a la democracia tanto representativa como participativa. Su esencia es consustancial al ser del Estado. Si bien, tales valores son elementos que se cuidan y preservan con el concurso de la política, también ponen a prueba la capacidad gerencial de los Estados, ya que ésta, como medio que permite conseguir fines políticos, contribuye a fortalecerlos y ampliarlos en cuanto se encarga de que los programas gubernamentales tengan éxito. Así la gerencia manifiesta elementos politizados y comprometidos, es decir, atiende al Estado sin desvincularse de la sociedad.

Las prácticas de la política son importantes en el desarrollo de la gerencia pública, y ésta permite con sus capacidades y ventajas, el logro de metas colectivas y la reafirmación del carácter político del Estado.

2.2.1. Modernización y gerencia

Modernización y gerencia no son conceptos disociados, ambos se corresponden o influyen. La modernización no es una moda, es un proceso más complejo que, por sus objetivos envuelve la práctica de la gerencia pública.

Desde el punto de vista histórico, la modernización²² es el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales económicos y políticos que se establecieron en la Europa Occidental y en la América del Norte, desde el siglo XVII hasta el siglo XIX, extendiéndose en los siglos XIX y XX a otros países de Europa, América del Sur, Asia y África.

Asimismo, Omar Guerrero señala²³, que la sociedad moderna es la capitalista, e indica que es una sociedad que vive el cambio y la transformación constantes. No cesan sus avances y progresos. Es una sociedad donde el espíritu empresarial se desenvuelve vertiginosamente. Donde la formación de capital se sustenta en la utilización de la ciencia y la tecnología, pieza que revoluciona modos y relaciones de vida. Es una sociedad donde la modernización económica da como resultado ganancias amplias y el establecimiento de unidades industriales y comerciales complejas.

Para Ricardo Uvalle Berrones, la modernización²⁴, anuncia el esplendor de una era nueva; de un tiempo histórico donde se conjugan arquetipos propios de una sociedad que aspira a vivir con la emancipación del ser humano; que aspira a vivir con el cultivo de la razón, el discernimiento y la explicación amoral del mundo. Marca la modernización, la existencia de movimientos laicos y seculares; de relaciones sociales y políticas diferenciadas entre sí; de la existencia de un poder político con capacidad para gobernar en términos de unificación y centralización; dicho poder es el Estado.

A su vez Huntington define a la modernización²⁵, como un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humanas... los principales aspectos de la modernización son: urbanización, industrialización, secularización, democratización, participación de los medios de difusión, no se dan en

²² Huntington, P. S. "El orden político en las sociedades en cambio". Madrid 1994, Ed. Ariel, p. 40.

²³ Guerrero, Omar. "La administración pública del Estado capitalista". México 1988, Ed. Fontamara, p.167.

²⁴ Uvalle. Ibid. p. 94.

²⁵ Huntington, Op. Cit., pp. 41 y 42.

forma aislada o casual, se manifiestan también como corrientes de pensamiento que se reflejan en la sociedad y hasta en los movimientos ideológicos y tratadistas del Estado. Resultado de esto, es el liberalismo, el cual es el movimiento más contundente de la modernización política.

Dentro del liberalismo se crean instituciones como los regímenes parlamentarios; se reconocen los derechos del hombre y del ciudadano; se afianza la división de poderes; la sociedad civil se diferencia del Estado; los actos de la administración pública son regulados por mandamientos escritos (leyes); se apoya la democracia representativa; se concede el sufragio universal y se reconocen las libertades políticas y las libertades civiles; en una palabra se consolida el Estado Moderno.

En lo que corresponde a la modernización de la gerencia pública hay una referencia que destacar. A pesar de ser una tecnología de gobierno muy mencionada en los últimos años, sus orígenes datan desde el siglo XVI con los cameralistas dentro del Estado absolutista²⁶, y retoma formas de organización capitalista a través de la adaptación de elementos de la gerencia privada, la cual se considera como modelo a seguir, por parte de los funcionarios gubernamentales, por ser exitosa en la práctica administrativa de los negocios privados.

La connotación gerencia (pública o privada)²⁷, significa dirección, mando conducción: Su origen es el proceso de cooperación capitalista, la cual alcanza su máxima expresión con la división del trabajo manual e intelectual. La gerencia es manifestación del trabajo intelectual desde el momento que se encarga de la organización, supervisión y gestión de las funciones administrativas.

Actualmente en el Estado Moderno, la gerencia queda a cargo de funcionarios que tienen a su cargo los objetivos del Estado. Por lo que la gerencia pública se relaciona en cuanto a dirección y manejo con los

²⁶ Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 136.

²⁷ Guerrero. Ibid. p. 170.

medios de administración y con el conjunto de la sociedad; asimismo, la dirección de las instituciones administrativas públicas exige que la gerencia evalúe las implicaciones sociopolíticas, dado que las decisiones adoptadas o bien favorecen a todos, o bien no los benefician²⁸.

El concepto de gerencia es resultado de la modernización. Su ámbito público o privado tiene raíz en la distinción de la sociedad civil y el Estado. En la sociedad civil se desarrolla la gerencia privada; mientras que en el Estado, se desarrolla el concepto de gerencia pública como práctica que hace posible la actividad continua del propio Estado que es la administración pública.

La administración pública²⁹, es la actividad externa que el Estado desempeña en la sociedad; su misión es: cuidar de la vida de los seres humanos y de las cosas; relacionar a la esfera estatal con los individuos; cumplir con tareas sustantivas relacionadas con el progreso, el bienestar y el desarrollo de la población. Lo sustantivo es lo que justifica su razón de ser como actividad continua del Estado; su actividad se manifiesta a través de organismos y funciones diversas que se encargan de atender y resolver los problemas, carencias y demandas de la sociedad.

La sociedad sin la administración pública no puede garantizar su vida; por sí misma, no tiene capacidad para gobernarse ni para cubrir sus necesidades vitales. La protección de la sociedad es tarea de la administración pública.

Por lo tanto la gerencia como la administración pública, corresponden al mundo moderno. La modernización las sitúa, diferencia y articula a partir de lo que es el Estado y cuál es su papel en la sociedad. La gestión de los recursos del Estado es tarea de la gerencia pública. La determinación y orientación de los mismos, es responsabilidad de la administración pública.

²⁸ Uvalle. Ibid. p. 95.

²⁹ Montes de Oca. Op. Cit., p.46.

2.3 La dirección administrativa del Estado y la gerencia

2.3.1 Concepto

Se debe entender como dirección administrativa del Estado a la orientación política que faculta, a las instituciones u organizaciones del mismo, para: que ejerzan los medios y mecanismos (internos y externos), encauzando sus acciones con criterios de institucionalidad, en la atención de los problemas, demandas y necesidades sociales; manipular y hacerle frente a las fuerzas sociales; todo con el fin de garantizar la conservación y estabilidad del mismo Estado.

La dirección administrativa es clave para orientar a la gerencia que le es consustancial. La dirección administrativa contribuye a que en términos estatales, el grado de comunidad sea amplio y vigoroso. Grado que se manifiesta en que el Estado no solo se diferencia de las fuerzas sociales, sino que además de crear instituciones reguladoras, imprime a sus acciones racionalidad y eficiencia para gobernar bien.

2.3.2 Objetivos

La gerencia pública, según Uvalle³⁰, en su ejercicio tiene tres elementos inherentes a su naturaleza estatal: la racionalidad, la calculabilidad y la politización.

Racional.- Porque realiza su actividad con base en procesos calculados, que la dotan de regularidad; además de que su acción debe ser manifiesta, específica y clara. Se debe constituir en expresión cualitativa y cuantitativa por los propósitos que se pretenden alcanzar en un tiempo y espacio determinado, especificando porqué y para qué se proyectan las acciones administrativas.

³⁰ Uvalle B., Ricardo. "Objetivo y alcance de la gerencia pública", en "Tendencias de la administración pública moderna". Revista Identidad No. 9, México enero-marzo de 1991, Ed. CNCPyAP., pp. 85-116.

La racionalidad técnica se define por la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir su misión...apoyándose la toma de decisiones, en un proceso de trabajo metódico, calculado y ponderado respecto a lo que se necesita y lo que en realidad se dispone³¹.

Calculable.- Porque sus acciones se fundamentan en el uso de medios que le permiten medir con exactitud el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas, optimizando los recursos y capacidades disponibles; por lo que, debe fundamentarse el funcionamiento del Estado y de su administración (incluida la gerencia), sobre la calculabilidad.

A los factores de racionalidad y calculabilidad de la gerencia pública se debe vincular los fines y valores de lo que constituye su razón de existencia: el bienestar social. El cual, es el contenido de la politización de la gerencia pública. Por lo que su carácter racional y calculable debe estar comprometido con los fines del estado y con los valores de la sociedad, surgiendo la racionalidad política.

La racionalidad política se define en base a lo que el Estado hace, cómo lo hace, en que condiciones y tempos, con que medios, con que acuerdos, considerando intereses coincidentes o divergentes, si conjuga capacidad administrativa y sensibilidad negociadora para influir en la composición y distribución del poder.

Así la racionalidad técnica y la política se conjugan politizando la gerencia pública para impulsar la vida política de una nación, persiguiendo fines históricamente posibles y políticamente reales.

En la actualidad, la desproporción existente entre el conjunto de medios y el conjunto de fines provoca un constante desequilibrio que con lleva a la irracionalidad de los procesos en la dirección administrativa del Estado. La erradicación de la irracionalidad es un asunto político que trasciende el ámbito institucional de competencia y acción de la administración; por lo que es a través

³¹ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit., p. 93.

de la reorganización interna y funcional de la administración pública para aumentar cualitativa y cuantitativamente sus desempeños, como se logrará alcanzar una racionalidad tecnológica en beneficio de la estabilidad social. Es por ello, el importante papel que juega la gerencia pública para mejorar la racionalidad de la dirección administrativa.

De ella depende el dinamismo y el acierto de la función administrativa: ya que debe impulsar e institucionalizar la relación entre el Estado y la sociedad a través de la administración pública. Para ello, debe garantizar una óptima gestión de los recursos del Estado, orientándolos y canalizándolos hacia la consecución de programas productivos y de impacto social, logrando de esta manera, un balance entre las fuerzas políticas, económicas y sociales.

Por lo que es a través de la dirección administrativa del Estado como se logran concretizar los objetivos de la gerencia pública, los cuales deberán ser.

- a) Nutrir con eficacia los procesos de toma de decisión;
- b) Coadyuvar en la formulación de planes y programas que tienen como objetivo conseguir el desarrollo económico y social;
- c) Fungir como medio que desenvuelve las potencias y capacidades de la sociedad;
- d) Traducir en decisiones políticas los requerimientos y demandas sociales, y
- e) Desenvolver con orientación y definición política las prácticas administrativas del Estado.³²

Cabe señalar que las decisiones políticas³³, se refieren a aquellas acciones que incluyen directamente a la sociedad, abarcando a todos y cada uno de los componentes sociales, como son: los individuos, grupos sociales, partidos políticos, etc., por lo que los objetivos de la gerencia pública se deberán ver manifiestos en la orientación de las decisiones políticas para obtener los objetivos deseados por la gestión pública.

³² Uvalle. *Ibid.*, p. 94.

³³ Uvalle. *Ibid.*, p. 96.

2.3.3 Áreas especializadas

La importancia del papel de la gerencia pública es determinante para la toma de decisiones políticas, económicas, sociales y administrativas; por ello es necesario que apoye su acción en áreas especializadas que le permitan conocer la información correspondiente con el mayor grado de veracidad y confiabilidad, de manera oportuna y constante, evitando los desvíos de información y la existencia de datos o informes que no describen con claridad un problema determinado.

Las áreas especializadas son indispensables para el buen funcionamiento y desarrollo de la gerencia pública en particular y de la administración pública en lo general³⁴. Dichas áreas son: la informática; la planeación; la programación; la presupuestación; los sistemas de información; las estadísticas; las auditorías; la organización y métodos; la administración del personal público; el manejo de recursos materiales y financieros; el área jurídica y de asesoría, conjuntamente con las esferas de producción, distribución y comercialización.

Además, para Uvalle Berrones, éstas áreas identifican a la gerencia pública como un elemento especializado, jerarquizado, multifacético y multifuncional de la administración³⁵.

Es Especializado.- ya que su acción se funda en conocimientos científicos y tecnológicos que le permiten racionalizar sus procedimientos de manera específica y compleja.

Es Jerarquizado.- porque establece un orden o gradación con arreglo a un fin determinado para la consecución del bienestar social, dentro de la rama ejecutiva del gobierno.

Consolidan un saber y un ejercicio multifacético y multifuncional ya que se nutre de distintas ramas del conocimiento para atender los diversos requerimientos y demandas de la sociedad.

³⁴ Uvalle. Ibid., p. 97.

³⁵ Ibid. p. 98.

Así, mediante estos elementos se constituye la racionalización de la gerencia pública, la que a su vez, permitirá que la toma de decisiones deje de ser aleatoria y se convierta en una práctica especializada fundada dentro del conocimiento científico y tecnológico.

Una vez que ya se ha definido la importancia de la gerencia pública dentro de la dirección administrativa del Estado, ahora es necesario describir las etapas estructurales de la gerencia pública.

2.4 Etapas estructurales de la gerencia pública

Es Bernardo Kliksberg quien a partir de la década del 90, define un nuevo modelo gerencial acorde a las transformaciones que actualmente están sucediendo en el ámbito estatal a nivel internacional, señalando que las administraciones públicas son objeto de redefiniciones, por lo que la gerencia pública también revisa sus estrategias y objetivos.³⁶

Kliksberg enfatiza³⁷ que ante el contexto actual es necesario diseñar un arquetipo que permita articular el Estado con la sociedad, por lo que sugiere que la gerencia pública cuente con las siguientes características:

Primera: Debe vincular 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. En tal sentido, la gerencia debe actuar conforme a ambas.

