



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**"LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA: TECNOLOGÍA DE
GOBIERNO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EN MÉXICO DURANTE EL SEXENIO 2000-2006"**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
GABRIELA ENRIQUEZ SALAZAR**

ASESOR: MTRO. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA.

JULIO 2005

m347040



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

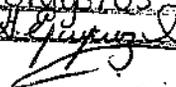
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recopilatorio.

NOMBRE: Gabriela Enríquez Salazar

FECHA: 18/09/05

FIRMA: 

Quiero agradecer por todo el apoyo que me

Han brindado a mí Papá y a mí Mamá,

Agradezco a Dios por darme la oportunidad de

Concluir un ciclo más de mi vida,

Así mismo dedico este trabajo a mis hermanos:

Roberto, Mario y Jessica, a mis sobrinas, Joaly y Melany,

Y sobretodo a Hugo, por el apoyo y paciencia que me a tenido.

INDICE

PROLOGO	7
INTRODUCCION	9
CAPITULO 1	
El Estado y la Administración Pública	
1.1 Contexto General de Estado	13
1.1.1 Del Estado Liberal al Estado de Bienestar	14
1.1.2 Crisis del Estado de Bienestar	18
1.2 Los Problemas que enfrenta el Estado de Bienestar	20
1.3 Reforma del Estado	23
1.3.1 El cambio en las Instituciones Públicas	28
1.3.2 La crisis de la Administración Pública	31
1.4 La Modernización de la Administración Pública	32
CAPITULO 2	
El Proceso de Modernización de la Administración Pública	
2.1 El Sistema de Legitimidad de la Administración Pública	40
2.2 Definiendo la Modernización Administrativa	42
2.2.1 El Proceso de Modernización de la Administración Pública, sus alcances y límites	45
2.3 El Modelo Burocrático	49
2.3.1 Diferencias entre Burocracia y Paradigma Posburocratico	51
2.3.2 La Importancia del Factor Humano	55
2.4 El Escenario de la Gerencia Pública	57
2.4.1 La Modernización y la Gerencia Pública	59

CAPITULO 3

Administración Pública y el Escenario Gubernamental de la Gerencia Pública

3.1	Dos tipos diferentes de Administración	65
3.2	Paradigmas de la Administración Pública y Gerencia Pública	74
3.2.1	El Paradigma de la Eficiencia	76
3.2.2	El Paradigma del Cliente – Servidor	78
3.2.3	El Paradigma del Gerente Público y la Dirección	80
3.3	La reinención del Gobierno y otros enfoques	82
3.3.1	El Enfoque de Calidad	90
3.3.2	La Reingeniería de Procesos	93

CAPITULO 4

Gerencia Pública: Tecnología de Gobierno para la Implementación De Políticas Públicas

4.1	¿Por qué elegir a la Gerencia Pública?	102
4.1.1	Problema de orden conceptual de la Gerencia Pública	105
4.2	Gerencia Pública y su enfoque con Políticas Públicas	108
4.3	Métodos de la Gerencia Pública	114
4.3.1	La investigación de las mejores prácticas	115
4.3.2	Política Pública	117
4.4	La Gerencia Pública en la Implementación de la Política Pública	118
4.5	La Gerencia Pública en México	121
4.5.1	Casos de Implementación de Gerencia Pública En el Sector Público	122
4.5.2	La Implementación de la Gerencia Pública en Algunos estados de la República Mexicana	125

4.6	Diferencia entre Administración Pública y Gerencia Pública	128
	4.6.1. Diferencia entre Gerencia Pública y Gerencia Privada	133
4.7	Algunas críticas entorno a la Gerencia Pública en cuanto a La Implementación de las Políticas Públicas	134
	CONCLUSIONES	141
	BIBLIOGRAFIA	146
	HEMEROGRAFIA	151
	PAGINAS WEB	155

PROLOGO

Ante el debate que se gesta en torno a la crisis del Estado y a una reforma del mismo; así como a la ineficacia e ineficiencia de la administración pública, ante los retos de una sociedad global, que cada vez demanda más y mejores servicios.

En la actualidad observamos que la sociedad en su conjunto, cuestiona a un aparato estatal que no ha sido capaz, de dar respuestas a sus demandas ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de los problemas que aquejan a los estratos más numerosos y más desprotegidos de la estructura social.

Dentro de este contexto, es evidente que la administración pública, no escapa a las críticas y cuestionamientos, por ello se encuentra en tela de juicio su actividad y funcionamiento, debido a que los sistemas o mecanismos que en alguna época dieron resultados, ya no corresponden a las necesidades de los ciudadanos en la actualidad, por ello es necesario replantear mecanismos de modernización que den soluciones viables a los requerimientos los usuarios.

Ante esta situación, este trabajo nace bajo un contexto teórico y académico con el objetivo de mostrar a la Gerencia Pública como una herramienta o tecnología de la administración pública, que permita dar respuestas a algunos de los retos que se plantean ante la Reforma del Estado y la modernización administrativa en el contexto global.

Se pretende identificar las condiciones que posibiliten la implementación del modelo de Gerencia Pública para dar soluciones y respuestas a las políticas públicas. Obviamente la Gerencia Pública es una alternativas más de las múltiples herramientas de modernización para la administración pública, más no se plantea como la panacea a la crisis de legitimidad que enfrenta actualmente la administración pública.

Desde luego estamos conscientes de que para cualquier postulante a titularse, abordar un tema, para realizar una tesis, es complicado y más lo es, cuando el tema a elegido es un estudio es teórico, y combinarlo con el enfoque de políticas públicas, no resulta sencillo, por ello consideramos que la aportación sobre el tema de gerencia pública, a que se refiere esta tesis, no es suficiente. Pero desde luego consideramos que servirá como referencia para el tema.

Quiero dar las gracias a los profesores titulares del Seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno de la Facultad de Estudios Superiores Acatlan, en especial a mí asesor, Prof. Enrique Bailleres y al Prof. Martín Díaz Vazquez, así como a los profesores que auxiliaron en este seminario, entre ellos, quiero destacar el apoyo de la Profa. Susana Zepeda.

Gabriela Enriquez Salazar.

INTRODUCCION

Ante el predominio de una nueva dinámica mundial observamos que los esquemas tradicionales de decisión y acción sufren cambios e incluso tienden a desaparecer, para dar paso a los problemas de mayor magnitud o de difícil entendimiento, que los Estados deben enfrentar mediante la implementación de procesos, procedimientos y herramientas tradicionales, que en diversas ocasiones estos elementos, no corresponden a las necesidades que se requieren en la actualidad e incluso estos instrumentos o estrategias de administración pasan a ser obsoletas, ya que no dan respuesta a las demandas requeridas por la sociedad.

Esto no quiere decir que sean erróneas, pero son poco funcionales en un contexto donde la evolución es constante en todos los ámbitos y desde luego, la Administración Pública, no queda fuera de esta evolución. Por ello se requiere que las instituciones públicas se transformen en entes ágiles, cambiantes y consistentes a su realidad.

En los últimos años se le ha puesto a la Administración Pública en evidencia, debido a la ineficacia con que ha venido enfrentando los problemas así como a las ineficientes "respuestas" que ha dado dentro de su ámbito de competencia. Tomando en cuenta que la Administración Pública es una expresión concreta del Estado no se le puede exentar de las exigencias de la sociedad. Ante este contexto observamos a la Administración Pública como un vínculo entre la sociedad y el Estado, que sufre transformaciones necesarias en la forma de proceder.

En este momento observamos que la Administración Pública vive importantes cambios que inciden de forma directa en su organización y funcionamiento, del mismo modo debemos tomar en cuenta que estas transformaciones no son ajenas a los cambios que sufre el Estado.

implementación de políticas públicas. Esto con el fin de responder a los retos que enfrenta la reforma del Estado y la modernización Administrativa.

La hipótesis principal de este trabajo, pretende demostrar que la Gerencia Pública como un conjunto de estrategias viables para la modernización de la administración pública tradicional, ya que en la actualidad está se encuentra en tela de juicio, por la falta de capacidad para enfrentar y responder las exigencias de la sociedad, por ello la Gerencia Pública plantea como una tecnología de gobierno que tiene un gran impacto de eficacia y eficiencia en la implementación de Políticas Públicas.

Con el objeto de desarrollar argumentos suficientes que den soporte a la hipótesis planteada, el esquema de este trabajo se presenta de la siguiente manera:

En el primer capítulo se aborda, la evolución del Estado, pasando por la crisis que ha sufrido el Estado Contemporáneo, así como la necesidad de llegar a una Reforma del Estado y la vinculación que tiene con la Reforma Administrativa, con la finalidad de dar respuestas a problemas complejos a través del manejo de tecnologías modernas, todo bajo el enfoque del análisis de políticas públicas.

En el segundo apartado se pretende, abordar el cambio de la administración pública a partir de entender de manera específica el sistema de legitimidad de la administración pública, para ello se dan algunos conceptos de modernización al mismo tiempo que se aborda el I modelo burocrático formal y la importancia del factor humano, para finalmente adentrarnos en el escenario gubernamental.

Se consideran algunos planteamientos de los que ya se hizo mención, entre los cuales están: la reinención del gobierno, calidad total y reingeniería de procesos, que junto con la gerencia pública, imperan en el ámbito publiadministrativo como resultado de los retos que la dinámica social plantea a nuestros gobiernos. Con el objeto de servir de punta de lanza si pretendemos un nuevo Estado, un nuevo gobierno y una nueva administración pública.

CAPITULO 1

El Estado y la Administración Pública

INTRODUCCION

En la actualidad podemos observar que aun persiste la resistencia al cambio, esta resistencia la vemos materializada en las posibilidades de aplicar nuevas herramientas para una gestión más eficiente y eficaz.