Se debe entender por legalidad³⁸, el atributo o requisito del poder cuando se ejerce en el ámbito o competencia de acuerdo a las leyes establecidas, es decir, que todos los órganos que ejercen un poder público, actúan dentro del ámbito de las leyes. Asimismo, el principio de legalidad tolera el ejercicio discrecional del poder, pero excluye el ejercicio arbitrario.

³⁶ Kliksberg, Bernardo. "¿Cómo será la gerencia en la década del 90?". México 1989. Revista INAP, p. 13-14.

³⁷ Kliksberg, B. Op. Cit., p. 14.

Se entiende por legitimidad³⁹, el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir al uso de la fuerza; por lo que todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo.

Segunda: Se refiere a la organización institucional, señalando que ésta se perfila como una estructura más horizontal, totalmente flexible, adaptable y abierta a las demandas y grupos sociales. La relación de las jerarquías y la excesiva normatividad de los procedimientos son factores imprescindibles para la transición, por lo que, los proyectos se convertirán en el vínculo esencial entre las estructuras organizacionales y no así las líneas de autoridad.

Tercera: Se refiere al esquema organizacional y a la importancia de la descentralización la cual debe caracterizar la toma de decisiones, lo que permitirá consolidar una diferente relación entre la sociedad y el Estado, ya que las decisiones no serán producto de negociaciones aisladas concentradas en un grupo o en una unidad específica. La descentralización real impulsará la eficiencia en las organizaciones administrativas, ya que es una condición básica para erradicar la tradicional concentración de poder, la cual a convertido la dinámica organizacional en una permanente búsqueda de poder, bloqueos de iniciativas y estrategias de manejo de los recursos para ampliar espacios.

Cuarta: Es sobre el proceso de planeación, el cual debe concebirse como un proceso integral que incluya la planeación y la ejecución del programa o proyecto derivado de la misma; de esta manera las estrategias de acción serán acordes a los requerimientos que dieron origen al proceso con posibilidades de estudiar diversas alternativas para la consecución de un mismo fin.

Quinta: La gerencia pública actual no deberá menospreciar las cuestiones logísticas que en ella se realizan.

³⁸ Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política". México 1988. Ed. S. XXI. Tomo 2. p. 112

³⁹ Bobbio, N. Op. Cit., p. 120.

Sexta: El manejo de los recursos materiales y financieros deberán realizarse en un marco de transparencia y corresponsabilidad con los grupos sociales y políticos.

Séptima: La relevancia de la evaluación y el control deberán consolidarse como instrumentos de gestión y no como meros procedimientos administrativos; haciendo énfasis en sistemas de evaluación, en el logro de objetivos y en la formación de unidades que tiendan a la autoevaluación. De igual forma el involucrar a las comunidades objeto de la acción estatal en la evaluación de los logros.

Octava: La última recomendación de Kliksberg es la referente a la profesionalización del gerente público, señalando, que toda organización deberá esforzarse por contar con colaboradores competentes, entusiastas y comprometidos; ya que de su personal depende la existencia y el progreso de la organización. De ahí que sea necesario revalorar las políticas del personal público.

Actualmente el personal público es considerado como un objeto de manipulación, carente de iniciativa, que responde a estímulos punitivos o coercitivos y generalmente su rendimiento es muy bajo; por lo mismo ante la sociedad esta devaluado. Esto hace evidente 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.

Así la gerencia pública deberá fundamentar su acción en un modelo organizacional caracterizado por ser:

- Flexible
- Adaptable
- Abierto
- Legal y legítimo
- Ligado a la sociedad a través de la planeación y ejecución de sus acciones.

En una palabra el modelo organizacional del Estado debe ser racional con arreglo a valores políticos.

A continuación desarrollaremos la visión postburocrática de la gerencia pública.

2.5 El Postburocratismo

La discusión sobre el paradigma posburocrático ha sido originalmente planteada por la gerencia genérica y por la teoría de la organización, impactando directamente a la administración pública ya que muchas de las contribuciones del postburocratismo han sido aplicadas en las nuevas políticas de reforma de los sectores públicos en el mundo.

El paradigma postburocrático supone inicialmente un replanteamiento al modelo racional-legal de organización planteado por Weber⁴⁰, en función de la transición del capitalismo industrial al nuevo esquema post-industrial capitalista y de la política económica mundial aplicada en la última década del siglo XX y cuyos efectos en el Estado han sido: procesos de desregulación; privatizaciones; crisis fiscales de los gobiernos; adelgazamiento del aparato administrativo del Estado; una marcada turbulencia ambiental; cambios rápidos y constantes dentro de la administración pública que a su vez traen complejidad e incertidumbre, las constantes condiciones de crisis, volatilidad de capitales, etc. En síntesis se hace manifiesto el agotamiento del modelo burocrático.

Actualmente la administración pública mexicana actúa bajo el modelo burocrático, en donde la dinámica de su funcionamiento esta dada por el sujetamiento estricto a las reglas, la autoridad, la responsabilidad, el control, la eficiencia y la justificación del gasto, lo que complica la consecución de los fines públicos. En su lugar la gerencia toma conceptos del postburocratismo como son: satisfacción al cliente, calidad, valor, flexibilidad, innovación, mejoramiento continuo y en donde la flexibilidad en la relación jefe-subordinado sería la constante por excelencia. Esto hace que la gerencia pública se ajuste mucho a un modelo postburocrático.

Por ello hay que buscar la salida de la crisis a través del postburocratismo y de la gerencia pública, por lo que explicaremos su integración y complementación a continuación.

Según Barzelay, el postburocratismo⁴¹ surge como una nueva forma organizacional bajo el concepto de estrategia tecnocrática de administración, por lo que no se constituye como un cuerpo homogéneo de conocimientos sino que se integra de elementos de diversas disciplinas, entre ellas la cultura corporativa y la sociología de las organizaciones.

Dando como resultado, que se visualice a la nueva organización pública postindustrial⁴² de la siguiente manera:

- 1) Esta tenderá a ser pequeña o a ser localizada en pequeñas unidades de organizaciones grandes,
- 2) Su objeto será normalmente la organización y los servicios,
- 3) Su tecnología será totalmente computarizada,
- 4) Su división del trabajo será funcional, informal y flexible,
- 5) Su estructura gerencial será funcionalmente descentralizada, ecléctica y participativa, y
- 6) Sus relaciones interpersonales se deberán basar en la tolerancia, la solidaridad, el formalismo, el respeto, la cultura de colaboración y ayuda mutua.

Buscando con ello, la aparición de un nuevo concepto de Estado: el denominado Estado Corporativo⁴³. Éste operará a través de redes e instituciones de proporción: regional, nacional e internacional. Uniendo organizaciones particulares, sociales y gubernamentales, trayendo consigo una creciente

⁴⁰ Weber. Op. Cit., p. 89.

⁴¹ Barzelay M. "La responsabilidad en una perspectiva postburocrática de la administración pública", en Documentación Administrativa, No. 224-225 (octubre 1990-1991), Madrid, p. 278-290.

⁴² Montaña, L. "Modernidad, Postmodernismo y Organización. Una reflexión acerca de la noción de estructura postburocrática", en argumentos para un debate sobre la modernidad. México 1999. Ed. UAM-Iztapalapa, p. 68-69.

⁴³ Barzelay, M. Op. Cit., p. 280.

convergencia, interdependencia e interpenetración de los sectores público y privado en la sociedad moderna y del propio Estado, así como la orientación del gobierno hacia el mercado.

Por ello, el paradigma postburocrático manifiesta la necesidad de interpretar los cambios estructurales cualitativos que esta viviendo la sociedad en su conjunto, como son la importancia creciente de los servicios y la producción automatizada para obtenerlos (impulsados por los avances de la tecnología informática).

Por lo que se ve necesario que a través de la gerencia pública aplicada como política pública se logre un cambio importante en el tratamiento de la burocracia, principalmente en el papel de los gerentes para administrar la escasez de los recursos, a fin de producir una ruptura mínima en las organizaciones públicas y sus trabajadores.

Así el paradigma postburocrático visualiza a la gerencia pública⁴⁴ como:

- 1) La unidad donde las ordenes y las reglas requieran de explicación,
- 2) Los empleados y trabajadores se involucren en la formulación de las políticas que afectan su trabajo,
- 3) Los empleados asuman un compromiso total con los objetivos y procedimientos de la organización,
- 4) La gerencia ha cesado de ser conducida por la autoridad y es cada vez más un proceso de discusión.

Para ello es necesario que dentro de la gerencia se desarrollen la visión y atención de dos conceptos fundamentales para el postburocratismo: el de "Marketing" y el de "orientación al cliente", ya que ambos conceptos se integran dentro de una concepción más amplia que tiene que ver con el performance de la calidad y la productividad: la **Responsabilidad**⁴⁵.

⁴⁴ Barzelay. Ibid., p. 282.

⁴⁵ Barzelay. Ibid., p. 283.

El concepto de "responsabilidad" es central en el modelo postburocrático, ya que en la práctica éste concentra toda su fuerza en el concepto de "organización de servicio orientado al cliente", y se relaciona con el "marketing" en el sentido de consolidar una excelente imagen pública de la gerencia, la cual será veraz, transparente y verificable.

En este sentido, las organizaciones postburocráticas se entenderían como organizaciones de "orientación al cliente"⁴⁶. Por lo que a continuación menciono las distinciones entre los modelos:

No.	Modelo Burocrático	Modelo Postburocrático
	Organización Burocrática	Organización Postburocrática
1.	Esta enfocada sobre sus propias necesidades y perspectivas.	Esta enfocada sobre las necesidades y perspectivas del cliente.
2.	Esta enfocada sobre las funciones y responsabilidad de sus partes.	Esta enfocada en la capacidad del conjunto de la organización a funcionar como un equipo.
3.	Se define así misma tanto por la cantidad de recursos que controla y por las tareas que desempeña.	Se define así misma por los resultados que ella alcanza por los clientes.
4.	Controla los costos.	Crea valor neto de los costos.
5.	Se enclava en la rutina.	Modifica sus operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de su población.
6.	Lucha por su territorio.	Compite por los negocios.
7.	Insiste en seguir procedimientos estandarizados.	Se construye de la elección al interior de sus sistemas de operación atendiendo a un propósito.
8.	Establece planes y políticas.	Engrana una comunicación de dos vías con sus clientes para revisar y evaluar la estrategia de sus operaciones.
9.	Divide el trabajo de pensar del de hacer.	Delega primero en sus empleados para hacer opiniones acerca de cómo mejorar el servicio y la importancia del cliente.

⁴⁶ Ibid., p. 284.

La relevancia del posburocratismo dentro de la administración pública actual esta en que concibe como se logrará dar la gerencia pública para una mejor forma de gobierno en México, la cual consiste en incorporar dinámicas como la competencia, la medición de resultados, la descentralización de la autoridad y la creación de consecuencias reales para el éxito y no para el fracaso. Por lo que la gerencia pública consolidaría una nueva forma de gobierno: el gobierno empresarial⁴⁷.

Sobre el cual Osborne señala, "un gobierno de tipo empresarial cambiaría los incentivos, reduciría al mínimo las reglas y el número de partidas de gastos; definiría las misiones y las metas de las agencias; mediría el grado de avance hacia el logro de esas metas, y crearía sistemas de pagos y presupuestos para premiar a los organismos que tuvieran éxito. Cuando una institución recibe sus fondos en función de sus insumos, tiene pocos motivos para esforzarse por mejorar su desempeño. En cambio, si es financiada de acuerdo con sus resultados, el buen desempeño se vuelve para ella una obsesión"⁴⁸.

Una vez concluida la explicación de los elementos generales del proceso de la gerencia pública, describiré en el siguiente capítulo el perfil del gerente público y su importancia para el mejoramiento de la forma de gobierno.

⁴⁷ Osborne, D. "La reinención del gobierno". México 1998, Ed. F.C.E., p. 112.

⁴⁸ Osborne, D. Op. Cit., p. 120.

Capítulo 3. Perfil del Administrador Público ante el Perfil del Gerente Público

Objetivo: Describir brevemente el perfil del administrador público, su objetivo y desventajas actuales ante la nueva relación entre sociedad-Estado-sociedad, así como las ventajas del perfil del gerente público.

3.1 El perfil del administrador público

Actualmente la crisis de legitimidad que atraviesa el Estado Contemporáneo es la crisis de legitimidad de la administración pública, es decir, el agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos, además de la complejidad organizacional del propio aparato estatal. Así Michel Crozier señala⁴⁹, que las administraciones públicas de diversos países crecieron en tamaño, roles y responsabilidades ante la necesidad de aprender la complejidad de su acción. Es así como la complejidad de la acción estatal fue la que indujo el tamaño del aparato y no viceversa, aún cuando se puede añadir que en una segunda fase, el tamaño organizacional también podría inducir mayor complejidad⁵⁰.

Así un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, dio como resultado el cuestionamiento del tamaño del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente.

Sin embargo, Kliksberg manifiesta⁵¹, con respecto al tamaño del Estado que:

- 1) Se ha convertido en un mito, desplazando incluso el problema de la eficiencia, y

⁴⁹ Crozier, M. "Estado Modesto, Estado Moderno". México 1989, Ed. F.C.E., p. 23.

⁵⁰ Kliksberg, B. "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública" ponencia presentada en el Seminario Internacional: 'Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina'. México, Noviembre 1989, Ed. INAP, p. 96.

⁵¹ Kliksberg, B. Op. Cit., p. 98.

- 2) No tiene por sí mismo valor alguno, sino la duda radica en relación a su capacidad de gestión.

Por lo que un aparato organizacional que se reprodujo así mismo con su lógica interna e intereses propios y que se desvinculó de la sociedad, habría sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado.

Provocando a su vez una crisis en la relación Estado-Sociedad, cuestionándose la acción estatal: la administración pública, misma que es el puente responsable de dicha relación, es decir, representa el aparato del Estado.