Desde luego ante esta situación podemos preguntarnos, por ejemplo, porque la Gerencia Pública a pesar de ser una tecnología que podría dar respuestas viables a las demandas de la sociedad, no se le ha dado un auge mayor, la respuesta a este tipo de cuestiones, es la crisis de legitimidad a la que se enfrenta la administración pública en la actualidad, y por la que de forma forzada ha llevado acabo a un proceso de reacomodo del Estado.

Por ello consideramos pertinente estudiar en este capitulo la evolución del Estado, que va del Estado de Derecho o Estado gendarme al Estado de Bienestar, para abordar al Estado contemporáneo y tratar de entender la necesidad de una reforma estatal, así como la vinculación que esta tiene con la administración pública, para establecer la necesidad de una modernización de la administración pública, con el objetivo de fundamentar la legitimidad de las nuevas tecnologías de modernización administrativa.

1.1 Contexto General del Estado

Para adentrarnos al contexto de Estado, tomemos en cuenta que el aparato estatal se compone de tres elementos de organización básicos: la administración (elemento que abordaremos en este trabajo), las fuerzas armadas y la hacienda.

La administración es la organización encargada de tomar las decisiones políticas y hacerlas cumplir mediante una serie de órganos o departamentos (gobierno, ministerios, secretarías de Estado, gobiernos territoriales o regionales, policía, seguridad social, etc.). La función de las fuerzas armadas es la de ejercer la defensa del Estado.

El mantenimiento de todo el aparato estatal requiere de la recaudación de fondos económicos mediante la contribución de los miembros de la sociedad, función que corresponde a la hacienda.

Ningún poder político puede mantenerse durante mucho tiempo mediante el uso exclusivo de la fuerza. Lo que legitima el poder del Estado es el derecho, orden jurídico que regula el funcionamiento de las instituciones y el cumplimiento de las leyes por las que debe regirse la colectividad. Al mismo tiempo que lo legitima, el derecho limita la acción del Estado, pues los valores que conforman el cuerpo jurídico emanan, de forma directa o indirecta, del conjunto de la sociedad.

Las normas consuetudinarias, los códigos de leyes o, modernamente, las constituciones políticas, definen los derechos y deberes de los ciudadanos y las funciones y límites del Estado. En los Estados liberales y democráticos, las leyes son elaboradas o aprobadas por los cuerpos legislativos, cuyos miembros, elegidos por la ciudadanía, representan la soberanía nacional.

1.1.1 Del Estado Liberal al Estado de Bienestar

El liberalismo capitalista es la exaltación del hombre como base del progreso social. En el ser humano existen elementos propios y vigorosos para estimular el desarrollo social que se debe concretar y proteger. Son esas fuerzas las que lo sostienen, sin necesidad de intromisiones peligrosas que destruyan las libertades fundamentales. Es el fortalecimiento de los intereses que tiene a su cargo el Estado.

El liberalismo como sistema o doctrina está liquidado o en proceso de su total liquidación, porque ha llenado su misión histórica y es una mera referencia a un sistema caduco en la historia de las instituciones políticas y económicas.

Liberalismo, desde los siglos XVIII y XIX a la fecha. Respecto al valor histórico del liberalismo, nada tenemos que objetar, pues el liberalismo cumplió su misión gloriosa al destruir en su época las formas arcaicas de la vida social del Estado monárquico absolutista y despótico, que amparaban intereses y prejuicios de otros tiempos.

Desde luego que el Estado liberal, llamado también estado gendarme, que prevaleció hasta finales de los años veinte, no era mas que la ampliación de sociedad civil de mercado entre los individuos privados formalmente libres e iguales, que poseían una condición externa de reproducción y realización; debido al desarrollo de las fuerzas productivas basadas en el principio de reciprocidad o principio de intercambio.

El orden de nuestros días es radicalmente diferente al orden que gobernó al Estado liberal. La transformación que el Estado ha vivido como parte inherente de su evolución después de la crisis de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial, se caracteriza por el paso del Estado liberal al Estado propietario

Los antecedentes del Estado de Bienestar vienen desde muy lejos, pero se han desarrollado extraordinariamente después de la Segunda Guerra Mundial en Europa Occidental. Es durante el período comprendido desde la segunda posguerra hasta principios de la década del setenta que el historiador Eric Hobsbawn denomina a esta etapa como "Edad de Oro"¹ cuando se consolidan los Estados de Bienestar.

¹ Hobsbawn Eric, The age of extremes, Pantheon Books, Nueva York, 1994

Durante la Edad de Oro se desarrolló en Occidente un intento de subordinar el trabajo, de desarrollar un nuevo capitalismo, que dependía mucho del uso y expansión del crédito para evitar o controlar el proceso de crisis que se había manifestado en los años treinta luego de la Gran Depresión.

Con la implementación de las políticas económicas llamadas "keynesianas", asistimos a una cierta explosión del gasto público durante este período, particularmente del gasto social: educación, salud, vivienda, jubilaciones, pensiones y prestaciones de desempleo. Es conveniente subrayar que el estado de Bienestar se trata de un proceso en el cual se han abandonado en la práctica algunos elementos de la teoría liberal del Estado.

En efecto, el Estado ha dejado de ser "no intervencionista" y se ha considerado que era responsabilidad suya conseguir una situación de pleno empleo, un sistema de seguridad social que cubriera la totalidad de la población y la generalización de un alto nivel de consumo y la garantía de un nivel de vida mínimo incluso para los más desfavorecidos.

"El Estado de Bienestar es un grupo de manifestaciones, en primer lugar, del deseo de la sociedad de sobrevivir como una totalidad orgánica y, en segundo lugar, del deseo expreso de todas las personas en el sentido de contribuir a la supervivencia de algunas personas"²

El Estado de bienestar implica el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera de la acción pública. El Estado de bienestar es un espacio institucional público donde, por medio de un abanico de políticas sociales, se dirimen intereses y se resuelven necesidades colectivas.

² Titmuss, Richard. Essays on the Welfare State, Londres, George Allen and Unwin, 1963, p. 39.

En sentido estricto, el campo de las políticas sociales se extiende, por un lado, a las intervenciones públicas sobre el plano laboral, es decir, sobre las pautas de inserción y exclusión de las personas en los mercados de trabajo; y, por otro lado, sobre el conflicto distributivo, es decir, sobre las tensiones por la asignación de todo tipo de valores, recursos y oportunidades entre grupos y colectivos sociales.

Con el Estado de bienestar se pretendía en esencia establecer al Estado como el único principal rector de los procesos sociales y la economía, para proteger de las consecuencias económicas que podrían afectar a los ciudadanos y a su vez afectar las condiciones del mercado.

Esta situación se asienta más durante la posguerra ante la necesidad de reconstrucción de los países afectados por el conflicto, y los problemas que ello generaría de manera indirecta en los países subdesarrollados. Podemos establecer que la actuación y proceder del Estado de bienestar no fue del todo la solución a cada uno de los problemas para los que fue creado.

En consecuencia la gestación y el establecimiento en todos los ámbitos (social, económico, financiero, tecnológico, político, cultura) de un Estado omnipresente y omnipotente, pero poco eficiente en dar solución a múltiples problemas en el área de producción de bienes y servicios (se crearon proyectos mal evaluados; deficiencia en la inversión, así como la imposición de objetivos no económicos a las empresas públicas sin evaluación posterior).

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

1.1.2 Crisis del Estado de bienestar

El modelo keynesiano funcionó sin grandes dificultades hasta principios de los años setenta, debido principalmente al crecimiento económico que experimentaron las sociedades industriales, lo que permitió un fuerte crecimiento del empleo y contribuyó a mejorar las condiciones de protección social. Pero, ya a lo largo de los años setenta, comienza a manifestarse la dificultad del estado para controlar la inflación y reducir el desempleo, y compensar, a través de una política económica, los efectos que la crisis energética y el desarrollo de las nuevas tecnologías, estaban teniendo en las economías nacionales.

Al Estado de bienestar se le califica como el generador de una crisis reflejada en los Estados contemporáneos. Pero a pesar de que se le considere como la fuente de los más graves problemas, hay que considerar que tuvo su momento de auge y funcionalidad para afrontar y resolver los problemas generados por la desigualdad social, producto del Estado liberal de derecho, de las fluctuaciones del sistema de mercado y de las consecuencias de los movimientos bélicos.

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

Claus Offe considera que "la crisis del Estado de bienestar se debe a un deterioro del proyecto político, que se ha ido produciendo por la incapacidad de los gobiernos para

implicar programas preventivos en política económica, en lugar de políticas compensatorias posteriores".³

La ineficaz política redistributiva ha provocado nuevos colectivos de marginados, lo que ha producido un desconcierto social e incrementado la desmotivación colectiva.

Resulta necesario, por tanto, la aceptación, por parte de todos los grupos sociales, de las reglas legitimadoras de los estados constitucionales y democráticos, y de las políticas y medidas gubernamentales que canalicen las demandas ciudadanas respecto a la redistribución de la riqueza y la ampliación de las coberturas de protección social.

El Estado de bienestar está determinado por la problemática coyuntural que está afectando a los países desarrollados y al contexto mundial, y en particular por la globalización como condicionante estructural. Pero a finales de los setenta, comienza a ser considerado, por una parte, como un obstáculo para la globalización, pero por otra, sigue siendo un mecanismo compensador de los costes sociales.

La globalización de la economía, ha supuesto, en primer lugar, el agotamiento del modelo keynesiano ante los profundos cambios producidos en el mercado mundial, y la aparición de movimientos especulativos y políticas competitivas a gran escala, que impiden el crecimiento económico constante, que había posibilitado el desarrollo y funcionamiento del Estado de bienestar.

En segundo lugar, la expansión de las nuevas tecnologías, que han acelerado la crisis del modelo, que han transformado los procesos productivos y sistemas distributivos, afectando al mundo del trabajo y a su organización.

Se califica al Estado de bienestar como el generador de una crisis reflejada en los Estados contemporáneos. Las relaciones Estado-economía están en crisis, y que decir

³ Ofte,Ci. (1990), Contradicciones en el Estado de Bienestar, Madrid, Alianza Universidad, p. 117

de la relaciones Estado-sociedad que están cada vez mas deterioradas pero a pesar de que se considere como la fuente de los más graves problemas, consideramos que tuvo su momento de auge y funcionalidad para afrontar y resolver los problemas generados por la desigualdad social, producto del Estado liberal y de las consecuencias de los movimientos bélicos.

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

Pero las críticas más frecuentes que deja el Estado de bienestar es el haber agotado su capacidad de respuesta ante una sociedad cada vez más desarrollada, este problema de gobernabilidad, aqueja actualmente al Estado contemporáneo, ya que desde hace tiempo, se discuten las posibilidades y características de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas; dicha discusión se ha limitado básicamente a constatar que la sociedad convulsionada por procesos de transformación de gran envergadura, ya que se multiplican las exigencias y demandas sociales o porque perdieron legitimidad las instituciones con las que se contaba para organizar las respuestas gubernamentales.

1.2 Los problemas que enfrenta el Estado Neoliberal

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

Esta afirmación es formulada por Omar Guerrero, en su obra: El Estado en la Era de la Modernización, cuando hace mención a:

"la gobernabilidad hace referencia a la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas en un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de partidos, grupos de presión y medios de comunicación que disfrutan de una amplia libertad de expresión. Entonces ocurre una sobrecarga de exigencias, ante las cuales el Estado no tiene capacidad de responder positivamente. Lo anterior, debido a que su incapacidad e inacción, brotan la inconformidad y la frustración de los sectores sociales insatisfechos, cuyas demandas el Estado no puede ya satisfacer y se da cabida a un incremento en el nivel de ingobernabilidad".⁴

En torno al problema de crisis de gobernabilidad según C. Donolo y F. Fichera, en su obra *El Gobierno Debole (1981)*, "existen dos grandes líneas de respuesta: por un lado, las que pretenden la reducción de las demandas y por ende la necesidad de gobierno, agrupándose alrededor de esta las teorías neoliberales o neoconservadoras".⁵

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

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

⁴ Guerrero, Omar. El Estado en la Era de la Modernización, Plaza y Valdés, México 1992, pp. 77-78

⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad, pp. 82-84

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

La segunda vía destaca las respuestas que se presentan como estrategias para elevar la capacidad del gobierno, agrupándose en torno a las teorías de Donolo y Fichera que se subdividen en teorías de variante racionalizadora y variante de izquierda.

"Basadas en la propuesta de progresar hacia un orden regulado, hacia una renovación de la capacidad de gobierno social por parte del Estado, en tanto la historia ha demostrado ya la impotencia de una racionalización y ordenamiento de la sociedad, de su acumulación y su pacificación. Se apunta, a reforzar, ampliar y elevar la capacidad del gobierno".⁶

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

La posición neoliberal, así como las políticas de izquierda, coincide en que el esquema de comprensión, explicación y solución teórico-práctico de la crisis del Estado de bienestar se centra en la articulación Mercado-Democracia-Burocracia, estas orientaciones parten de la discrepancia entre los problemas, demandas, imperativos que enfrenta el sistema político-administrativo, por un lado, y las soluciones de respuesta que es capaz de producir, por el otro.

⁶ Ibidem., pp. 84-85

Aunado al problema de la ingobernabilidad, otro de los problemas que enfrenta el Estado, es relativo a su tamaño o magnitud, en el que no se critican las deficiencias, sino más bien su crecimiento vegetativo.

Kliksberg, plantea directrices que teóricos detractores del Estado han pretendido edificar como parte del discurso:

"El Estado ha crecido de modo patológico, alcanzando tamaños enfermizos, totalmente desproporcionados que asfixian a una sociedad civil indefensa, por lo que lo esencial es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etc. El Estado mínimo sería el Estado eficiente, mientras que el gigantismo sería un rasgo del subdesarrollo".⁷

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

1.3 Reforma del Estado

Enfrentamos una realidad que nos demuestra que los modos de intervención gubernamental abrumadores, centralizados y piramidales entran en proceso de deterioro y decadencia.

El Estado contemporáneo omnipresente llega a su ocaso: sus recursos, capacidades y medios de administración no consiguen revertir los rendimientos decrecientes de su

⁷ Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo Transformar al Estado?, p. 37

acción gubernamental. Se impone por tanto, emprender una revisión de lo que es la actividad del Estado, de ahí que la categoría Reforma del Estado se extienda y difunda por todas partes.

Lo importante estriba en revisar el papel que el Estado ha desempeñado, pero principalmente cual ha sido su actitud en los diferentes escenarios en donde se gestan los procesos sociales y las relaciones entre el mercado y los intereses.

Una característica esencial de la reforma estatal es su amplitud y hasta su ambigüedad, por lo que podemos entenderla como "el proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de los factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y la readecuación del desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del modelo sustantivo proteccionista".⁸

Por su parte, Rebolledo asenta que:

"En la versión más sencilla, la reforma del Estado es el cambio de los criterios con los que el Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional".⁹

El término reforma del Estado, también se utiliza para:

"describir un sin número de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a causas diversas. Varias de esas causas son comunes y derivan de las modificaciones de la economía internacional, así como de los sistemas políticos del mundo... Otras son

⁸ Azix, Alberto, "reforma al Estado. Modernización sin Modernidad". En Barros, Hurtado y Fernández (comp). Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México. FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, México 1991

⁹ Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Ed. FCE, México 1991, p. 39

internas y responden a la dinámica propia de la evolución de cada nación".¹⁰

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

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

El destino de la reforma del Estado es el rescate de su vida pública tomando en cuenta la capacidad de los individuos y de sus agrupaciones para que con su participación se incorporen al desarrollo; analizar su entorno de atribuciones donde participa el Estado y en otros casos a dar paso a la sociedad se desenvuelva y finalmente lograr un entendimiento del gobierno y los ciudadanos.

La reforma del Estado proyecta un Estado promotor que no sustituya sino que complemente al mercado y que no suprima sino que aliente la participación de los grupos sociales. "En la mayoría de los casos la reforma del Estado se concibe en tres planos fundamentales: el político, el económico y el social".¹¹

La reforma en lo político tiene en el gobierno su escenario protagónico y debe involucrar necesariamente algunos factores tales como la modernización de las

¹⁰ Reyes, Juan. "Elementos Económicos de la Reforma del Estado en México. En Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México. Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Pomúa y FLACSO, México 1991, p. 39

¹¹ Solís Acero, Felipe. "Notas Sobre el Concepto de la Reforma del Estado y su Vinculación con el Procesos de Modernización". En Núñez, Arturo. La Reforma del Estado (Mesa Redonda). Villahermosa, Tabasco, 19 de junio de 1990, p. 28.

instituciones pública, el equilibrio en el ejercicio funcional de los poderes constituidos, el mismo equilibrio entre las diversas instancias de gobierno en un régimen federal; la modernización del ejercicio de la autoridad y la modernización de los instrumentos administrativos del gobierno.

Asimismo, tiene como objetivo hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cercana a la voluntad de los votantes, para lo cual se busca establecer reglas más transparentes del juego.

En el plano social, la reforma del Estado encuentra su escenario natural en la sociedad civil, contemplando los siguientes puntos: la ampliación de los espacios de participación social, el impulso de nuevas formas de organización y expresión ciudadana, y el aseguramiento pleno del ejercicio de las libertades individuales.

Todo ello debe conducir a la procuración de una nueva cultura política ciudadana que lejos de enfrentar, afiance la relación entre la sociedad y el gobierno.

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

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

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

Por lo que se refiere al tiempo, hay variables que pueden impulsar o retardar el procedimiento según se presenten y se manejen las circunstancias.

En cuanto a los escenarios donde la reforma se desenvuelve, éstos son como diría Omar Guerrero "variables primarias y secundarias o en su defecto, causas internas y externas".¹² Por lo que hace a los actores, objeto y sujeto del proceso de reforma, éstos son la sociedad y el gobierno.

Otro de los puntos que entran en el tema de discusión de la reforma estatal es la reducción del tamaño del Estado ya que aquí se ven las posibilidades centradas en un supuesto adelgazamiento del Estado relacionando con categorías tales como: desincorporación, privatización, liberalización, desregulación y desreglamentación.

Siendo las más importantes por la magnitud de sus cambios y consecuencias la desincorporación y la privatización, que desde luego tienden a la búsqueda del adelgazamiento del Estado, aunque muchas veces lejos de solucionar problemas, engendra otros.