Además, el enfoque estratégico tradicional en organizaciones públicas⁵² ha tendido al establecimiento y estabilidad del aparato, el uso estratégico de los bienes y servicios en función de los apoyos políticos recibidos; por tanto se concibe, la estrategia organizacional como un entorno (sociedad, instituciones, agentes, etc.) que gira alrededor del aparato, siendo éste el que da la dinámica al entorno.

Así la gestión pública se debe entender⁵³: como el ejercicio plasmado del aparato estatal, innovador, programador y evaluador de lo que el gobierno esta haciendo a través de sus programas; por lo que la gestión pública impulsa y articula los procesos de cambio, a los que se ve enfrentada la sociedad y la armonización de las inquietudes sociales, en un contexto cambiante y de escasos recursos, formando los escenarios en los que actúa el aparato estatal donde la sobrevivencia misma del aparato es un reto constante. Es claro que las necesidades de la sociedad aumentan al ritmo de la población, por lo que es necesario que el aparato evolucione y aparezcan nuevas herramientas como la gerencia pública para retroalimentar a la gestión pública.

La visión tradicional de la administración pública⁵⁴ insiste en adaptarse a un contexto que evoluciona lentamente, pero a su vez, se refiere al crecimiento de

⁵² Cabrero M., Enrique. "Del administrador al gerente público". México 1995. Ed. INAP, p. 122.

⁵³ Díaz Vázquez, Martín de Jesús. "El análisis de las políticas públicas y el mejoramiento de la gestión pública", en revista 'Encuentro'. México 2000, p. 3-4.

⁵⁴ Cabrero M., E. Op. Cit., p. 123.

las demandas que se dirigen al mismo, es decir, al crecimiento cuantitativo de las mismas; así el problema de la administración pública se ha presentado como una función de crecimiento que existe y se plasma en un mayor tamaño y en la creciente necesidad de atención de demandas, e incide en un crecimiento para tener una mayor presencia, lo cual se traduce en una mayor necesidad de recursos del aparato hasta llegar al límite crítico: la escasez.

En la tradición de la administración pública derivada del enfoque estratégico adoptado, las tácticas de acción se basan en establecer una red de relaciones a partir de compromisos y pagos colaterales en función de los apoyos políticos.

Generando, a su vez, una compleja red que tiende a reducir los espacios, llegando en momentos, a una inmovilidad casi total del aparato, con la consecuente pérdida de eficacia del mismo.

Además, con respecto al perfil del administrador público que ejerce dentro de la administración pública tradicional⁵⁵ (sea como una vocación burocrática o tecnocrática), éste adopta cualidades que se caracterizan por: un apego a la norma jurídico-técnica; centralización del espacio de decisión; búsqueda de pertenencia al grupo que políticamente le dio fuerza al interior del aparato; etc.

Este perfil se identifica fundamentalmente⁵⁶ con: un decisor para el mantenimiento o ampliación de los espacios de poder, el evitamiento de iniciativas con una baja cuota de rentabilidad política y el uso estratégico de los recursos disponibles; éstas son las premisas de referencia que dan lógica a su comportamiento. Así vemos, que la identidad de este administrador público se da con el grupo que lo impulsa en la pirámide del aparato, y no con el aparato estatal.

Según Enrique Cabrero⁵⁷, para lograr ser directivo de alto nivel dentro de la administración pública en México como en la mayoría de los países de América Latina, se requiere acumular antigüedad en el sector central y hacer méritos en el mismo. Son raros los casos de quiénes a partir de una carrera en el sector

⁵⁵ Cabrero M., E. *Ibid.*, p. 124.

⁵⁶ Cabrero. *Ibid.*, p. 124.

público, han tenido acceso al nivel directivo; esto muestra la lógica de promoción por la pertenencia a grupos y no por la profesionalización y experiencia en la tarea; ya que las camarillas todavía no ceden espacios al profesionalismo y a la experiencia.

Además, el nivel estratégico tiene una alta movilidad que se basa en el cambio no sólo de cargos, sino también de dependencias. En el nivel ejecutivo se observa más una alta movilidad de cargos ocupados y una considerable presencia de itinerarios que se ciclan con el sector privado; por lo que la alta rotación de cuadros y la movilidad aunada a los altos costos que genera, es una constante en el aparato.

Así los niveles decisorios aparecen más como estancos que como escalones de una carrera profesional en el sector, lo cual induce a serios problemas en la eficiencia, eficacia y legitimidad. Ya que inciden en mantener como premisas decisorias la estrategia del grupo, antes que la de la dependencia a la que temporalmente pertenece.

Como respuesta a esta crisis de la relación Estado-Sociedad surgió la modernización de la administración pública⁵⁷, la cual se manifestó en las siguientes acciones: el ajuste y ampliación de los procedimientos administrativos; el redimensionamiento de la administración pública (adelgazamiento del aparato); la racionalización de los recursos humanos, materiales y financieros; nuevas estructuras administrativas, políticas de recortes o ajustes en las plantillas del personal; supresión de oficinas y dependencias; políticas de austeridad; evitamiento de iniciativas y proyectos nuevos, que pudieran sobrecargar la cuenta de gastos; etc. Además la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos, que han llevado a corregir en cierta forma el anquilosamiento, la inmovilidad, el desperdicio de recursos y la fuga de energía organizacional, que caracterizan los aparatos estatales de un gran número de países como México. Tales soluciones han sido necesarias más

⁵⁷ *Ibid.*, p. 124

⁵⁸ *Vid.* capítulo dos.

no suficientes, ya que no han podido evitar las ineficiencias del aparato administrativo del Estado, tan solo han pretendido sofocarlas.

Además, una de las principales razones de los frecuentes fracasos en los intentos de reforma bien intencionados es la antinomia marcada por el hecho de que las transformaciones deseadas en la eficiencia administrativa dependen de un cambio en la conducta individual de los funcionarios de gobierno y servidores públicos y que para lograr esos cambios deseados en las conductas de seres humanos es muy difícil.

Así la realidad, las inercias y las creencias enraizadas, la tradición, la historia, la cultura política y fundamentalmente, la estructura de la administración pública en México, no permiten fácilmente el surgimiento de un nuevo protagonista que pueda adquirir una autonomía relativa que le permita una realidad que en momentos se presenta como dialéctica.

3.2 ¿Por qué una nueva generación?

Las administraciones públicas se debaten entre la tradición y el cambio, la dinámica del mundo contemporáneo así lo exige, además el perfil del administrador público requerido en el escenario actual, ante su inserción a la dinámica internacional, esta ya agotado, no responde a las condiciones de evolución de la sociedad, del propio Estado y del país; por lo que se requiere de cuadros administrativos con perfil gerencial.

Se trata de un complejo escenario en donde se precisa cada vez menos del administrador de corte tradicional, para dar paso a un dirigente de alta calificación profesional y ética personal, pero con un fuerte compromiso como servidor público; éste es el gerente público, cuya capacidad emprendedora, comprensión de la necesidad del cambio y profesionalización, le permitan inducir procesos de transformación en el aparato.

De acuerdo con Enrique Cabrero⁵⁹, este nuevo perfil resulta una condición impostergable ante una sociedad crecientemente involucrada en lo público, que demanda profesionalismo, exige cuentas y busca esquemas de participación más democráticas. La gerencia pública sugiere⁶⁰ la prefiguración de un sistema de legitimidad, en el cual la legitimación del Estado vendría dada ya no por los fines buscados sino 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.

Por lo que la gerencia pública se perfila como la respuesta más acabada del Estado para enfrentar la crisis de legitimidad de la administración pública. Esta crisis de legitimidad se ha concentrado en la búsqueda de mejores instrumentos para lograr un buen desempeño en el gobierno. No obstante la gerencia pública contraviene a los intereses del propio Estado en tanto que contribuye a apoyar indirectamente las tesis de su auto-desmantelamiento al aceptar su reducción a favor de una racionalidad-eficientista gerencial⁶¹.

El postburocratismo y el neoinstitucionalismo se convierten en el respaldo teórico principal de la gerencia pública, ya que al considerar al gobierno y a sus funcionarios como poseedores de una "independencia relativa", la gerencia pública se constituye en el espíritu de gobierno para conseguir sus fines de la manera más eficiente; basando su principal argumento en la eficacia y eficiencia en el desempeño gubernamental, lo que originará la legitimidad en virtud de resolver estratégica y racionalmente los problemas públicos, aun los más difíciles como la pobreza extrema, concibiendo la gerencia social⁶².

⁵⁹ Ibid., p. 125.

⁶⁰ Laufer, R. -Burland A. "El príncipe burócrata". México 1988, Ed. Grijalbo, p. 136.

⁶¹ Del Castillo, Arturo. "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos". Colección: División de Administración Pública No. 44, México 1996, Ed. CIDE. A. C., p. 30.

⁶² Uvalle Berrones, Ricardo. "Los nuevos derroteros de la vida Estatal". México 1994, Ed. IAPEM., p. 133.

3.3 La enseñanza de la gerencia pública

Como hemos visto, la política de modernización del Estado requiere crear profesionales para administrar las organizaciones del servicio público⁶³. Para esto es necesaria la profesionalización de la gerencia pública, la cual deberá contar con un marco teórico y cuyas premisas conceptuales deberán ser realistas, plasmadas en proyectos educativos universitarios adecuados a las necesidades actuales de desarrollo del país.

Así mismo, la profesionalización de la gerencia permitirá que la modernización se concrete⁶⁴:

- 1) Vía incrementos en la eficiencia del aparato, y
- 2) Buscando un efecto integral en que toda ganancia en eficiencia repercuta en mayores logros (eficacia) y acercamientos a la sociedad (legitimidad).

Además, el perfil profesional del gerente público requiere⁶⁵ de una antigüedad acumulada en la dependencia suficiente para plasmar el desarrollo de esas habilidades en una gestión eficaz, y la estabilidad en el cargo para desempeñar funciones en un período que permita capitalizar la experiencia adquirida. Esta situación haría posible el desarrollo de un proceso de identidad con la unidad del aparato en el que se desempeña, con sus objetivos y su misión, con los consecuentes beneficios para la eficacia y sobrevivencia de la organización pública y del propio Estado.

Así la lógica de acción del gerente público⁶⁶ se debe orientar a la ampliación de su presencia y espacios de poder, y, su estrategia en su capacidad negociadora, emprendedora y ejecutiva, lo que le reportará posibilidades de ascenso y no el esquema tradicional del manejo de recursos para obtener apoyos.

⁶³ Cabrero M., E. Op. Cit., p. 85.

⁶⁴ Uvalle B. R. Op. Cit., p. 134.

⁶⁵ Cabrero M., E. Op. Cit., p. 87.

⁶⁶ Cabrero M., E. Op. Cit., p. 88.

Se trata de una nueva cultura organizacional que premia y da espacios a quien tiene una mayor capacidad de iniciativa y de interlocución con el entorno; así tendrá más oportunidades quien tenga más logros con su trayectoria como gerente público y un mayor impacto real en el entorno.

Así el gerente público como producto de un modelo de gestión pública⁶⁷ orienta su comportamiento a partir de otro tipo de premisas. Los espacios decisorios son abiertos a la intervención de otros miembros, dado que un proceso más rico y una decisión inclusiva dan mayor fuerza a la propuesta. La función primordial es el cumplimiento de los programas previstos y la permanente función de dialogo y comunicación con otras unidades del aparato; ya que una interlocución permanente con los grupos sociales habla de un perfil que orienta su función al entorno, más que al interior del propio aparato.

Lo que permitirá que los mejores gerentes públicos ejerzan dentro de la gestión pública y adopten profesionalmente tácticas en las que la negociación y el acuerdo con los distintos actores sean la base de la acción⁶⁸, aún cuando, los procesos de organización sean complejos y retarden decisiones, ya que una vez llegado el acuerdo desencadenarán una dinámica con menos obstáculos en el camino, con un mayor involucramiento de los participantes y con mayor propensión a la eficacia, desarrollando una nueva cultura en la acción del propio aparato y de su relación con la sociedad⁶⁹. Es así como la actividad de detección de cambio en el aparato se convertirá en una acción básica del modelo de la gestión pública.

El contexto, por tanto, no solo demanda más sino que se transforma, se complejiza, cambia de ritmo y de forma, nuevos agentes intervienen, nuevas instituciones, por lo que puede definirse como turbulento.

⁶⁷ Montes de Oca Malvaez, Juan. "Administración, gestión y políticas públicas, para una nueva forma de gobierno en México" en "El estado del arte de la administración pública". México 1999, Ed. CNCP y AP. AC., p. 112.

⁶⁸ Cabrero M., E. Op. Cit., p. 92.

⁶⁹ Montes de Oca M: J. Op. Cit., p. 114.

En este sentido, las universidades públicas, deberán responsabilizarse de la formación de los funcionarios, revalorando el carácter de la gerencia pública. Así la gerencia pública tendrá un objeto de estudio definido⁷⁰: las prácticas especializadas diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con la utilización de los recursos del Estado; asimismo, el diseño de una metodología propia de investigaciones científicas en el área, le permitirá consolidarse como un conocimiento administrativo consustancial a la esencia del Estado.

La elaboración de planes de estudio que respondan a la realidad actualmente es vital para la gerencia pública, ya que sólo mediante la supresión del conocimiento, teorías y prácticas anacrónicas y alejadas de su objeto de estudio se podrá acceder a un conocimiento novedoso, a practicas de investigaciones científicas acordes con sus objetivos y características, en las que se conjuguen la práctica y la teoría⁷¹.

Desde la formación de la vida moderna, las universidades se han erigido en el lugar idóneo para preparar no solo personal calificado para los Estados, sino para cultivar la enseñanza de lo que se denomina el "Logos administrativo público", el cual es propio a la gerencia pública⁷².

3.4 El perfil del gerente público

Ante el contexto actual que enfrenta el aparato estatal y partiendo de la idea de un mundo cambiante y complejo, el gerente público deberá capacitarse para desarrollar estrategias y programas que le permitan hacer frente a estas circunstancias; asimismo, la formulación de estrategias implicará las diversas funciones que desarrollará el gerente para lidiar con la complejidad⁷³.