Otra sobresaliente visión de reforma del Estado es la conocida como redimensionamiento o reacomodo del Estado, entendida como una readecuación de las estructuras estatales con la finalidad de hacerlas más funcionales con referencia a un nuevo contexto, pero sin que el Estado renuncie a sus debates de rectoría económica. Como lo plantea Luis Aguilar,

"el redimensionamiento significa encontrar las dimensiones justas con referencia a algún criterio dado. Las dimensiones justas no son necesariamente las más reducidas. Redimensionar entonces significa, encontrar las funciones, las políticas y las operaciones justas e idóneas

¹² Guerrero, Omar. "La Reforma del Estado como Modernización", Plaza y Valdez, Méx. 1996, pp. 14-17

para realizar ciertas preferencias colectivas de acuerdo con un criterio dado. Aún más, significa reequilibrar, reparar, compensar, reforzar, redistribuir empresas, programas y recursos".¹³

En lo que se refiere a las funciones, tenemos que es necesario reparar en la capacidad de formular, vigilar e instrumentar un conjunto congruente de políticas macroeconómicas y sectoriales, mediante personal altamente calificado, capaz de analizar opciones de políticas, de tomar decisiones de manera coordinada entre dependencias, de mantener una comunicación eficaz con el sistema político, capaz de modificar las decisiones sobre direcciones de políticas tomadas.

Capacidad comúnmente denominada el cerebro o centro nervioso del gobierno, ya que significa contar con la aptitud de análisis y administración de las políticas.

En cuanto a los cambios de las estructuras administrativas se encaminan a una reorientación de funciones del sector público, es decir, a una "reestructuración del mismo".

En el ámbito de estructura organizacional, será necesario eliminar o reducir el número de dependencias cuyo objetivo primordial es el control directo de la actividad económica, pero a su vez, será preciso crear nuevas dependencias o unidades de tipo normativa y capaz de efectuar análisis y gestión de políticas.

1.3.1 El cambio en las instituciones públicas

Las instituciones públicas desde siempre han sido el eje central donde se gestan las estrategias, el diálogo e incluso las negociaciones en donde se producen las respuestas a los problemas ciudadanos que día a día son planteados al aparato estatal.

¹³ Aguilar, Luis. "El Modelo Redimensionador. Supuestos y Límites". En Memoria del Primer Seminario Internacional Reforma y Modernización de la Administración Pública. INAP, México 14-16 de noviembre de 1989, p. 200

Las instituciones son diseñadas por los hombres que las integran y les dan forma, en ocasiones esta estructura responde a las tareas encomendadas, pero ello no es obstáculo para que también respondan a caprichos del grupo en el poder.

Asimismo, se establecen reglas del juego que en ocasiones lejos de permitir el diálogo entre autoridades y ciudadanía, limitan el entendimiento y la pronta solución de los conflictos.

Se trata entonces de fijar la atención en una reforma del Estado a partir de instituciones abiertas que permitan mayor participación ciudadana en la solución de los problemas públicos, así como en la evaluación de las respuestas gubernamentales.

En cuanto mayor sea la participación ciudadana en las decisiones y acciones gubernamentales, mayores serán las posibilidades de entender a la colectividad y brindar respuestas adecuadas a la realidad, sin importar si obedecen o no a modelos preestablecidos en el escritorio.

En este sentido, March y Olsen se refieren "a la necesidad de consolidar un régimen democrático como parte de la reforma del Estado, que procure incentivar la participación ciudadana en las actividades estatales, a través del establecimiento de instituciones políticas abiertas, planas, flexibles y moldeables, que permitan procesos democráticos en la elección de sus representantes, pero que además, procuren la evaluación de las acciones gubernamentales por parte de la sociedad a la que representan y gobiernan".¹⁴

La reforma del Estado a través de sus instituciones es importante y trascendental, el medio ambiente que rodea las organizaciones determina su conformación interna y su

¹⁴ James G. March y Johan P., Olsen. Rediscovering Institutions the Organizational Basis of Politics, New York, The Free Press, 1989, p. 17

desempeño. Factores políticos, económicos, sociales, culturales e ideológicos, nacionales e internacionales influyen en las decisiones y acciones que se implementan.

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

Estos son elementos importantes si entendemos que las organizaciones públicas en el diario acontecer son los escenarios políticos, económicos, sociales, culturales, etc., en donde la negociación es la directriz más importante para definir defender intereses personales y colectivos.

Pero sin dejar de lado al Estado como la institución más importante, encargada de brindar atención a las necesidades sociales básicas; mantener el control y el orden, March y Olsen afirman, "las instituciones políticas son fuente de orden y estabilidad en el mundo interactivo que podría de otro modo parecer caótico".¹⁵

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

Ante esta situación es interesante conocer la relación que existe entre la Reforma del Estado y la necesidad de una Reforma Administrativa, por ello es necesario conocer que vinculación existe con la modernización administrativa, desde luego para conocer

¹⁵ James G. y Olsen, op.cit., p.53

esta vinculación es necesario conocer algunas de las crisis por las que ha pasado la administración pública.

1.3.2 La crisis de la Administración Pública

La administración pública se enfrenta a una crisis de confianza en sus decisiones, actuaciones, así como de los responsables de que estas decisiones sean acertadas. La ciudadanía ya no está dispuesta a acudir a la autoridad, mucho menos cree en ésta, la pérdida de legitimidad, de credibilidad y confianza se hacen notar constantemente, esto es reflejo de la ineficacia e ineficiencia que ha mostrado esta autoridad para dar soluciones efectivas a las demandas ciudadanas.

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

Otra situación de crisis que la administración pública presenta es la escasez de recursos, complejidad en la toma de decisiones políticas y falta de confianza por parte de la ciudadanía.

Si bien estos no son los únicos aspectos de la crisis de la administración pública, si se perfilan como algunos de los ejemplos más importantes por que están en juego las relaciones constantes con el ciudadano.

Los cambios de la administración pública moderna son exigidos, más que considerados; a simple vista lograr más con menos presenta retos considerables que la administración pública desatendió en los tiempos de recursos abundantes y presupuestos públicos cada vez más abultados, ante los que nadie pensaba limitarse.

Se le exige antes que nada, políticas públicas viables, eficacia en su actuación, mayor eficacia en la utilización de los recursos, inversiones públicas más productivas y una mejor gerencia económica.

1.4 La modernización de la administración pública

La modernización del Estado y su aparato gubernamental es cuestión de cómo mejorar su calidad, ante este contexto esbozaremos, a partir de la evolución del sistema de legitimidad, y pensando en la administración pública como parte inherente del aparato estatal, de su crisis, sus problemas, así como sus retos y resultados.

Cambios que según Michel Crozier, "no se llevan a cabo por los cambios mismo, sino porque hay crisis. Por lo que no se debe considerar a la crisis como una catástrofe, sino como un estímulo para hacer un esfuerzo, para efectuar un cambio"¹⁶.

Estos cambios se pretende sean analizados ante un nuevo sistema de legitimidad basado en los métodos del poder, en los que principalmente a la racionalización la gestión y la participación de los usuarios, sea mediante la puesta en práctica de medidas y elementos tales como: indicadores sociales, utilización creciente de las ciencias sociales en la decisión administrativa, utilización creciente de las técnicas del mercado, preocupación por la adaptación del servicio público a las necesidades de los usuarios, comités de usuarios, entre otros.

La vinculación de la reforma del Estado y la modernización de la administración pública, (tema que será tratado más a profundidad en el siguiente capítulo) la ubicamos a partir de entender que en las estructuras del Estado se han dado diversas figuras

¹⁶ Michel, Crozier. "El Cambio en las Organizaciones Públicas". Gestión y Política Pública Vol. 1 Núm. 1. CIDE, México Julio-Diciembre 1993, p.93

acerca de cómo llevar a cabo una reforma estatal y de sus estructuras gubernamentales. Siendo una de ellas la modernización del Estado.

De acuerdo con Omar Guerrero,

"los Estados están caracterizados por un elevado nivel de rendimiento gubernamental, que no únicamente han sido por criterios de capacidad administrativa, sino también por consenso popular, apoyo político, legitimidad constitucional y sobre todo, nivel de comunidad social sobre los determinantes de los conflictos sociales y la prepotencia de los individualismos. El Estado moderno se distingue tanto por el crecimiento económico que ha inducido, como por el grado de desarrollo político alcanzado".¹⁷

La modernización es un tipo de cambio específico denota la incapacidad de un Estado para enfrentarse a los problemas para los cuales no existe una solución constante problemas que se generan en el interior y el exterior, en su relaciones con otros Estados.

"La reforma por modernización se refiere a las capacidades que puede tener un Estado para adaptarse continuamente a un medio externo interestatal en transformación rápida y constante, y cuyo cambio está aivado por la universalización de la economía, por la interdependencia comercial, el desarrollo tecnológico y el progreso científico".¹⁸

Este paso, al igual que la influencia de los factores internos y externos, se da de manera diferenciada de un país a otro, ya que mientras que en los países desarrollados se ha consolidado un ambiente institucional por parte de los sectores público y privado,

¹⁷ Ibidem., p. 83

¹⁸ Idem., pp. 14-17

centrados en la privatización, sin la menor intención de procurar la pérdida de capacidad de gestión de la administración pública.

En países como México, la reforma principalmente se ha abocado a procesos de privatización que tienden en gran medida al achicamiento del Estado y hasta su posible desaparición haciendo un crítica más que al Estado en su conjunto a su manifestación intervencionista y propietaria.

A pesar que la reforma del Estado de acuerdo con las manifestaciones del pasado y del presente, se aboca principalmente a comprender las relaciones del Estado con la sociedad que le sirve de soporte porque este es considerado desde la perspectiva política como la organización de la sociedad o como diría Luis Aguilar "la sociedad civil es el Estado ampliado".¹⁹

La reforma del Estado debería ser una reforma integral que no se limite solo a las relaciones sociales, al plano económico o al plano político, es necesario una visión integral de los problemas del Estado.

Una de las vertientes de la reforma del Estado mediante la modernización, se lleva a cabo con programas gubernamentales de modernización que dejan de lado las decisiones centralistas y autoritaria, para bajar hasta el sentir de la ciudadanía que ya organizada retorna su papel como insumo de esa caja negra donde se toman las decisiones, aun más toman un papel activo en la aplicación y evaluación de las misma.