La organización debe estar abierta a las demandas y a los grupos sociales por lo que el gerente tendrá como responsabilidad la articulación y negociación de estas

⁷⁰ Cabrero M., E. Op. Cit., p. 91.

⁷¹ Kliksberg, Bernardo. "Nuevas fronteras tecnológicas en gerencia", p. 220.

⁷² Uvalle B. Op. Cit., p. 123.

⁷³ Kliksberg, B. "¿Cómo será la gerencia en la década de los noventa", p. 26.

demandas, por tanto debe convertirse en un excelente negociador para solucionar e impedir el estallido de conflictos sociales⁷⁴. Así la negociación será una forma de vida del gerente, ya que la investigación gerencial en este campo ha avanzado rápidamente, para ofrecer metodologías completas basadas en la evaluación del problema.

El ejercicio de la gerencia se realizará en un contexto altamente competitivo. Por lo que el gerente deberá promover la eficiencia⁷⁵ en los procedimientos administrativos y en la producción de los artículos o servicios para el caso de las Entidades, asimismo, en el cumplimiento de los programas de bienestar social.

Por ello, el gerente deberá tener un alto sentido de la responsabilidad y de la adaptabilidad⁷⁶. Por lo que deberá permanecer abierto y flexible ante las demandas sociales; debiendo conjugar los esfuerzos de sus colaboradores y capitalizar sus inquietudes, promoviendo sus iniciativas.

Además, el gerente debe tener sensibilidad política, donde la racionalidad política y técnica caractericen sus decisiones⁷⁷; por lo que el análisis, la inteligencia y el pensamiento depurados podrán afrontar y estructurar la incertidumbre y así reducirla en grado significativo; tal situación obliga adoptar seis posturas⁷⁸:

- 1) Reconocer que la incertidumbre es inevitable, y por lo tanto, en las consecuencias de cada decisión existen riesgos de carácter aleatorio;
- 2) Se estará lo bastante alerta, para atender los descalabros productos del uso de la intuición para contender la incertidumbre, sobre todo en situaciones en que se manifiesta como la percepción de cierta certidumbre subjetiva; asimismo, se deberá recurrir al uso de decisiones de autoridad como opción a todas luces engañosa para asegurar el futuro;

⁷⁴ Drod, Yehezkel. "Enfrentando el futuro". México, 1991. Ed. F.C.E., p. 200.

⁷⁵ Kliksberg, B. Op. Cit., p. 27.

⁷⁶ Drod, Yehezkel. Op. Cit., p. 202.

⁷⁷ Kliksberg, Op. Cit., p. 28.

⁷⁸ Drod, Y. Op. Cit., p. 212.

- 3) Los juicios de "lotería" inevitables se deben enfrentar conscientemente y elegirse dentro de una variedad de riesgos diferentes;
- 4) Reconocer y reconciliarse con lo provisional, ya que todo acuerdo esta sujeto a modificaciones;
- 5) Adoptar una perspectiva de aprendizaje permanente ante una realidad en constante desenvolvimiento, y
- 6) Saber trabajar en equipo y mostrar disposición para entender los aspectos de la incertidumbre son auxiliares para contender la inevitable aleatoriedad en toda negociación.

Así, el gerente público se convertirá en el promotor de una nueva cultura política y administrativa sustentada en la ciencia y en la tecnología, mostrando a su vez, las siguientes cualidades⁷⁹:

- Capacidad de análisis y aplicación para enfrentar sus circunstancias adversas o complejas mediante la aplicación de estrategias y programas definidos.
- Versado en la negociación para atender las demandas de los grupos sociales. Convertido en medio de politización para el bienestar, desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones sociales.
- Un alto sentido de responsabilidad, adaptabilidad de la ética y la moral de lo que significa la política.

En este sentido, el gerente público como componente de la administración constituye el elemento básico del aparato gubernamental, ya que a través de la creación de nuevos modelos organizacionales con capacidad de respuesta y compromiso social en un marco de eficiencia y racionalidad, podrá en su ejercicio

⁷⁹ Cabrero M., E. Op. Cit., p. 116.

aplicar acciones que lleven; al mejoramiento de la capacidad de gobierno y al incremento de la gobernabilidad.

3.5 El gerente público para el mejoramiento de la capacidad de gobierno

La capacidad de gobierno es la efectividad de la acción administrativa de un gobierno⁸⁰, es decir, constituye la capacidad de respuesta de gobierno hacia las necesidades más sentidas y apremiantes de la población. Así vemos que "el grado de gobierno se refiere a la capacidad que los Estados tienen para conseguir con eficacia el logro de metas colectivas. Si la sociedad no accede a etapas mejores y deseadas de vida, el grado de gobierno es ineficaz"⁸¹.

En la actualidad la capacidad de gobierno se manifiesta⁸² en las políticas de carácter social y productivo cuyo objeto final es cambiar la pobreza de la población en cumplimiento de las garantías individuales y sociales a las que todo ciudadano tiene derecho.

Así mismo, las políticas actuales deben incidir en las causas de fondo de la pobreza para crear las condiciones necesarias para el mejoramiento productivo de las comunidades y de esta manera resolver los problemas de bienestar social.

En este sentido, la capacidad de un gobierno se evalúa⁸³ en función del incremento en los índices de esperanza de vida, nivel nutricional y educativo, principalmente.

3.6 Hacia el incremento de la gobernabilidad

La gerencia pública tiene como responsabilidad el organizar los procedimientos y funciones de las unidades administrativas con el fin de responder a los

⁸⁰ Placencia D. Op. Cit., p. 115.

⁸¹ Ujvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit., p. 133.

⁸² Placencia. Ibid., p. 116.

⁸³ Montes de Oca. Op. Cit., p. 113.

planteamientos de la sociedad, incrementándose así la gobernabilidad, entendida ésta: como la asimilación de los desajustes sociales que atentan contra el Estado⁸⁴.

Así la gobernabilidad⁸⁵, se refiere a la conducción de la sociedad evitando desajustes que pueden arriesgar la integridad y conservación de los Estados. Se trata de una conducción donde la democratización del poder se rige por la competencia política en la cual participan las instituciones de la sociedad y el Estado.

La búsqueda por el mejoramiento de la capacidad de gobierno y el incremento de la gobernabilidad⁸⁶ trata de incrementar el conjunto de los bienes materiales y promover una distribución de la riqueza más justa, mediante la definición de programas congruentes que exijan responsabilidad, trabajo, voluntad política y consenso social.

La concertación⁸⁷ debe ser la herramienta que permita configurar consensos alrededor de las políticas públicas. La concertación permitirá ventilar opiniones divergentes, la crítica partidista y la disidencia en general haciéndolos compatibles para orientarlos en una sola dirección, y el ejercicio de la gerencia pública en este sentido es fundamental.

Por último, en el siguiente cuadro sinóptico se presentan las diferencias y cualidades principales del perfil del administrador y del gerente público.

⁸⁴ Placencia D. Op. Cit., p. 117.

⁸⁵ Uvalle B., R. Op. Cit., p. 133.

⁸⁶ Placencia D. Op. Cit., p. 118.

⁸⁷ Uvalle B., R. Op. Cit., p. 134.

Diferencias entre la Administración pública y la Gerencia Pública		
Variables de diferenciación	Administración Pública Tradicional	Gestión Pública
Perfil del funcionario	Administrador Público	Gerente Público
Requisitos Básicos	Cumplimiento de las normas (jurídica y técnica)	Búsqueda de: - Eficiencia - Eficacia - Legitimidad
Concepción del Estado	Dominante, Unilateral	Modesto, Participativo
Base de la legitimidad de la A. P.	Jurídica / Técnica	Vinculación Estado-sociedad
Naturaleza y dinámica del Aparato	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (Sistema semiabierto, límites organizacionales claros)	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución, y excepcionalmente bienes y servicios (Sistema abierto, límites organizacionales difusos)
Estructura Organizacional	- Vertical jerarquizada - Alta formalización, estable - Roles definidos - Funcional	- Horizontal - Flexible - Roles cambiantes - Por proyectos, equipos, matricial
Sistema de Planeación	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de Dirección	- Centralizado - Formal - Por autoridad	- Descentralizado - Trabajo por equipo con autonomía relativa
Sistema de Evaluación	Control normativo	- Evaluación de impacto - Evaluación de desempeño
Sistema Administrativo Dominante	Administración Clásica	Cogestión (Estado-sociedad)
Percepción del Contexto	Dinámico (Demandas sociales que crecen)	Turbulento (Demandas cambiantes conglomerado social en proceso de transformación)
Enfoque Estratégico	- Hacia el "uso" estratégico de bienes y servicios para el mantenimiento de los apoyos políticos - Sociedad que gira en torno al aparato estatal	- Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados - Aparato estatal que confluye con un contexto institucional, en torno a la sociedad
Herramientas técnicas	- Pagos colaterales en función de apoyos políticos (Relación de clientelas)	- Negociación con grupos y agentes de la sociedad - Distribución de recursos a partir de procesos de negociación

Capítulo 4. Las Políticas Públicas como herramienta de implementación para el desarrollo de la Gerencia Pública

Objetivo: Explorar los elementos generales del proceso de las Políticas Públicas dentro de sus etapas estructurales como parte de la implementación del proceso de desarrollo de la Gerencia Pública.

4.1 El Contexto de las Políticas Públicas

Si entendemos por Estado a "aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima"⁸⁸, entonces podemos inferir una relación de dominación de hombres sobre hombres, que implica poder, en donde se verifica una continua lucha entre los distintos grupos que lo componen, para participar en la distribución del poder, en la dirección de un Estado, a través del gobierno, y conseguir ciertos fines. De aquí podemos desprender, dos acepciones de política:

- 1) La política como comportamiento de grupos que luchan por el poder político, o sea, aspiración de poder (Politics, en inglés).
- 2) La política como dirección de un Estado, que conlleva en sí la decisión de autoridad (Policy).

De aquí que cuando hablemos de política gubernamental nos referimos a la elección de acciones que dan dirección a un Estado, hablamos del comportamiento del gobierno, de la dimensión de las decisiones de autoridad, de la toma de decisiones de autoridad, de la toma de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas.

Ante la complejidad y diversidad de los problemas, que emergen de la sociedad y el desigual tratamiento de éstos por parte del gobierno, existe la preocupación, en los círculos intelectuales, por aumentar la racionalidad de la elección de la política (policy) y se ha venido desarrollando una orientación por el estudio

científico de las políticas, principalmente en Estados Unidos, que inmiscuye grupos interdisciplinarios que buscan contrarrestar los efectos negativos de la excesiva atomización del conocimiento. "Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política, que busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso, cuya tarea consiste en mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para los hacedores de las políticas"⁸⁹.

El campo de estudio de las políticas públicas se ha ido conformando poco a poco; ya que del interés por la decisión, como categoría analítica en ciertos contextos acotados de certidumbre, información total, valores y preferencias de base individual y unívocas, ha pasado al estudio de los momentos predecisorios, postdecisorios y las decisiones con una nueva óptica, en donde no se ha abandonado la pretensión de la racionalidad sino más bien revitalizado el concepto y se ha reconocido que en muy pocas situaciones reales se consigue lo óptimo, se habla hoy de su suboptimización, de solución preferible o de elección satisfactoria. Si dividiéramos el proceso de política en etapas, afirmaríamos que la fase más racional es la formulación por su fuerte base cuantitativa, pero en el esquema de la solución preferible se recurrió en mayor medida al análisis de sistemas, que ofrece pasar de la consideración de decisiones al de problemas, descubriendo interrelaciones que no habían sido valoradas y permitiendo la reformulación del problema.

Este paso a una visión global del proceso de la política ha llevado al estudio sistemático de sus otras etapas y momentos (implantación y evaluación) y a la reformulación del propio momento decisorio; sin abandonar las unidades analíticas, funcionales (decisión, tiempo, alternativas, consecuencias, preferencias, etc.) y dando paso a otras unidades de análisis como intereses, grupos, actores, conflicto, recursos, sistema político, agenda, problemas, implantación, evaluación, etc.

⁸⁸ Weber, Max. "El político y el científico" p. 123.

4.2 Conceptos Básicos

a) Acción

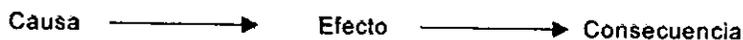
Existen dos tipos de acción racional:

1) *Racionalidad Teleológica* (con arreglo a fines): Cuando el sujeto accionante confía en que ha seleccionado el medio idóneo para conseguir algún fin.

2) *Racionalidad Axiológica* (con arreglo a valores): El sujeto tiene posibilidades de llevar a cabo diversas acciones a las que corresponden ciertos efectos o fines y él selecciona una acción que considera de acuerdo a sus valores.

b) Previsión

Capacidad de conectar causalmente cada uno de los medios disponibles con el fin, evaluando las consecuencias de cada línea de acción.



Lo previsible se vuelve incierto por las limitaciones del ser humano y de la sociedad.

La política gubernamental provoca consecuencias en la sociedad por lo que está íntimamente ligada a los estudios del futuro, que deben ser serios y asumir escenarios diversos y alternativos, tener conexiones con las políticas presentes, aceptar que el futuro no se puede conocer con certeza por el número de variables que intervienen y finalmente ser conjeturables.