En algunos países, como en el caso de Gran Bretaña, la política de modernización ha estado claramente asociada a la idea de un Estado redimensionador y comprimido. En otras como Francia y Alemania, surge por la necesidad de ajustar la oferta de bienes y

¹⁹ Idem., pp. 82-84

servicios públicos, ante cambios en las necesidades y requerimiento de los ciudadanos; y en algunos más, ha sido la necesidad de fortalecer las instituciones públicas lo que ha provocado estos esfuerzos.

Ante este panorama, observamos que la modernización administrativa, como lo menciona María del Carmen Pardo "la ecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad, logre la coherencia y organización necesarias. Por eso el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan".²⁰

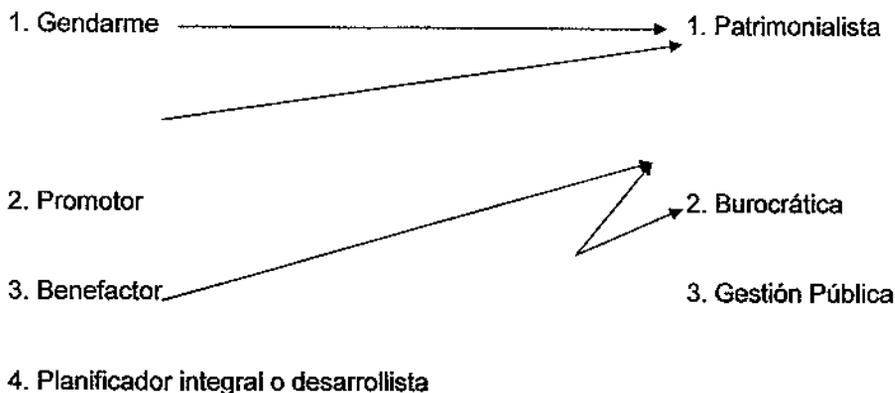
La modernización se refiere a los cambios, que al interior, necesita el Estado para hacer frente a todo el conjunto de problemas que el contexto le plantea, por lo que deberá ser compatible con la fuerza del mercado y no ser desplazado por este último generalmente aceptadas, muestran que a mayor Estado es mayor la complejidad y madurez de la norma, así como un mayor desarrollo de la Administración Pública.

Las formas evolutivas de Estado en México se asociarían, de acuerdo, a las formas evolutivas de Administración Pública, lo cual podría mostrarse a partir del esquema siguiente:

²⁰ Pardo, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la Estructura de la Administración Pública, 1940-1990. INAP, Colegio de México, México 1992, p. 19.

FORMAS EVOLUTIVAS DE ESTADO

FORMAS EVOLUTIVAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia

A modo de conclusión, estas son algunas de las muchas limitantes a las que se enfrenta la reforma del Estado y las necesidades de una modernización administrativa.

Hablar de reforma del Estado no es sencillo, los elementos implicados son muchos y los actores de igual forma; situación que lleva a la postulación de perfiles económicos, políticos, sociales y culturales, o más genéricamente, a discusiones del tamaño de sus estructuras, instituciones de su modernización o incluso desaparición.

Lo que se traduce en la inexistencia de una reforma del Estado integral, que desde nuestra perspectiva está muy lejos de la realidad, por tratarse de la reforma de un ente abstracto, que por su amplitud y dimensiones es difícil de acotar.

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

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

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

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

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

Que presente una verdadera política de personal que atienda los grandes temas: que trabaje el problema de las remuneraciones, que compare el trabajo privado con el público, que ingrese el tema de la redistribución de personal en el interior del sector público, con miras a

optimizar utilizando entre otros mecanismos, la redistribución y el reciclaje."²¹

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

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

²¹ Kliksberg, Bernardo. Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre. INAP, México 1989 pp. 101-108

CAPITULO 2

El Proceso de modernización de la Administración Pública

Introducción

Antes de adentrarnos en el análisis del desarrollo de la Gerencia pública, así como en el estudio que la plantea como tecnología modernizadora de la administración pública contemporánea, consideramos necesario conocer algunos aspectos de la administración pública.

Por ello en este apartado se pretende, abordar el cambio de la administración pública a partir de entender de manera específica el sistema de legitimidad de la administración pública, mencionar algunos conceptos de modernización, con el objeto de conocer el modelo burocrático formal, así como importancia del factor humano, para finalmente adentrarnos en el escenario gubernamental.

En el punto del escenario gubernamental de la gerencia pública, consideramos necesario no omitir algunos planteamientos como la reinención del gobierno, calidad total y reingeniería de procesos, que junto con la gerencia pública, imperan en el ámbito publiadministrativo como resultado de los retos que la dinámica social plantea a nuestros gobiernos.

Los enfoques o herramientas con características, objetivos y métodos similares, son de gran importancia, ya que su predominio teórico y práctico es considerable, porque contrario a lo que muchos teóricos afirman, no deben verse como simples importaciones del ámbito privado hacia el público, sino como herramientas que están a nuestro alcance y pueden servir de punta de lanza si pretendemos un nuevo Estado, un nuevo gobierno y una nueva administración pública.

2.1 El sistema de legitimidad de la Administración Pública

La realidad nuevamente obliga a replantear el sistema de legitimidad existente, ante la cual Laufer sugiere una nueva visión que considera la legitimización brindada por los métodos del ejercicio del poder, es decir, la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de servicios.

"La empresa pública entra en un proceso de cuestionamiento prácticamente devastador, dado que el sustento legitimador de su existencia es la capacidad del Estado para buscar fines lícitos para el interés público... La empresa privada, por su parte, en este nuevo sistema de legitimidad deberá buscar su aceptación social no sólo por contribuir al empleo y a la producción, sino por actuar con responsabilidad social; esto sugiere entonces un reconocimiento a la preocupación por el impacto social, ecológico, tecnológico y no sólo económico de su acción".²²

Consideremos que la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, es de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública, como parte integral e inherente del mismo, debido al agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos.

Los problemas de legitimidad a los que se enfrenta el Estado, son en parte ocasionados por la administración pública, por ello de forma directa en su funcionamiento y organización es objeto de cuestionamientos, debido a la incapacidad que ha mostrado y los problemas de legitimidad a los que se enfrenta, como lo menciona Enrique Cabrero:

²² Cabrero Mendoza, Enrique. Evolución y cambio en la Administración Pública del Administrador al gerente público. INAP, México 1992 pp. 17-18

"Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a demandas de la sociedad, ha dado como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se ha desvinculado de la sociedad, ha sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado. Se trata de una crisis de la relación Estado-sociedad, y es precisamente el aparato de la administración pública el puente responsable de dicha relación".²³

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

El rasgo más característico y que siempre estaba presente en todo movimiento, es la falta de dinero, ya que mientras los costos y los gastos aumentaban, la capacidad de respuesta de la administración pública disminuía por la escasez de recurso y la incapacidad para administrarlos.

La administración pública se enfrenta a una crisis de confianza en las decisiones que se toman, en la actuación que tiene y sobretodo en los responsables de la toma de decisiones. Por consiguiente llega un punto en que la ciudadanía ya no está tan dispuesta a acudir ante sus autoridades para la solución de sus problemas, así como a tener una escasa participación, ni mucho menos cree en éstas cuando del gobierno son emitidas acciones que nunca les fueron consultadas.

Pero Ricardo Uvalle tiene otra concepción de esta situación: "Los Estados tienen que modernizar sus administraciones públicas teniendo como referencia el progreso de la vida social, entendido como un conjunto de complejidades a institucionalizar".²⁴

²³ *Ibidem.*, p. 20

²⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. Tendencia de la Administración Pública Moderna. En Revista Identidad,

Ante este contexto un elemento fundamental que funge como fuerza motriz del cambio administrativo, es la evolución y el cambio que la misma sociedad civil experimenta día a día, ya que ésta ha pasado de ser una sociedad cerrada a una sociedad abierta, de una sociedad apática a una sociedad participativa.

2.2 Definiendo la modernización administrativa

Para iniciar, reflexionemos acerca de lo que es la modernización, desde luego debemos primero definir qué es lo moderno, El término moderno no es nuevo, tiene ya una larga historia, en su acepción latina "*modernus*", se empleó por primera vez para distinguir el advenimiento del cristianismo frente al pasado pagano. Y para referirse a una etapa histórica denominada "edad moderna" que duró más de tres siglos.

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

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

comercialización y de las burocracias, la modernización puede considerarse como algo diferente a la industrialización".²⁵

La reflexión sostenida por Marion Levy, es el hecho de afirmar que:

"la modernización no es un proceso en el que puede ser identificado con facilidad un principio y un fin, y que permite distinguir una sociedad premoderna de una modernizada, por lo que el argumento radica en la inexistencia de sociedades totalmente modernas y sociedades totalmente no modernas. Para Levy la modernización es una continua tradición-modernidad; donde una sociedad más modernizada es aquella que dispone de fuentes de poder animadas y en el grado de extensión en que el esfuerzo humano es sustituido por herramientas. En contraste, una sociedad relativamente no modernizada es aquella cuyos recursos inanimados son mayores que los animados".²⁶

Una segunda concepción es la sustentada por James Coleman, quien ve a la modernización como proceso global que fija su atención en el uso del poder humano y en el aspecto tecnológico, sino que su preocupación va más allá de la modernización social, la modernización económica y la modernización política, abarcando además, todas las sociedades contemporáneas.

Sus principales características son: diferenciación, igualdad, capacidad, adaptación constante y creciente, y las potencialidades creativas poseídas por el hombre para manejar su entorno.

²⁵ Apter, David. Política de la Modernización. Paidós, buenos Aires 1972, p. 53.

²⁶ Levy, Marion. Patterns of modernization and political development". In the Annals of American Academy of the social sciences, vol. 358 Estados Unidos, marzo 1965, pp. 30-40

La modernidad es una categoría histórica como la plantea Heel, quién distingue diversas etapas como el renacimiento y la reforma, que constituyen la división entre la edad moderna y la edad media, antecedidas ambas por la edad antigua, proponiendo así lo nuevo como lo moderno. "Como el mundo nuevo, el mundo moderno se distingue el antiguo por estar abierto al futuro, el inicio de una nueva época se repite y perpetua a cada momento de la actualidad que produce para sí algo nuevo".²⁷

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

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

María del Carmen Pardo considera que "abordar de manera genérica la modernización, lleva a identificar transformaciones en diversos campos, cuyos efectos se vinculan a la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación, etc."²⁸

Es importante tener presente en todo momento que "la modernización es una consecuencia del desafío de las sociedades ante sus problemas, pues las tendencias al cambio son inherentes a ellas, en la medida en que han de enfrentarse a problemas esenciales par alas cuales no existe siempre una solución constante".²⁹

²⁷ Citado por: Habermas, Jürgen. El discurso filosófico de la Modernidad. FCE, México, 1989, p. 17

²⁸ Huntington, S.P., Citado por María del Carmen, Pardo. Op.cit., p. 16

²⁹ S.N., Eisenstadt. Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización. Técnos, buenos Aires 1970,

Además de que lo moderno es por naturaleza transitorio. Contemporáneo es una cualidad que se evapora tan pronto como existe. Hay tantas modernidades y tantas antigüedades como hay épocas y sociedades. La modernidad de hoy no puede evitar ser la antigüedad del mañana. Pero por el momento tenemos que aceptar y entender que vivimos en la era moderna.

2.2.1 El proceso de modernización de la Administración Pública, sus alcances y límites

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

Situación que llevo a pensar en rediseñar, reestructurar, dismantelar y hasta achicar el aparato administrativo obeso y carente de soluciones. Siendo la respuesta más acabada la modernización de la administración pública, que precisamente ha surgido como respuesta a la crisis de legitimidad.

A pesar de que éste ha sido un concepto multivalente, ya que lo mismo se utiliza referido al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que a la orientación de las funciones del aparato estatal.

Ahora bien, la modernización implica un cambio en la cultura y en las tecnologías de la administración pública, aunque es necesario aclarar que la sola incorporación a la administración de nuevas tecnologías de gestión provenientes del sector privado, no es lo único, ni lo principal; ya que también es importante fijar la atención en la cultura, los valores, actitudes y creencias.

La incorporación de tecnología por sí sola, es un potencial limitado para cambiar la cultura de las organizaciones. Aún más, si la cultura no es modificada, las posibilidades de éxito de las innovaciones tecnológicas son limitadas.

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

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

La modernización también se identifica a veces, con la transferencia de instrumentos de gestión privados al sector público, la tendencia es aprovechar del sector privado aquello que pueda ser útil y de beneficio para las administraciones públicas; obviamente la adopción y no adaptación de tecnologías conduce inevitablemente al fracaso.

Por lo tanto el aspecto de la sensibilidad política y pública resulte imprescindible, en tanto se trate de dar una orientación pragmática y contingente, hecha a la medida de cada organización concreta.

Existe en la actualidad un debate a nivel internacional en el sentido que la administración pública debería regirse con criterios empresariales para hacerse más eficiente, porque las soluciones a su mal funcionamiento están disponibles en el sector privado.

Enrique Cabrero al respecto opina;

"las técnicas y formas de gestión de las empresas privadas son perfectamente aplicables al sector público, porque además de que ayudan a detectar nudos de ineficiencia, se detectan centros de costos, se orienta la acción al cliente, etc. Dicha adaptación debe ser cautelosa, crítica y generar procesos constantes de evaluación, con la única finalidad de evitar en la medida de lo posible "efectos perversos" que producen situaciones de tensión, pérdida de objetivos y sobre simplificaciones de problemas complejos que deben ser tratados con otro tipo de técnicas, específicamente diseñadas para la gestión de políticas públicas".³⁰

"Ciertamente la administración pública debe buscar, igual que las empresas privadas, la eficiencia, la eficacia, la productividad, la calidad total, etc., en la prestación de sus servicios. Pero también muchos de los servicios que presta son difíciles de calificar con los mismos indicadores utilizados por la iniciativa privada... Habría pues que desarrollar

³⁰ Cabrero, Mendoza Enrique. La Nueva Gestión Municipal en México, Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales. FFM, CIDE-PORRUA, México 1995

un conjunto de indicadores propios, pertinentes, adecuados a sus propias características y misión.³¹

Ahora bien, hablar del proceso de modernización de la administración pública, sus objetivos, elementos, características y logros, también nos lleva a reflexionar acerca de algunos de sus impactos futuros.

Quizá el primer problema es que la atención se concentra en los problemas actuales o urgentes que los diseñadores no abordan el futuro de forma significativa; el hecho de preocuparse por manejar problemas inmediatos, con frecuencia deja poco espacio en nuestro pensamiento para lo que es probable que suceda mañana.

Un segundo problema a considerar en el proceso de modernización, es la tendencia a agregar nuevos conceptos, nuevos procedimientos y nuevas leyes a los antiguos, en lugar de sustituir los viejos enfoques por otros más nuevos.

En una organización pública actual, es muy fácil percibir la convivencia de lo tradicional con la innovación, traducida generalmente en una relación de conflicto y competencia descarada.

Pareciera que es mucho más fácil agregar pequeñas mejoras incrementales, que reestructurar esa parte del sistema total en que se hizo la mejora. Ink Dwight agrega a la lista "el problema de conseguir una autentica reforma, opina que la corrección de los problemas de una burocracia pomposa e ineficaz se logra mejor analizando el proceso total de un programa o servicio de apoyo y luego introduciendo por fases una reforma total, en lugar de usar enfoques como el incremental o el de reducción, que distan de lograr resultados satisfactorios."³²

³¹ Jeannetti, María Elena. En Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José. Op, cit., p. 141

³² Dwight, Ink. Impactos de la Modernización como parte del Diseño de Modernización. En Memoria del Segundo Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. INAP, México, Julio 1991, p. 257

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

Por ello, consideramos propicio abordar el modelo burocrático y el paradigma postburocrático, que como resultado de la realidad administrativa se pronuncian respecto de uno de los elementos más significativos sobre los que recae en gran medida la efectividad o fracaso de cualquier política pública.

2.3 El modelo Burocrático

Uno de los rasgos característicos que la sociología nos ofrece en las sociedades capitalistas desarrolladas e el siglo XX y principios del XXI, es el continuo avance del llamado proceso de burocratización,

Esto obviamente nos lleva a la concepción tradicional de la burocracia que Mintzberg lo identifica como "un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva y que por tanto, sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas".³³

La burocracia aparece con Max Weber, para luego ser estudiada en extensos tramos de la literatura científica referida al tema de las organizaciones, como el único medio apto para maximizar la eficiencia. Weber consideraba la burocracia como

³³ Mintzberg, Henry (1984), pp. 357 y ss. Citado por Joan, Subirats. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, Madrid 1989 p.125

especialmente conveniente, y veía en esta conveniencia una razón para su implementación y su difusión.

La superioridad técnica de la burocracia sobre otras formas de organización se basa en su precisión, su continuidad y su uniformidad, con lo cual ahorra costos, fricciones y energía, y actúa con un ritmo acelerado.

"La decisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de cosas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar."³⁴

En esa línea se pretende una clara distinción entre cúpula decisional y núcleo de operaciones, por la cual la máquina burocrática actúa de manera indiferente, a través del procedimiento formalizado, para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la línea de mando o ámbito de decisión política. De ahí que la formulación de las políticas quede claramente diferenciada de su aplicación basada en dos supuestos:

"a) Que el decisor o decisores disponen de una completa información de lo que pasa dentro y fuera de la organización;

b) Que la situación o el entorno en el que se opera es lo suficientemente estable como para que no sea necesaria una reformulación de la decisión en el proceso de su implementación."³⁵

³⁴ Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo II FCE, México 1964, pp. 730-731

³⁵ Mintzberg, op. cit., pp. 125-126

Dicha separación (lineal decisional de estructura implementadota y entorno estable) nos muestra que la estructura burocrática es poco capaz de adaptarse al cambio y a los nuevos compromisos que ha ido asumiendo el Estado y su administración pública.

En momentos en que se replantea la actividad del Estado en la sociedad, y que en la administración pública ya no es funcional que la racionalidad burocrática sea el indicador más confiable para evaluar costos y eficiencia.

"La administración excesivamente burocratizada es contraria al desempeño óptimo de las instituciones estatales y es fuente de patologías que ponen en riesgo la gobernabilidad de la sociedad... Es un tipo de administración que se ocupa más del perímetro que le corresponde cumplir, no tanto del cómo mejorar los procesos de la gestión de gobierno."³⁶

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

2.3.1 Diferencias entre burocracia y el paradigma postburocrático

Ante las deficiencias y las limitantes que caracteriza a las sociedades modernas se basa en la estructura burocrática formal, en la actualidad se gesta una tendencia creciente a estudiar las organizaciones como postmodernas, inscribiéndose en el debate actual del modernismo-postmodernismo y la modernidad-postmodernidad.

³⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. La Gerencia Social: Una Opción de Gobierno Abierto. Estudios Políticos, UNAM-FCPyS, No 4, Cuarta Época, julio-septiembre de 1994 p 117.