⁸⁹ CFR Laswell, Harold "La orientación hacia la política" en Aguilar Villanueva, Luis. "El estudio de las

c) Decisión

Es el acto de elegir una entre varias alternativas. La elección de una política gubernamental implica siempre riesgos sobre los efectos posibles en la sociedad, por ello cada vez toman mayor importancia el análisis y la investigación de métodos y técnicas que mejoren la racionalidad de la toma de decisiones, considerando los diversos factores que influyen ante, durante y después de la toma de decisión. Si bien una política gubernamental se origina en una decisión de autoridad, ésta se ajusta a la realidad social, por lo que una política no se circunscribe a la decisión.

d) Responsabilidad Política

"Toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentales distintas entre sí e irremediamente opuesta: puede orientarse conforme a la ética de la convicción o conforme a la ética de la responsabilidad. No es que la ética de la convicción sea idéntica a la falta de responsabilidad o a la ética de la responsabilidad a la falta de convicción...pero sí hay una diferencia abismal entre obrar según la máxima de una ética de la convicción, tal como lo ordena el proverbio cristiano 'obra bien y deja el resultado en manos de dios' o según la máxima de la ética de la responsabilidad como la que ordena: tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción".⁹⁰

En política la actuación gubernamental esta ligada a la responsabilidad, por lo que es muy importante considerar la previsión de las consecuencias de una decisión, ya que los resultados de la acción son imputables.

políticas públicas" México 1992, Ed. Miguel A. Porrúa.

⁹⁰ Weber, Max, Op. Cit., p. 125.

4.3 Modelos de Políticas Públicas

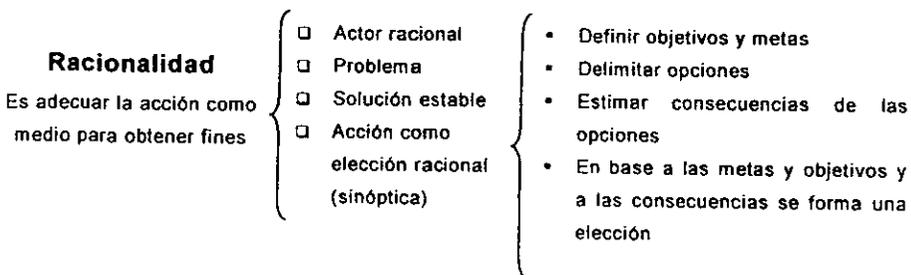
El campo de estudio de las políticas públicas se ha ido conformando paulatinamente de hecho "del interés por la decisión como categoría analítica en ciertos contextos... se ha pasado al estudio de los momentos predecisivos, potsdecisivos y las decisiones con una nueva óptica"⁹¹

4.3.1. Modelo Racional

Es el modelo o enfoque clásico de decisiones en el que un decisor cuenta con información completa, certidumbre total, una capacidad de cómputo capaz de asociar cada alternativa con las consecuencias respectivas y calcular los beneficios relacionados, así como un conjunto de valores y propósitos claros y consistentemente jerarquizados para discriminar entre todas las acciones, de tal suerte que, hace selecciones estables de alternativas.

Supuestos:

- a) Sujeto decisor único
- b) Información completa
- c) Preferencias Constantes



⁹¹ Moreno Salazar Pedro; "Exposición crítica de los enfoques Estadounidenses para el análisis de las Políticas Públicas: en RAP No. 84, INAP, México, 1993.

4.3.1.1 *Modelo de la Racionalidad Limitada*

Herbert Simon ofrece un modelo que busca pragmatizar los resultados del modelo racionalista, a través de la flexibilización de los supuestos quedando como sigue:

- a) La decisión está en un órgano colegiado
- b) Información incompleta
- c) Preferencias inconstantes

Considerando los límites de la razón ante un conocimiento limitado, que no permite su optimización y por ende cubrir los niveles de satisfacción.

4.3.2 *Modelo Incrementalista*

Charles E. Lindblom critica al modelo racionalista porque no se ajusta a los hechos, ya que en la vida práctica los sujetos tienen información incompleta de hecho los administradores evalúan dos o tres opciones y no hacen una valoración exhaustiva, solo toman en consideración las políticas deseables, factibles, realizables. Al seleccionar éstas dos o tres opciones se comparan las consecuencias de cada política y se elige la óptima de acuerdo a un criterio de beneficio marginal o incremental; es decir, que dos o tres opciones van a tener casi los mismos efectos y las diferencias entre estas van a ser de grado, en detalles; en estas diferencias graduales es en donde se dirime la elección de la política.

Supuestos:

- a) Pluralidad de sujetos o actores
- b) Información incompleta y selectiva
- c) Preferencias incontinuas, cambiantes y múltiples

En el modelo incremental se supone una pluralidad de actores, por lo que para comprender cómo se elaboran las políticas públicas "...uno debe de entender las características de los participantes, en que fases y qué papeles juegan, de que autoridad u otro poder disfrutan y como se relacionan y controlan unos a otros, cada uno juega un papel especial: los simples ciudadanos, los líderes de grupos de interés, los legisladores, los líderes del legislativo, los miembros de los partidos políticos, los jueces, los funcionarios, los expertos técnicos y los empresarios"⁹².

De aquí que el incrementalismo esté referido a un sistema democrático en el que la competencia permite que en el mediano y largo plazo se den las mejores políticas.

4.3.3 *Modelo Mixto*

Amite Etzioni⁹³ propone un modelo que recupere los aspectos benéficos de los modelos racional e incremental, a través del denominado Modelo Mixto de Rastreo, en el cual se eleva la probabilidad de alcanzar objetivos en dos flancos:

- a) En el largo plazo se deberá utilizar el modelo racionalista, y
- b) En el corto plazo se deberá monitorear las decisiones políticas a través del modelo incrementalista.

4.3.4 *Tipología de Allison*

Graham Allison⁹⁴ plantea un modelo para analizar políticas (policy Making) a través de tres enfoques:

⁹² Lindblom, Charles E. "El proceso de elaboración de políticas", M.A.P., Colección Estudios Admón., Madrid 1991, Ed. M. A. Porrua.

⁹³ Etzioni, A. "Modern Organizations", Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1977, p. 213.

⁹⁴ Allison, G.T., Jr. "Public and Private Management" ponencia presentada en la Public Management Research Conference, The Brookings Institution, Washington, D. C., 19 y 20 de noviembre de 1979.

a) Política Racional

La aproximación racional considera que no puede existir un solo sujeto decisor, por lo que no hay un actor individual ni hegemónico sino un grupo, que en una determinada coyuntura política toma las decisiones, ante ciertas acciones. Es decir, muestra de que forma se explica la reacción: "...a través de los procedimientos voluntarios de elección, por la actividad intelectual de los decisores, por la actuación de instituciones y de individuos que eligen que hacer"⁹⁵. En breves palabras: implica la consideración de un grupo ante la acción de otro.

b) Política Organizacional

Si una política gubernamental nunca es producto de un sujeto individual, se debe a que una organización estatal, para funcionar contiene en su interior múltiples organizaciones en las que el comportamiento de sus miembros está coordinado y mecanizado (rutinizado).

Cabe mención que la Coordinación de la acción de los individuos puede ser en orden al principio anárquico, cuando el comportamiento o acción se coordina por los propios individuos, o al principio jerárquico que coordina el desempeño de los sujetos a través de órdenes que se memorizan y en consecuencia también se mecanizan (rutinizan). Es por tanto que la acción del gobierno depende de la organización jerárquica, mecanizada (rutinizada) e indispensable.

El modelo organizacional implica que el macrodecisor (político-gobernante) está supeditado a lo que las organizaciones aporten, para la hechura de políticas.

⁹⁵ Thoening, Jean-Claude "El análisis de las políticas públicas" España 1992, Ed. Ariel.

c) Política Burocrática

El modelo burocrático plantea las dinámicas que en un momento dado pueden modificar el curso de las políticas gubernamentales ya que dentro de las organizaciones existen individuos que tienen intereses y que actúan no solo por rutina.

Las políticas son el resultado de las múltiples interacciones en el seno de las estructuras burocráticas, ya que la lucha política (politics) determina la orientación de la política gubernamental.

Dado que la política gubernamental debe pasar necesariamente por la burocracia, depende del grado de discrecionalidad de ésta para poder definir la política adecuada. Aquí es importante considerar la diferencia de intereses entre el político y el burócrata:

- Político: Maximizar apoyo político y las rentas
- Burócrata: Maximizar las rentas

4.4 Identificación del Proceso de Aplicación de las Políticas Públicas en la Gestión Pública

La política no es el acto presidencial que decide y que se refleja en una ley, un programa y la asignación de recursos, sino que es una serie de pasos que preparan la decisión y ésta genera otras acciones (decisión) que inciden sobre la decisión tomada.

Luis Aguilar Villanueva nos dice que en la política como 'acción' que genera un conjunto de acción, encontramos los siguientes cuatro elementos.⁶⁶

- a) Institucional: La política esta elaborada por autoridades legitimamente establecidas que actúan conforme a su ámbito de

competencia (atribuciones) y en orden a procedimientos y reglamentos de la Administración Pública.

b) Decisorio: Decisión deliberada, como la voluntad de realizar, o no, ciertas acciones.

c) Comportamental: Conjunto de acciones del personal público.

d) Causal: Son los conjuntos de acciones que pueden resolver, o no, un problema.

De tal modo que para la sociedad la percepción de la política es a través de las acciones efectivamente llevadas a cabo por el gobierno (plan, programa, ley, reglamento, etc.) y sus efectos, mientras que para el funcionario público la percepción de la misma se dá por el entorno institucional y por la toma de decisiones.

Para el diseño de una política gubernamental existen ciertos requisitos que deben cumplirse:

1.- Corrección Legal

El curso de acción a diseñar debe apegarse a derecho o en su caso considerar el cambio de la legislación que amplíe la acción del gobierno, considerando los problemas que puede generar la reforma legal.

2.- Racionalidad Económica.

Las políticas están determinadas por la magnitud de las contribuciones y deben obedecer a criterios de eficiencia económica en el manejo de los recursos, buscando siempre el mayor beneficio social con el menor costo posible.

⁹⁶ Aguilar Villanueva, Luis. "Hechuras de las Políticas" México, 1994, Ed. Porrúa.

3.- Factibilidad Administrativa.

Debe considerarse la capacidad cualitativa/cuantitativa del personal para la operación de la política.

4.- Viabilidad Política.

Previsión de posibles hostilidades a la política, con la consulta necesaria para tomar en consideración las ofertas o costos de los grupos que intervienen.

Cumplidos éstos requisitos, es necesario desarrollar ahora, el Ciclo de las Políticas Públicas para incorporarlas dentro de la Gestión Pública.

4.5 El Ciclo de las Políticas Públicas dentro de la Gestión Pública

Gestación 1 <input type="checkbox"/> Formación de la Agenda de Gobierno <input type="checkbox"/> Definición del Problema	Adopción y Formulación 2 <input type="checkbox"/> Construcción de opciones <input type="checkbox"/> Decisión
Evaluación 4 <input type="checkbox"/> Evaluación <input type="checkbox"/> Continuación <input type="checkbox"/> Terminación	Implementación o Gestión 3 <input type="checkbox"/> Implementación

1.- Gestación.

Se refiere al origen de las políticas públicas, al análisis de porqué ciertos hechos se convierten en problemas y porque ciertos problemas son clasificados como públicos y no como privados y porqué el gobierno hace suyos algunos y otros los deja afuera.

Sabemos que existen ciertos problemas que se concretizan en demandas sociales, susceptibles de ser atendidos por el gobierno, sin embargo existen

también ciertos procesos (políticos, ideológicos y administrativos) que orientan el acceso de los problemas de las fuerzas vivas (grupos políticos) a la agenda gubernamental, por lo que no hay igualdad de acceso de la sociedad en el gobierno.

En esta etapa se busca describir:

- Origen y trasfondo del problema
- Razones de atención
- Grupos e instituciones involucrados
- Beneficiados
- Programas gubernamentales relacionados

2.- Adopción y Formulación

Una vez identificados los elementos que componen el problema, que lo definen como público, es necesario buscar opciones de solución, generar criterios para la selección (legal, política, económica y administrativa), proyectar los posibles resultados de las opciones o alternativas, reunir la evidencia que apoye lo esperado y decidir.

3.- Implementación

La naturaleza de la implementación es compleja pues tiene que ver con la acción misma de los actores sociales en transformación, analíticamente puede ubicarse en el espacio que se encuentra entre las condiciones iniciales (causa) y las consecuencias predichas (efecto).

El proceso de implementación tiene que ser analizado como resultado del propósito legal, la racionalidad instrumental que anima a los burócratas y la expectativa que despierta la acción concertada que exige consenso.

Un esquema general para la implementación debe considerar o tratar de identificar los factores que afectan la obtención de los objetivos establecidos, estos factores pueden dividirse en lo relativo al tratamiento del problema, lo relacionado con la habilidad de la estructura organizacional formal para operar favorablemente la implementación y el efecto neto de distintas variables políticas en el balance de apoyo y sostén de los objetivos establecidos.

4. Evaluación

La evaluación como juicio de valor de una acción, esta presente en todas las fases del proceso de las políticas públicas:

- a) Es un juicio que se emite ya sea previamente a la decisión de la política o a los efectos producidos por los resultados.
- b) Evaluar es medir el impacto de una política antes, durante y después de la misma.

La evaluación sirve para conocer la realidad de una política gubernamental a través de sus resultados parciales y totales de acuerdo a los objetivos y metas señalados. La evaluación nos permite estimar la continuación, corrección o terminación de una política. Cabe señalar que la terminación de una política gubernamental puede obedecer: al calendario (cuando se predeterminó su culminación), a cambios políticos, al inicio de otra política o bien a la pérdida de vigencia de la misma.

c) Tipología de las Políticas Gubernamentales ⁹⁷

- Las *Políticas Distributivas* que brindan una autorización o acuerdan un privilegio, por ejemplo el permiso de construcción.

⁹⁷ Thoenig, Jean-Claude. Op. Cit.

- Las *Políticas Redistributivas* que clasifican a los individuos según criterios que les brindan o no acceso a las ventajas económicas.
- Las *Políticas Reglamentarias* que dictan las reglas de comportamiento.
- Las *Políticas Constitutivas* que definen las reglas de las reglas o sobre el poder, ejemplo: La Ley Federal del Procedimiento Administrativo o el Código de Procedimientos Penales.

4.6 Propuesta

“GERENCIA PÚBLICA PARA LA DEFINICIÓN DE UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO, BAJO EL ANÁLISIS DE POLICY”.