Esta corriente ha sido promovida principalmente desde la sociología de las organizaciones y en ellas han generado discusiones acerca del rompimiento con la burocracia y del carácter postburocrático de las nuevas formas de organización.

El contexto contemporáneo se encuentra compuesto por factores y elementos que han alcanzado un grado considerable de evolución y que trajeron consigo complejidad en sus diversas relaciones internas y externas.

Panorama contrario y excluyente a un inmóvil, rígido y desfasado aparato gubernamental, basado en una estructura burocrática que por sus características no es capaz de responder a la complejidad estatal.

Por lo que es necesario se piense en una reforma del sector público, tal y como la plantea el paradigma postburocrático y el rompimiento con la burocracia, puesto que Ambas forman parte de un repensar de las estructuras de la organización administrativa.

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

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

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

- Una agencia burocrática controla los costos; mientras que una agencia postburocrática crea valor neto sobre los costos.
- Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla, como por las tareas que desempeña, mientras que una agencia postburocrática se define a sí misma por los resultados que alcanza para sus clientes.
- Una agencia burocrática lucha por su feudo, mientras que una agencia postburocrática compite por negocios.
- Una agencia burocrática depende de la rutina, mientras que una agencia postburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.
- Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados, mientras que una de tipo postburocrática construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar del operativo, mientras que una agencia postburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes.
- Una agencia burocrática anuncia políticas y planes, mientras que una postburocrática instrumenta una doble comunicación con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- Una agencia burocrática está enfocada sobre las funciones y responsabilidades de las partes que la integran, mientras que una agencia postburocrática está

enfocada a la capacidad del conjunto de la organización a funcionar como un equipo. ³⁷

Aunado al paradigma postburocrático que pretende un cambio y transformación burocrática ante un contexto de complejidad e incertidumbre característico de sociedades postindustriales, se encuentran las perspectivas de rompimiento con la burocracia, basadas principalmente en evidenciar los malestares que envuelven a las burocracias públicas enfrascadas en el modelo tradicional.

Se trata pues, de establecer un mejor modo de organización capaz de enfrentar y responder ante el contexto que viven los sectores públicos contemporáneos.

Estas nuevas formas de organización, están surgiendo cada vez con mayor auge, ya que son el resultado del capitalismo industrial al postindustrial, marcada por la turbulencia ambiental, el cambio rápido, la incertidumbre, el crecimiento de la complejidad y las constantes condiciones de crisis.

En un mundo tan complejo, las técnicas y los métodos administrativos clásicos son cada vez más inoperantes, ya que al parecer están inadaptados a las complejidades de un mundo que se enfrenta a un cambio en su naturaleza.

"Dichas condiciones requieren de nuevos métodos para fomentar la cohesión social, tales como las relaciones interpersonales informales, normas y prácticas como las de un clan, y la creación de una cultura corporativa. En resumen, las nuevas formas organizacionales son postburocráticas en tanto se alejan de la racionalidad formal, una jerarquía de relaciones laborales aparte del software computacional y normas rígidas de interacción formal y respeto." ³⁸

³⁷ Véase: James, Heskelt, citado por Michael, Barselay, La Responsabilidad en una Perspectiva Postburocrática de la Administración Pública. En Documentación Administrativa, pp. 224-225, Madrid, octubre 1990, marzo 1991, p. 277

³⁸ Michael, op. cit., pp. 224-225

Hay que destacar que lo más importantes en el ámbito del paradigma posburocrático es la responsabilidad, ya que esta atrae la atención hacia unas relaciones de trabajo interactivas entre los operarios, los gestores, los ejecutivos, los políticos y el público, así como también sirve para motivar los esfuerzos de los actores en la conceptualización de esas relaciones, la negociación de las expectativas de conducta y de resultados, la provisión y la respuesta a la retroalimentación, cumplimiento de las expectativas y la reconsideración periódica del carácter y los términos de las relaciones de trabajo.

De acuerdo con la perspectiva postburocrática, "la finalidad de hablar sobre la responsabilidad, consiste en permitir a los integrantes de una actividad productiva conocer y entender sus relaciones de trabajo recíprocas".³⁹

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

2.3.2 La importancia del factor humano

Es imprescindible captar con claridad el papel fundamental, así como el proceso de cambios y reestructuraciones que juega el factor humano para poder aprovechar su funcionamiento. Ya que este es el que va a establecer la diferencia a largo plazo, no tanto por su cantidad sino por su calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo, que implica un cambio profundo de razonamiento, difícil más no imposible en un mundo, administrativo profundamente marcado por tradiciones de control, rigidez, jerarquización y reglamentación.

³⁹ Barzelay, Michael. Citado por David Arellano. Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis del Estado del Arte (Mimeo). Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver 1995, p.111

A Michael Crozier le preocupa brindarle prioridad a las inversiones en los sistemas humanos internos y externo, sobre los cuales y para los cuales trabaja el Estado, a partir del retraso intelectual que viven los sistemas administrativos agravando en los últimos veinte años.

Así lo resalta Barzelay y Armajani, cuando mencionan que la visión postburocrática "incita a los empleados de las agencias de personal a considerar su participación en varias clases de procesos de ajuste mutuo tan críticamente importantes para mejorar el desempeño gubernamental".⁴⁰

Pero lo más preocupante estriba en que el recurso humano es capaz de realizar ajustes empíricos, pero no se sabe inventar y crear, porque su lógica de actuación lo llevó a un desprendimiento y hasta contradicciones en la realidad.

Un ejemplo de este distanciamiento se da en los países en vías de desarrollo, en los que con mayor razón se les exige dar prioridad absoluta a la inversión intelectual y a la inversión en conocimiento. Pero también preocupa el hecho de que el usuario del conocimiento y el dominio de éste sea asunto de la administración; aunado a la búsqueda de administraciones mucho más abiertas y flexibles.

En esta perspectiva se pueden desprender tres principios fundamentales: "El principio de simplicidad de las estructuras y de los procedimientos; el de autonomía de las

⁴⁰ Michael, Crozier. El Crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades, del Estado Arrogante al Estado Modesto. En Memoria del Primer seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. INAP, noviembre 1989, p. 28

unidades operacionales; y el del gobierno por la participación y la educación, que es necesario oponer al gobierno basado en las reglas, los controles y las jerarquías".⁴¹

El principio de simplicidad se basa en el reconocimiento de que sólo la simplicidad es una respuesta adecuada a la complejidad creciente de las relaciones humanas. Las competencias funcionales deben estar soportadas por hombres más profesionales y no por estructuras y procedimientos más sofisticados.

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

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

2.4 El escenario de la Gerencia Pública

Los enfoques o herramientas con características, objetivos y métodos similares, son de gran importancia, ya que su predominio teórico y práctico es considerable, porque contrario a lo que muchos teóricos afirman, no debe verse como simples importaciones del ámbito privado hacia el público, sino como herramientas que están a nuestro alcance y pueden servir de punta de lanza si pretendemos un nuevo Estado, un nuevo gobierno y una nueva administración pública.

⁴¹ Crozier, op. Cit., p. 30

En países como Estados Unidos e Inglaterra, la gerencia pública ha sido tópico central para muchos teóricos preocupados por la búsqueda y el entendimiento de nuevas herramientas administrativas.

Este sentir generalizado lo han expresado en debates, foros, revistas y libros, desde años atrás, a partir de la tesis de que el proceso de transformación de los años setenta, iba a desembocar en una sociedad organizada con nuevas estructuras y aunado a ellas, la gestación de una nueva clase rectora de los destinos nacionales conocida como gerentes públicos.

Louis Armand y Michael Dreacourt afirman que "el desarrollo es cuestión de capacidad de organización, más que de recursos naturales y humanos, y el *management* es el rasgo más significativo del progreso norteamericano".⁴²

De ahí que el interés y desarrollo del presente trabajo gire en torno a la gerencia pública, como una herramienta administrativa de tipo metodológica y modernizadora, de efectiva aplicación en los escenarios de finales del siglo XX y principio del XXI. Sin dejar de lado la importancia que por sí solo representa la administración de los recursos humanos, financieros y materiales.

El fenómeno de cambio produce una transformación en la forma de ser y actuar del Estado y las instituciones que lo integran, siendo este escenario en el que la gerencia pública, no solo en el ámbito teórico y académico, sino trascendiendo las latitudes de la realidad y penetrando de manera significativa en los procesos, de decisiones y acciones gubernamentales.

El escenario actual exige una administración pública que funcione como verdadero vínculo entre el Estado y la sociedad; que sea incluyente e integrador de la racionalidad técnica y la racionalidad política; que cuente con estructuras flexibles, funcionales y

⁴² Arman, Louis y Michael Drancourt. La Apuesta Europea. Plaza y Janes, Barcelona 1968, pp. 64-68

horizontales para, a través de ellas desarrollar la comunicación y dinámica de discusión, apertura y creatividad de las bases a la cúspide y viceversa y, lo más importante, permita e impulse una mayor comunicación con la sociedad.

El debate político y científico sobre la modernización de la administración pública en los noventa, adopta una perspectiva uniforme de esta tendencia global. Distintos autores y analistas perciben la actual modernización como un cambio fundamental, mediante el cual se introducen principios de tipo empresarial en la administración pública.

2.4.1 La Modernización y la Gerencia Pública

En el proceso de modernización la administración pública ha tomado nuevas orientaciones, como la utilización o la puesta en marcha de elementos o tecnologías administrativas procedentes de la administración privada, pero esto no es nuevo, ya que esta importación de enfoques se daba desde la administración científica, que en su momento aportó mucho en el desarrollo de la administración pública.