4.6.1 Gestación

Objetivo general:

Exponer bajo el análisis de policy, una propuesta de política pública para la aplicación de la gerencia pública dentro del gobierno federal a fin de definir una nueva forma de gobierno en México.

Carácter de la investigación:

Se propone como primer paso realizar un análisis de política pública organizacional en torno a las teorías que dan sustento a la Gerencia Pública ante el Estado, Gobierno y Administración Pública como tal, para después analizar la actividad interna de la administración pública y la elaboración de políticas públicas que impulsen la consecución de sus objetivos a partir del redimensionamiento del aparato estatal y del rediseño del perfil del administrador público, a fin de mejorar la organización de la función pública

Posteriormente llevaremos a cabo un estudio descriptivo y racional desde sus bases conceptuales, puntualizando su importancia en el proceso de gobierno, sus etapas de implementación, su necesaria ubicación en la Reforma del Estado, así como la necesidad de formar profesionales con el perfil del gerente público para el mejoramiento de la capacidad de gobierno y el rescate de la gobernabilidad perdida.

Planteamiento del problema:

El desarrollo de las sociedades en el mundo con base en la globalización económica tan vertiginosa que se vive hoy en día, obligan al Estado a modernizarse a través de herramientas como las políticas públicas y la gerencia pública a fin de satisfacer sus necesidades crecientes cada día, así vemos que los gobiernos de países donde las sociedades se encuentran más informadas, participantes y críticas con respecto de la función del Estado, han instrumentado ya mecanismos innovadores en su Administración Pública que les permiten resentir en menor grado los efectos de la globalización. Por consiguiente aquellos países que no están integrados por una sociedad con las características arriba señaladas, difícilmente sus gobiernos en implementarlas verán dichos mecanismos.

A raíz del agotamiento del Estado benefactor se ha hecho necesario que el Estado redimensione sus estructuras e implante toda una serie de políticas públicas que le permitan enfrentar las crisis que actualmente padece, como son: la legitimidad de las funciones que ejecuta, el entredicho de su capacidad para atender las necesidades básicas de la sociedad, el engrosamiento del aparato estatal que aún manifiesta y la carencia de administradores públicos con un perfil adecuado a las nuevas necesidades sociales de atención.

La gerencia pública es producto de esa necesidad imperiosa por encontrar mecanismos alternos que modifiquen de forma radical la labor gubernamental que desempeña el gobierno en acción como brazo ejecutor de las acciones del Estado, es decir, inexorablemente la Administración Pública se obliga a modernizarse a fin de estar en condiciones optimas de enfrentar retos cada vez más difíciles que la sociedad impone. Se busca a través de la gerencia el interrelacionar más activamente al gerente público con la comunidad invitándola a que participen de manera mas activa en un compromiso común, a fin de satisfacer lo más posible los requerimientos de la sociedad.

El método utilizado para lograr tal fin es la implantación de políticas públicas que den como resultado una generación de profesionales: gerentes públicos con una nueva visión y misión de la administración pública, más actual y practica para responder los retos que la sociedad de hoy le impone.

Justificación:

Ante los grandes retos que representa el nuevo milenio a los Estados, es de vital importancia que los gobiernos experimenten nuevas vías o caminos que les permitan enfrentar los desequilibrios de la vida social, política y económica, buscando alternativas y estrategias que le permitan atender en el corto plazo más el aspecto social sin dejar a un lado el económico, a través de la participación de los ciudadanos en las políticas y reformas gubernamentales. Es así como surge la Gerencia Pública, la cual no sólo es una alternativa tecnológica y un modelo de organización burocrática, sino es sobre todo una estrategia que le permite a la Administración Pública atender más al aspecto social y participativo de los individuos, promoviendo y alentando su participación en la solución de los problemas de su comunidad buscando lograr una verdadera eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades que se le de al ciudadano como usuario final de los servicios que presta el Gobierno.

Aportaciones de la política pública:

Con el desarrollo de la presente política pública se pretende:

- Acrecentar reflexiones teóricas que permitan abordar el análisis y comprensión de los fenómenos actuales de la Administración Pública.
- Describir la incorporación de herramientas administrativas de punta como lo es la gerencia pública y que permita implantar mejora y perfeccionamiento en la capacidad de gobierno.

- Señalar a la Gerencia Pública como el promotor principal de una transformación administrativa que permita alcanzar mejores niveles de vida, nuevas perspectivas de crecimiento, desarrollo y progreso de la sociedad junto con el Estado.

Hipótesis:

La estructura del análisis de policy es una herramienta de gobierno que permite estructurar esquemas claros de transformación del administrador al gerente público para la definición de una nueva forma de gobierno en México.

4.6.2 Formulación

El problema dentro de la administración pública es la limitada capacidad de control del gobierno federal sobre elementos y acciones fundamentales del proceso de la gestión en acción, y específicamente, sobre las conductas de las burocracias, los ámbitos de autoridad de los funcionarios y sus jerarquías, los movimientos de oposición política, así como la rigidez de la centralización ante la toma de decisiones.

Por lo mismo, en la medida en que las organizaciones públicas logren funcionar para satisfacer las necesidades psicológicas y sociales fundamentales de los individuos, necesidades éstas de autonomía y control sobre su propio trabajo, de participación en las decisiones que los afectan y de compromiso con los objetivos de la organización, se podrán erradicar los principales problemas mencionados el párrafo anterior.

Las organizaciones deberán estructurarse de tal suerte que maximicen el control, participación y el compromiso individuales en todos los niveles. Distribuir la responsabilidad de la toma de decisiones entre todos los niveles de la organización.

Un proceso de efectivo de toma de decisiones en las organizaciones dependerá de la creación de grupos eficaces de trabajo.

Para el proceso de implementación, será necesario consolidar un proceso de consenso y de adaptación entre quienes elaboran las políticas, los responsables de la implementación y los distintos actores.

Esta concepción revaloriza el papel del individuo y las unidades inferiores de las organizaciones públicas, los lleva apropiarse y hacer pública la política. Sin embargo, no resuelve el problema del conflicto, del poder, es decir la política del cambio.⁹⁸

La implementación de esta política pública nos lleva aun cambio manifiesto dentro de la administración pública, la consolidación de la gerencia pública dentro de la burocracia, la cual, en la praxis lleva implícita los dos atributos centrales de las organizaciones: la autonomía y la rutina.

El predominio de los atributos anteriores significa que el poder en las organizaciones tiende a fragmentarse y a dispersarse entre pequeñas unidades. Así el proceso de toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y en modificar la rutina.

La implementación consiste en identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y en establecer cuál de los repertorios de rutinas de una organización requiere modificaciones. Además nos obliga a enfrentar los patrones habituales de vida burocrática y a pensar en la manera en que las nuevas políticas afectan la rutinas cotidianas de la gente que presta directamente los servicios. Descubre un patrón frecuente de fracaso.

Las rutinas burocráticas operan a contra pelo de muchas de las modificaciones que se hacen a las políticas, porque han sido rediseñadas para servir como

⁹⁸ Bozeman, *Ibid.*, p. 192.

amortiguadores contra el cambio y la incertidumbre. Ofrecen ventajas inmediatas a quienes recurren a ellas para reducir la tensión y la complejidad del trabajo.

Marco Jurídico

El marco jurídico correspondiente a la aplicación de la política pública serán las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Plan Nacional de Desarrollo
- Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Planeación
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público

4.6.3 Implementación

La implementación es el tránsito de los programas y objetivos decididos en los altos niveles de gobierno a las operaciones de organizaciones de individuos en una localidad concreta. Ahora bien, para nuestra política pública las áreas de gobierno encargadas de formularla e implementarla son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁹⁹ a través de su Unidad de Servicio Civil y conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo¹⁰⁰, a través de sus áreas de Planeación y Capacitación serán las encargadas de organizar y coordinar el desarrollo integral dentro de las distintas dependencias y entidades administrativas que conforman el sector público.

⁹⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 31 frac. I, XIV, XVI y XXIV. México 2001, Ed. Delma pp. 11 - 13.

¹⁰⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 37 frac. II, III, VI, XIV, XVI y XVIII. México 2001, Ed. Delma pp. 25 - 27.

Ahora es necesario mencionar los elementos de visión para la implementación de la política pública:

- Las organizaciones son arenas de conflicto
- La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable
- El proceso de toma de decisiones en las organizaciones se basará en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales
- La implementación consistirá en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes y actores
- Las partes involucradas en el proceso de implementación no precisan estar de acuerdo en nada que no sea la necesidad misma de negociar

Cualquier organización responsable de la implementación puede contar con un conjunto de controles administrativos, una colección de rutinas operativas firmemente atrincheradas, algún proceso elaborado para fomentar la participación de los encargados de la implementación y con un conjunto de relaciones internas y externas de negociación. Para elucidar los efectos de estos factores consistirá en analizar el mismo cuerpo de evidencias desde la perspectiva de varios modelos diferentes; ya que hay ciertos tipos de problemas que son más susceptibles de solucionar cuando se recurre a una perspectiva que cuando se recurre a otra.

La política pública consistirá en ocho etapas para la consolidación de la gerencia pública:¹⁰¹

1. Establecer un Sentido de Premura
 - Examinar a los actores y las realidades
 - Identificar y discutir crisis, crisis potenciales y oportunidades importantes

¹⁰¹ Kotter, John P. "Dirigiendo el Cambio: Porque las organizaciones fracasan" Ed. Harvar Bussines School Press. U.S.A. 1996, p. 20.

2. Crear la Coalición Líder
 - Reunir un grupo con poder suficiente para ser líder del cambio hacia la constitución de la gerencia pública en la unidades administrativas
 - Reunir al grupo para que trabaje como equipo
3. Desarrollar una visión y una estrategia
 - Crear una visión que ayude a dirigir el esfuerzo del cambio
 - Desarrollar estrategias para lograr esa visión
4. Comunicar la visión de cambio
 - Utilizar todos los vehículos posibles para comunicar constantemente la nueva visión y estrategias
 - La coalición líder será el modelo de comportamiento esperado de los empleados
5. Facultar una base amplia para acción
 - Deshacerse de obstáculos
 - Cambiar los sistemas o estructuras que debilitan la visión del cambio
 - Motivar el tomar riesgos e ideas, actividades y acciones no tradicionales
6. Generar éxitos a corto plazo
 - Planear para mejoras visibles en el desempeño, o "éxitos"
 - Crear esos éxitos
 - Reconocer y recompensar visiblemente a las personas que hicieron posibles los éxitos
7. Consolidar ganancias políticas y producir mas cambio
 - Usar credibilidad creciente para cambiar todos los sistemas, estructuras y políticas que no encajan juntas y que no encajan en la visión de la transformación
 - Contratar, promover y desarrollar personas que puedan

- instrumentar la visión de cambio (perfil del gerente público)
 - Revigorizar el proceso con proyectos, temas y agentes de cambio nuevos
8. Anclar en la cultura los nuevos acercamientos
- Crear mejor desempeño a través de comportamiento orientados al cliente y a la productividad, más y mejor liderazgo y administración más efectiva
 - Articular las conexiones entre comportamientos nuevos y éxito organizacional
 - Desarrollar formas de asegurar el desarrollo de liderazgo y sucesión

Los primeros cuatro pasos en el proceso de transformación ayudan a descongelar un duro status quo. Si el cambio fuera fácil, no necesitaría todo ese esfuerzo. Las fases 5 a 7 introducen prácticas nuevas. La última etapa aterriza los cambios en la cultura corporativa y ayuda a que afiancen para llegar a la meta.

Ahora es necesario implementar un diseño de información gerencial, que nos permita obtener información oportuna para la toma de decisiones, en materia no sólo política, sino también económico-financiera, sobretudo para aquellas unidades administrativas que cuenten dentro de su gestión con autonomía y sean autofinanciables, ya que una de las metas a largo plazo de la gerencia pública es consolidar una administración pública sana, sustentable y autofinanciable; por lo que a continuación explicaremos en que consiste.

Estrategias para el diseño de Información Gerencial

En un ambiente de creciente competencia se convierte en un proceso de especial importancia la generación de información oportuna y útil, que es base para la toma de decisiones estratégicas y operacionales necesarias dentro de la gerencia pública.

El establecimiento de una estructura para obtener reportes gerenciales debe situarse desde el punto de vista diferente a los enfoques tradicionales, que se basan primordialmente en información contable y económica.

Es fundamental la aplicación de un enfoque práctico de políticas públicas dentro de la gerencia pública que permitan la implementación basada en un énfasis en las decisiones que debe soportar y que cubra información relacionada con el desempeño de clientes, recursos y productos, promover la eficiencia en las operaciones, la satisfacción de los clientes y los requerimientos de información externa.

Las estrategias generadoras de información financiera y operativa, obligan a apoyar diferentes perspectivas, niveles y necesidades, de tal manera que pueda satisfacer a diferentes usuarios dentro del Estado y de la sociedad. Aplicando el desempeño del gobierno desde una perspectiva empresarial, buscando la optimización entre los siguientes indicadores.

- Rentabilidad de productos/cliente
- Costo operativo/contribución
- Promoción de la eficiencia
- Información financiera
- Medidas clave de desempeño
- Generadores de actividad
- Punto de consumo de recursos
- Herramientas analíticas

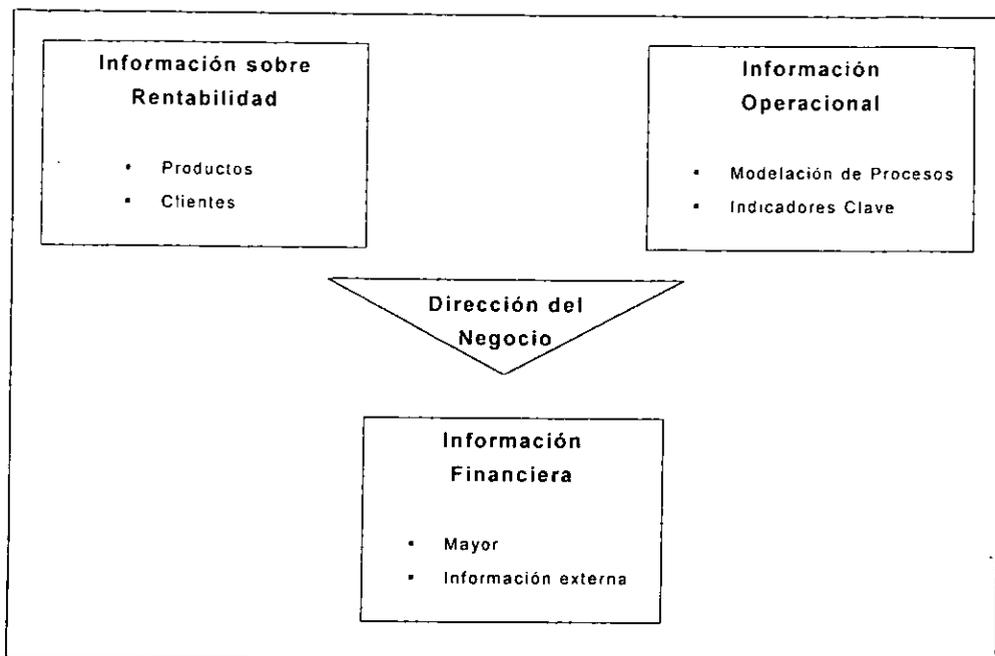
Los aspectos importantes a considerar en los planteamientos de estrategias para la generación de información gerencial son las siguientes¹⁰²:

- Identificar y entender las necesidades de información de los usuarios internos
- Asegurar que el personal clave en las tomas de decisiones comprenda las fortalezas y debilidades del personal en los procesos de información a nivel gerencial.
- Integrar el análisis financiero con el operacional y el de rentabilidad para identificar oportunidades de mejoramiento en el desempeño del negocio.
- Establecer y mantener información financiera sobre bases regulatorias.
- Capacitar al personal involucrado en la emisión de información para externos.
- Medir y reportar la contribución en las utilidades por segmentos: línea de servicio, tipo de clientes, división, zona geográfica, etc.

Al mejorar la capacidad generadora de información operacional y de rentabilidad, la dirección estará preparada para mejorar y dirigir un desempeño como negocio.

La información financiera que hoy se presenta, se convertirá en uno más de los productos de una nueva infraestructura la cual se describe en el siguiente cuadro sinóptico:

¹⁰² Pichardo, Lidia A. "Estrategias para el diseño de la información de negocios" Diario El Financiero, Viernes 7 de marzo de 1997, Suplemento Análisis p. 16A.



Cuadro uno

Asimismo, se cubrirán necesidades y expectativas operacionales, tales como:

Área de Información	Problema / Necesidad	Solución Alternativa
Rentabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de costos de producción • Conocimiento de márgenes por cliente <ul style="list-style-type: none"> - Cliente - Línea de productos • Conocimiento de lo que es valioso, desde el punto de vista del cliente 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de análisis de rentabilidad • Cálculo de márgenes • Valoración competitiva y análisis de información interna

Área de Información	Problema / Necesidad	Solución Alternativa
Operacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Información sobre desempeño ▪ Apoyo a necesidades multifuncionales de información ▪ Mejora operacional continua 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligue de la estrategia con el desempeño ▪ Claros objetivos multifuncionales ▪ Generar verdaderas herramientas de mejora en contraposición a simples elementos de información
Financiera	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplimiento con obligaciones de información externa con el menor esfuerzo ▪ Alta inversión en recursos para su generación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estructura de información simplificada e integrada ▪ Disminución de volumen de transacciones

Cuadro dos

El contar con información integral puede proporcionar la capacidad de enfrentar aspectos críticos de la gestión pública.¹⁰³

Información sobre Rentabilidad

Se utiliza para evaluaciones para rentabilidad de clientes y productos, así como para cálculos de inversiones o decisiones de inversión en productos específicos. Al identificar costos por productos puede conocerse qué clientes, líneas de producto o categoría están contribuyendo a la utilidad. Esta información debe proveer de bases para las respuestas a algunas preguntas como:

- Qué servicios o clientes se deben continuar o abandonar
- Qué incrementos en las rentabilidad puede existir al promocionar algún producto específico
- Cuáles son las áreas más atractivas para las inversiones del capital

¹⁰³ Pichardo, Lidia A. "Estrategias para el diseño de la información de negocios" Diario El Financiero, Viernes 7 de marzo de 1997, Suplemento Análisis p. 16A.

- Cuál es el impacto de una reducción en costos de procesamiento para ciertos clientes
- Cual es el impacto de la rentabilidad de servicios con mejores practicas de negocios

Información Operacional

Se utiliza para análisis de productividad, identificación y control de generadores de costo y asignación de medidas de desempeño. Esta información debe proveer bases para la respuesta a algunas preguntas como:

- Cuales son las actividades generadoras de costo
- Cuantas actividades se requieren
- Cuanto tiempo toman
- Que información de desempeño es importante
- Quien debe obtener la información

Información Financiera

Una vez que la estructura de información gerencial esté en funcionamiento, el papel que la información financiera juega en la administración, de las operaciones día a día, disminuye significativamente.

La información financiera puede ser utilizada primordialmente en la comunicación a externos, y comparar ésta con la competencia (dependencias, unidades administrativas, etc.).

Ahora describiremos la importancia de desarrollar dentro de las universidades y el sector público, el perfil del gerente público.

Estrategia para desarrollar el perfil del administrador al gerente público

Además en la actualidad en México padecemos junto a la crisis económica, una crisis de credibilidad en las instituciones, por lo que el reubicar los principios y valores de la gente es el camino hacia la productividad de la gerencia pública y el medio para lograr el bienestar de los individuos, la administración pública y el país.

Así vemos, que la cultura tradicional inculcada en la administración pública, se ha caracterizado por la fragmentación de las organizaciones públicas, no fortaleciendo el trabajo en equipo, estableciendo un modelo de liderazgo vertical, autócrata, centralista, fundamentado en el poder y en la autoridad formal, esto aunado a los bajos salarios, complicidades, corrupción interna, compadrazgos y bajas expectativas de vida profesional, ha minado la imagen, la reputación y el autoestima de los servidores públicos, creándoles temores y desilusión a los mismos, ya que carecen de motivación, compromiso y trabajo en equipo. Ninguna organización o país pueden ser poderosos si los individuos que lo componen no lo son. Ningún grupo puede lograr sus objetivos si cada miembro no logra primero los suyos. Ese es el propósito del perfil del gerente público: lograr que las personas que integran la administración pública sean efectivas, de forma tal que las organizaciones en las que se desempeñan puedan ser efectivas.

Los grandes líderes saben que primero deben ser líderes de sí mismos antes de ser capaces de dirigir a los demás, y sensibilizar a los servidores públicos y a la administración pública sobre el importante tema que es el desarrollo de personal¹⁰⁴, para impulsar a ambos a dar un mejor servicio y atención al público en busca de consolidar una cultura interna que sea

¹⁰⁴ Buenrostro O. Víctor M. "El líder de empresas de primera" Diario El Financiero, lunes 17 de marzo de 1997, Suplemento Análisis p. 23A.

congruente con la actitud de servir y la calidad del servicio, cuyo logro máximo sea el servir mejor al país.

Es por ello que a través de la implementación de cursos de capacitación gerencial al más alto nivel en áreas tales como: la planeación estratégica, la calidad total, la reingeniería de procesos, liderazgo, toma de decisiones, manejo de grupo, innovación de procesos, sistemas técnicos y humanos, así como el manejo e incorporación de tecnología de punta a la administración pública en sus distintas áreas, como se podrá atender mejor a las necesidades apremiantes de la sociedad y del propio Estado.

Además el servidor público se sentirá satisfecho si se le estimula a través de programas internos de premios, gratificaciones y certificaciones, de un mejor salario acorde a las condiciones internacionales de mercado, que le permita acceder a un mejor nivel de vida, y encontrará una doble satisfacción al ver que en cada acto, comportamiento y resultado de su gestión el usuario final, la ciudadanía ve satisfecha su demanda social, solo así los resultados de la gestión por sí mismos recibirán la publicidad y el éxito político correspondiente, el cual se manifestará en las urnas y por ende dentro del reposicionamiento del poder político legítimo.

Por lo que es necesario explicar las tres cualidades personales indispensables que debe tener un gerente público durante el ejercicio de su gestión¹⁰⁵, éstas deberán ser:

- 1) **un buen líder**, entendido como aquel individuo que logra resultados ascendentes a través de la creación de una cultura propicia para buscar el cambio constante y la flexibilidad en los estilos de dirección,
- 2) **un buen administrador**, se debe entender, como el conductor de la unidad administrativa, encargado de manejo de los recursos y de ordenar las funciones y actividades de la organización a fin de lograr los objetivos propuestos, y

3) **un buen político**, entendido como el operador de la policy dentro de la arena, aplicando cierta presión y manteniendo el control sobre los distintos actores, cuyos objetivos serán el visualizar:

- a) el alcance de la gestión en función,
- b) el costo-beneficio,
- c) la optimización y manejo de los resultados, y
- d) el manejo de la imagen de la organización ante la sociedad y los actores sociales.

El gerente público debe saber delegar y sacarle el mayor rendimiento a sus colaboradores, para ello, sensibiliza y convence a su personal (colaboradores y responsables), actores sociales y a la ciudadanía; con quienes conjuntamente establece compromisos e implementa un sistema que autorregule el cumplimiento de los mismos, evitando el clásico "látigo", la autocracia y el excesivo burocratismo. Asegurando con esto, el resultado, ya que todos los actores involucrados en la gestión están trabajando normalmente, con tranquilidad y seguridad de estar haciendo bien las cosas.

Para ello el gerente público debe empezar a desarrollar cuatro aptitudes¹⁰⁶ clave, dentro de su formación y manifestarla en su conducir durante su ejercicio profesional y vida diaria, éstas son:

- La Honestidad
- La Integridad
- La Disciplina y
- La Congruencia

Además el gerente público debe tener las siguientes dotes que se relacionan con el sentir humano¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Bozeman, Barry. "La gestión pública su situación actual" México 1998. Ed. F.C.E., pp. 393-401.

¹⁰⁶ Cabrero M., E. Op. Cit., p. 124.

¹⁰⁷ "Enciclopedia Escuela de Marketing y Publicidad Tomo: La personalidad del gerente en relaciones públicas" Ed. F&G Editores, SA. Madrid 1996 pp. 32-34.

a) De tipo Moral, debe:

- Proponerse como meta personal, humanizar cuanto lo rodee y buscar por todos los medios el bien común
- Ser justo y comedido
- Humildad. El éxito de su gestión tiene que ser siempre del grupo humano que la constituye
- Esforzarse por comprender a los demás y estudiar las formas de hacerse comprender
- Objetividad, para sopesar las razones de los actores y complacer las demandas en su justa medida y siempre y cuando sea posible
- Desinterés y entrega total. El gerente público requiere ser el primero en las buenas actitudes.

b) De índole intelectual

1. Vocación: Es imprescindible para ejercer esta profesión con brillantes
2. Inteligencia: Un hombre inteligente sabrá encontrar las soluciones pertinentes que requiere cada actor
3. Espíritu analítico: Debe llegar al fondo de los problemas por sus causas y efectos
4. Decisión: Para acometer los problemas que se plantean es necesario tener cierto carácter para tomar decisiones, aún cuando las circunstancias sean adversas
5. Tenacidad: Es fundamental para sacar adelante los programas y planes establecidos
6. Sentido de organización: Debe saber planificar y delegar actividades
7. Sentido de oportunidad: Es obligado para aprovechar las circunstancias y elegir el mejor momento
8. Capacidad creadora y práctica: Es necesaria para concebir ideas de cierta brillantes y que, a su vez, sean realizables
9. Capacitación constante: Es básico que el gerente se capacite constantemente en las distintas áreas que rodean la administración pública y la gestión público, ya que sino tiende a

ser obsoleto e inoperante en la solución de problemas

Todas estas cualidades se fusionan en tres básicas:

- Inteligencia
- Lógica
- Sentido común

Un hombre inteligente puede salvar todo lo anteriormente expuesto, pero si carece de lógica y sentido común, posiblemente fracasará. Si sólo posee inteligencia y lógica, es un más. Pero si posee inteligencia, lógica y sentido común será un hombre práctico, por lo tanto será un gerente público.

4.6.4 Evaluación de la política pública

Una vez que se ha implementado la política es necesario que elaboremos los mecanismos de evaluación de la misma. Siempre que se desea evaluar se comienza por medir los resultados de la gestión pública: su impacto ante la sociedad, su desempeño, su grado de alcance, su cumplimiento a los requerimientos a satisfacer; por esto es importante la evaluación para saber si se cumplió o no, con los requerimientos solicitados por el cliente, usuario final o la ciudadanía.

El evaluar la política significa que todos en la organización están comprometidos en el bien o servicio final al cliente. Por lo tanto la evaluación es un agente de cambio que pretende proporcionar una organización orientada hacia los clientes.

Así la evaluación va orientada hacia la **inspección**, entendida como la revisión durante el proceso de implementación (desempeño) y práctica de la policy (impacto de la gestión) para calificar:

a) **la evaluación del impacto**, ver su grado de calidad y detectar productos defectuosos, asimismo revisar que los costos de operación vayan de acuerdo a lo ejercido, además detectar si hay re-trabajo en alguna etapa de la gestión; o, rechazo por parte de la ciudadanía a la misma; es decir visualizar la administración pública financiera como un asunto de compromiso.

b) **la evaluación del desempeño**, desde el aspecto de los recursos humanos, vemos que las organizaciones administran las personas y el trabajo por medio de unidades administrativas con departamentos funcionales. El gerente público y el personal dentro de estos departamentos se dedican a sus objetivos propios, por lo que hay que fomentar la cultura del trabajo en equipo, buscando la colaboración de todos en la consecución de los objetivos divididos a través de mesas de trabajo, en las cuales se busquen eliminar los errores, reducir la variación y estimular la innovación; hay que saber que la variación y los errores en un área pueden afectar el tiempo necesario para contemplar el trabajo en otra. Liberar el potencial de las personas para reflexionar sobre su trabajo liberará la innovación.

La gerencia publica nos invita a repensar que el hacer las cosas con dedicación, esfuerzo y calidad mejorará la imagen de la administración pública mexicana, de sus servidores públicos y por ende será la mejor carta de recomendación del país hacia el exterior.

Conclusiones

Primera: La gerencia pública al igual que la administración pública es producto de los procesos de consolidación del Estado moderno, pero se desarrollan en campos de estudio distintos, más no antagonicos; así la administración pública se refiere a la relación que vincula al Estado con la sociedad, y la gerencia pública corresponde a las prácticas estatales que se realizan al interior del organismo gubernamental para que la relación entre el Estado y la sociedad se realice en los mejores términos de eficiencia y rendimiento gubernamental.

Segunda: El contenido conceptual de la gerencia pública se ubica en la ciencia de la organización administrativa, cuyo objeto de estudio lo constituyen las actividades y procesos que se llevan a cabo en el interior del Estado para optimizar sus recursos y satisfacer las necesidades de la sociedad.

Tercera: Concebida como un elemento para enriquecer y mejorar la capacidad administrativa del Estado, la gerencia pública constituye el conjunto de prácticas, técnicas y tecnologías especializadas, jeraquizadas y multifuncionales que se realizan al interior del Estado para beneficio de la sociedad.

Cuarta: Los objetivos de la gerencia pública y sus políticas públicas son: el interés general, la preservación y conservación de la comunidad y el fortalecimiento estatal. Por lo que la gerencia deberá ser objetiva, racional y calculable para conformarse como una fuerza que incremente y mejore la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos económicos, políticos y sociales.

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

Sexta: Toca a las universidades asumir la responsabilidad formando los cuadros de gerentes públicos como funcionarios técnica y políticamente preparados para enfrentar los retos del futuro, ante las transformaciones y cambios que ocurren en la sociedad; por lo que los gerentes públicos deberán ser los promotores del cambio; ya que el valor supremo de la gerencia radica en volver hacer prósperos a los Estados e impulsar a la sociedad a estadios de desarrollo justo.

Séptima: El ejercicio de la gerencia pública tiene un alto contenido político y social, sus valores son los del Estado y por ello se guía, de modo tal que la conciencia entre gobernantes y gobernados se debe llevar a cabo de forma constructiva y positiva para ambos; ya que la gerencia pública depende del diseño de aquellas políticas públicas que permitan hacer eficiente la labor del Estado para elevar el nivel de vida de la comunidad, buscando contrarrestar la pobreza, haciendo converger los objetivos individuales en el bienestar colectivo.

Octava: La gerencia pública se nutre de la realidad social, a ella se debe y por ella se ejerce, así la adopción de nuevas técnicas y prácticas fundamentadas en el marco de una alta racionalidad administrativa permitirán corresponder los procesos sociales y políticos hacia el bienestar común.

Novena: La gerencia pública no debe fundarse en criterios de austeridad y disciplina, sino en criterios de ahorro racional y eficiencia para ampliar los márgenes de los programas de desarrollo social. Las políticas públicas deberán ser claras y las acciones decididas para fortalecer no sólo a la sociedad, sino también al Estado, con bases sanas que fomenten el crecimiento y el desarrollo equilibrado.

Décima: La gerencia pública ofrece una gama amplísima de conocimientos novedosos y de materias que la integran como disciplina administrativa, por lo que su profesionalización traerá consigo grandes resultados cualitativos que permitirán modificar la incertidumbre manifiesta en la realidad social. Así la gerencia pública será el medio político que oriente la acción en el proceso de definición y viabilidad de las políticas de modernización y cambio.

Décima primera: La gerencia pública y las políticas públicas se perfilan como el modo más eficaz de conducción gubernamental para mejorar la capacidad de gobierno y el incremento de la gobernabilidad ante el actual entorno nacional e internacional, ya que a partir de la gerencia y de sus políticas públicas se podrán atenuar los contrastes entre la riqueza y la opulencia, a través del incremento del conjunto de los bienes materiales y de la promoción de una mejor distribución de la riqueza, mas justa. Esto mediante la definición de programas congruentes que exijan responsabilidad, trabajo, voluntad política y consenso social, lo cual, exige que la capacidad administrativa de los gobiernos tenga como sustento una gerencia eficaz.

Décimo segunda: La gerencia pública no puede ni debe ser neutral e indiferente a los principios políticos y sociales que se expresan en las Constituciones, tales como la justicia, la democracia, la igualdad, la libertad, la solidaridad, la seguridad social, la soberanía y la independencia. Por lo que el compromiso con la justicia social e individual debe ser patente, esto para asegurar dichos principios además de los intereses legítimos de la sociedad para la cual sirve.

Décimo tercera: La gerencia pública y sus políticas públicas deberán crear estructuras públicas abiertas a la participación social, para que sea la sociedad la que manifieste sus expectativas, proponga, defina y lleve a la práctica los programas y proyectos que mejoren su calidad de vida. Esto con el fin de que la participación estatal trascienda de política de gobierno a política de Estado.

Décimo cuarta: La gerencia pública y sus políticas públicas son el medio que hará posible que las capacidades y potencias de la administración pública se plasmen en la sociedad en acciones de beneficio común e interés general. La cobertura de la gerencia pública es la superficie interna del Estado y se alimenta de elementos técnicos y tecnológicos relacionados con las habilidades y destrezas que el personal del aparato debe tener para llevar a feliz término las prácticas administrativas. Por lo que la enseñanza de la gerencia pública tiene que partir del sentido y orientación de las reformas que se hagan al Estado.

Décimo quinta: El mayor reto que tiene la gerencia pública y sus políticas públicas será llegar a conciliar y hacer realidad la aspiración de justicia y bienestar para todos; intensificando su lucha contra la pobreza, proponiendo alternativas de participación política y social.

Décimo sexta: En el caso de las políticas públicas la gerencia tiene una gama de recursos politológicos, sociológicos y administrativos que aplicados con criterio tecnológico, demuestran que la gerencia pública trasciende cualquier inclinación tecnocrática; por lo que su investigación ha de multiplicarse, ya que la gerencia pública y las políticas públicas son una combinación rica de teoría y práctica.

Décimo séptima: La gerencia pública se sustenta teóricamente en el postburocratismo y el neoinstitucionalismo, ya que ambas al considerar la evolución del Estado a través de su auto-desmantelamiento, definen una nueva forma de gobierno a partir del adelgazamiento del aparato gigantesco gubernamental que conocemos como administración pública, a la conformación de pequeñas agencias o unidades administrativas que conoceremos como gerencias gubernamentales o gerencia pública. La relevancia radica en que este nuevo enfoque plasma a las agencias o unidades administrativas como poseedoras de una 'independencia relativa e interdependiente' con las demás, basando su principal argumento en la eficacia y eficiencia en el desempeño gubernamental, es decir, se plasma la racionalidad-eficientista gerencial, concibiéndose un gobierno empresarial con una gerencia social que resuelva estratégica y racionalmente los problemas públicos, aún los más difíciles, buscando con ello el incremento de la gobernabilidad y por ende el bienestar social.

Décimo octava: La importancia de la gerencia pública bajo el análisis de policy, radica:

- a) En que enriquece y amplía la enseñanza de la gerencia, a partir de que desarrolla políticas públicas para el desarrollo de la misma.

- b) En que permite concebir e incorporar dinámicas como la competencia, la medición de resultados, la descentralización de la autoridad y la creación de consecuencias reales para el éxito, a fin de lograr consolidar un gobierno empresarial.
- c) En que al adoptar una nueva forma de gobierno cambiarían los incentivos, se reducirían al mínimo las reglas y el número de partidas de gastos, las metas de las agencias; se medirían el grado de avance hacia el logro de esas metas, y se crearían sistemas de pagos y presupuestos para premiar a los organismos que tuvieran éxito.
- d) En que visualiza el mejoramiento de la capacidad de gobierno a través de la incorporación de conceptos como: satisfacción al cliente, calidad, valor, flexibilidad, innovación, mejoramiento continuo, flexibilidad en la relación jefe-subordinado, la incorporación y mantenimiento de estrategias de información gerencial para el análisis de las unidades administrativas a fin de optimizar sus servicios y garantizar su operatividad, rentabilidad y financiamiento.
- e) En que los resultados de su análisis en materia de recursos humanos permitirá desarrollar los programas necesarios que garanticen el mejoramiento de la atención de los usuarios del servicio, así como la capacitación constante y formativa del personal hacia la adecuación del perfil necesario en cada una de las áreas, buscando que el personal manifieste dentro de su comportamiento profesional y humano cualidades clave como son: la honestidad, la integridad, la disciplina y la congruencia, asimismo de índole moral e intelectual necesarias para su cargo.

Décimo novena: Concebidas la política pública y la gerencia pública como técnicas y métodos de gobierno, al conjuntarse permiten aportar elementos sustantivos para prevenir, atender y solucionar problemas que necesitan de la intervención de las autoridades gubernamentales, a fin de constituir con la sociedad la agenda de los gobiernos en esta época postindustrial.

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva, Luis Felipe.
"Hechuras de las Políticas"
Compendio de Políticas Públicas – 4 Tomos.
Ed. M. A. Porrua, México 1994.
- Allison, G.T., Jr.
"Public and Private Management"
Ponencia presentada en la Public Management Research Conference, The
Brookings Institution, Washington, D. C., 19 y 20 de noviembre de 1979.
- Anderson, Perry.
"El Estado Absolutista"
Ed. Siglo XXI, México 1980.
- Barzelay M.
**"La responsabilidad en una perspectiva postburocrática de la
administración pública"**, en Documentación Administrativa, No. 224-225
(octubre 1990-1991), Madrid.
Ed. MAP España.
- Bobbio, Norberto.
"Diccionario de Política"
Ed. S. XXI. México 1988.
- Bobbio, Norberto.
"Estado, Gobierno y Sociedad"
Ed. Siglo XXI, México 1988.
- Bobbio, Norberto.
"Legalidad"
Ed. Siglo XXI, México 1988.
- Bonnin, C.J.B.
"Principios de la Administración Pública"
Revista del INAP.
Ed. INAP. México 1982.
- Bozeman, Barry.
"La Gestión Pública"
Ed. F.C.E., México 1998.
- Bozeman, Barry.
"La gestión pública su situación actual"
Ed. F.C.E., México 1998.

Buenrostro O. Victor M.

"El líder de empresas de primera"

Diario El Financiero, lunes 17 de marzo de 1997, Suplem. Análisis p. 23A.

Cabrero Mendoza, Enrique.

"Retos y Perspectivas de la Administración Pública, entre tradición y cambio"

Ed. INAP. México 1990.

Cabrero Mendoza, Enrique.

"Evolución y cambio en la Administración Pública, del administrador al gerente público"

Ed. INAP. México 1992.

Cabrero Mendoza, Enrique.

"Del administrador al gerente público".

Ed. INAP, México 1995.

Caiden E, Gerald.

"Desafíos para los gerentes del Sector Público"

Revista de Gestión y Política Pública Volumen 1, No. 1.

Ed. CIDE, México 1992.

CFR Laswell, Harold.

"La orientación hacia la política" en Aguilar Villanueva, Luis. 'El estudio de las políticas públicas'.

Ed. Miguel A. Porrúa. México 1992.

Crozier, Michel.

"Estado Modesto, Estado Moderno"

Ed. F.C.E., México 1989.

Crozier, Michel.

"El cambio en las organizaciones"

Ed. F.C.E., México 1990.

Del Castillo, Arturo.

"El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos"

Colección: División de Administración Pública No. 44.

Ed. CIDE. AC. México 1996.

Díaz Vázquez, Martín de Jesús.

"El análisis de las políticas públicas y el mejoramiento de la gestión pública", en revista 'Encuentro'. México 2000.

Drod, Yehezkel.

"Enfrentando el futuro"

Ed. F.C.E., México 1991.

Dwight, Waldo.
"Estudio de la Administración Pública"
Ed. Trillas, México 1973.

Etzioni, A.
"Modern Organizations"
Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1977.

Galeana, Patricia.
"Paradojas de un mundo en transición"
Ed. S.R.E., México 1993.

Guerrero, Omar.
"La administración pública del Estado capitalista"
Ed. Fontamara, México 1988.

Guerrero, Omar.
"Del Estado Gerencial al Estado Cívico"
Ed. Porrúa-UAEM., México 1990.

Huntington, P. S.
"El orden político en las sociedades en cambio"
Ed. Ariel, Madrid 1994.

Kliksberg, Bernardo.
"Hacia un nuevo paradigma en gestión pública"
Ponencia presentada en el Seminario Internacional: 'Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina'.
Ed. INAP, México Noviembre 1989.

Kliksberg, Bernardo.
"¿Cómo será la gerencia en la década del 90?"
Revista INAP, México 1989.

Kliksberg, Bernardo.
"Nuevas fronteras tecnológicas en Gerencia"
Ed. CIDE., México 1990.

Kliksberg, Bernardo.
"Cómo reformar al Estado para la lucha contra la pobreza"
Revista de Gestión y Política Publica, Volumen 1.
Ed. CIDE. México 1992.

Kliksberg, Bernardo.
"Pobreza, un tema impostergable"
Ed. CLAD - FCE - ONU, México 1993.

Kotter, John P.
"Dirigiendo el Cambio: Porque las organizaciones fracasan"
Ed. Harvar Bussines School Press, U.S.A. 1996.

Legislación Consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ed. Porrúa, México 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ed. Delma, México 2001.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
Ed. Delma, México 2001.

Ley de Planeación.
Ed. Porrúa, México 1999.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Ed. Porrúa, México 1999.

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.
Ed. Porrúa, México 1999.

Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)
Ed. Presidencia de la República, México 1995.

Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)
Ed. Presidencia de la República, México 1995.