Lo nuevo no es el hecho, sino el elemento; hoy en día corresponde a la gerencia pública demostrar su aplicación -racional- en los asuntos del orden público es una manera más de actuación de la administración pública.

Si su utilización es pensada en escenarios de modernización administrativa, donde las mismas direcciones modernizadoras van abriéndole camino y justificando su utilización, la gerencia pública posee un gran arsenal teórico y práctico para responder a la evidente crisis de administración pública.

En países subdesarrollados al hablar de modernización de la administración pública se piensa en aumentar la legislación que sobre ésta tiene efecto. Pero la modernización

es un proceso más complejo que, por sus objetivos envuelve las prácticas de la gerencia pública.

Situación que es fácil percibir debido a que la modernización se caracteriza por articularse con factores estructurales que dan origen a su desarrollo histórico a saber:

"1) La expansión del intercambio mercantil; 2) el desarrollo permanente de las fuerzas productivas y de los medios de producción; 3) el establecimiento de relaciones en cadena para comunicar y expandir la industria y el comercio en los distintos puntos de la geografía mundial; 4) la acumulación y exportación del capital; 5) la formación de los Estados nacionales a partir del triunfo de la sociedad civil sobre la feudal; 6) la aplicación de las técnicas y las tecnologías en los procesos de la vida económica, social y política; 7) la creación de instituciones consecuentes con los derechos del hombre y el ciudadano; 8) la especialización del saber científico y la disociación entre las ciencias biológicas, las exactas y las sociales; 9) el proceso de las ciudades como emporios mercantiles; 10) el surgimiento de instituciones que regulan las actividades sociales a través de cuerpos burocráticos; 11) la adopción de la competencia, la racionalidad y el cálculo monetario en las operaciones empresariales; 12) la racionalización del ejercicio de la autoridad y el poder; 13) la asimilación del campo al desarrollo de las ciudades; 14) la formalización de la división de poderes y el reconocimiento de la democracia representativa".⁴³

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

⁴³ Uvalle Berrones, Ricardo. Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública. Revista del I.A.P.E.M., A.C., No 9, enero-marzo 1991, p. 92.

patrones de acción diferentes a los tradicionales con bases teóricas y herramientas administrativas capaces de coexistir y brindar respuestas en un escenario de complejidad.

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

Contiene una doble esencia: primero es una tecnología administrativa en la medida en que recurre a instrumentos sofisticados de gobierno, para conservar el poder a través de la tecnificación de las decisiones públicas y la resolución de conflictos; segundo, es una tecnología de poder en tanto representa una forma de dar legitimidad al Estado para con la sociedad, al resolver estratégica y racionalmente los problemas públicos.

La gerencia pública esta formulándose para responder al extremo dinamismo y complejidad de los gobiernos contemporáneos. Su atención se centra en el gobierno porque su objeto de estudio son las estructuras gubernamentales u organizaciones públicas.

Para Ricardo Uvalle la gerencia pública es 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"⁴⁴

⁴⁴ Ibidem., p. 85.

La gerencia pública se caracteriza por tener un alcance de estatalidad, su contenido principal son los procesos técnicos y tecnológicos, y su aplicación se relaciona con las decisiones medulares del Estado.

Su utilización no sólo tiene impacto en la esfera del trabajo gubernamental, ya que las decisiones por ella adoptadas tienen injerencia en la sociedad civil, en tanto su actuar no se desliga de los ámbitos económico, político y cultural de las sociedades modernas.

"Sus relaciones se caracterizan por ser funcionales y estructurales. Las primeras, conciernen a la diferenciación y especialización que nutren las actividades específicas que desarrolla cada órgano administrativo. Mientras que las segundas, se refieren a la red de atribuciones que cumplen y se vincula no sólo con el espacio gubernamental, sino que se enlazan con las fibras de la sociedad".⁴⁵

La gerencia pública, ocupa un lugar fundamenta en la organización política de la sociedad que es el Estado, pues de ella depende la conformación interna de la administración pública.

El ejercicio de la gerencia tiene implicaciones directas en el seno de la sociedad, pues a partir de ella determinan las acciones del Estado y los beneficios que esto puede proporcionarle a la sociedad.

Las políticas de redimensionamiento y reestructuración del Estado así como las de modernización de la administración pública, deben estar diseñadas bajo los criterios de integración, flexibilidad, adaptación y retroalimentación, en este sentido, la gerencia pública como componente de la administración constituye el elemento básico del

⁴⁵ Idem., p. 87

aparato gubernamental, a través de la creación de nuevos modelos organizacionales con capacidad de respuesta y compromiso social, en un marco de eficiencia y racionalidad.

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

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

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

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



CAPITULO 3

Administración Pública y el Escenario gubernamental de la Gerencia Pública

En la actualidad los modelos de la administración privada se están implantando en la administración pública, ya que se trata de un producto exportado por organismos económicos internacionales. Estas organizaciones constituyen foros homoladores donde se engendra un arquetipo gerencial privado cuyo rasgo esencial es su globalidad.

Y es allí donde se ha engendrado un "prototipo de 'ciudadano' global, que al tenor de la economía mundial funge como receptor de los bienes y servicios planetarios. Ese prototipo es el cliente global".⁴⁶

Pero observemos que la globalización ha creado dos tipos de Estado que en cierta forma son complementario:

Uno es el Estado Globalizador: que es el que impone las reglas de los organismos económicos internacionales. Ya que es un Estado transnacional que induce su modo de vida y sus intereses sobre otros estados. Estos estados globalizadores están personificados por; Estados Unidos, Japón, Alemania y países similares. Hay que destacar que en estos países existe un nacionalismo a toda prueba, ya que su administración pública goza de salud plena.

La hegemonía mundial de estos países y su control sobre los organismos económicos internacionales, ha creado un poder supranacional integrado por esas organizaciones, usándolo como red globalizadora y de supeditación de las naciones débiles.

⁴⁶ Guerrero, Omar. Gerencia Pública en la Globalización. Universidad Autónoma del Estado de México y Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª Edición, México, 2003. p. 140

Por ello este modelo gerencial, según Omar Guerrero: "es un esquema impuesto por el *modus operandi* de la administración pública nacional, orientado a mejorar la implementabilidad en el cosmos financiero mundial pero sin modificarla totalmente".⁴⁷

El otro Estado es el Estado Globalizado de las naciones subdesarrolladas: Este es un Estado políticamente inmaduro, y que está brotando en la época de modernización y que en la actualidad la globalización se empeña por expropiarlo de ciudadanía y poner a los clientes como sus habitantes.

Estos, siendo receptores de los servicios de la administración pública, ante ellos, esa administración asume la condición de empresa y los servidores públicos de gerentes. Obviamente debe operar en el mercado, calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y que sean competitivas entre sí, como otras del exterior.

Por ello este capítulo tiene como objeto servir de preámbulo para el desarrollo del análisis de la gerencia pública para la implementación de políticas públicas y su utilidad como herramienta de modernización de la administración pública contemporánea.

3.1 Dos tipos diferentes de administración

Para adentrarnos al tema de los planteamientos que nos permitan determinar que la gerencia pública es una tecnología de gobierno que sirve para la implementación de políticas públicas, veamos los dos tipos de administración caracterizados por múltiples y profundas diferencias, principalmente en sus postulados y principios; en donde estableceremos que el escenario gubernamental idóneo en la aplicación de herramientas administrativas como la gerencia pública, estaría basado más en los principios de la gestión pública, que en los de la administración tradicional.

⁴⁷ Guerrero, *op. cit.*, p. 132

En este sentido, Enrique Cabrero hace un esfuerzo importante por establecer alguna diferencia fundamental entre la administración pública tradicional y la gestión pública necesaria.

"Dicho planteamiento pretende en primera instancia, la distinción de dos tipos puros, que desde luego la realidad presenta de manera difusa y de forma mucho más compleja. Pero sin embargo, nos permite tener claras las características que las hace diferentes y distantes una de otra".⁴⁸

- La visión técnica o jurídica es diferente de la visión integral.

Un prerequisite básico para el funcionamiento de la administración pública tradicional es la norma, sea jurídica (burocracia) o técnica (tecnocracia), como la guía y la única razón de su actuar.

La visión de la gestión pública en cambio, se concentraría en integrar el incremento de la eficiencia en el manejo de recursos, la eficacia en el logro de los objetivos estatales y la legitimidad de su acción.

- El Estado omnipresente es diferente al Estado modesto.

La concepción tradicional de la administración pública basa su actuación en un Estado omnipresente y unilateral. Mientras que la gestión pública lo hace en un Estado que tiene como principal objetivo su legitimidad, a través del diálogo permanente con la sociedad y en donde lo más importante es la participación ciudadana.

⁴⁸ Cabrero Mendoza, Enrique. Del Administrador al Gerente Público. Un Análisis de la Evolución y Cambio de la Administración Pública y del Perfil de Dirigentes de Organizaciones Gubernamentales. INAP, México, 1995, pp. 11-121

- La Legalidad es diferente a la legitimidad como fundamento de la acción

Mientras que en la concepción tradicional la administración pública justifica su acción y alcances en el papel jurídico que se le asigna; la gestión pública sin dejar de lado las bases normativas, trata también de plantear los espacios de acción a partir de la aceptación o rechazo de la sociedad.

La gestión pública se preocupa porque sus objetivos y líneas de acción tengan correspondencia directa con las expectativas de la sociedad, lo que traería consigo mayor flexibilidad de movimiento y ampliación de los espacios de acción al aparato estatal.

- Un sistema semi-abierto es diferente de uno totalmente abierto

La administración pública desde la visión tradicional, es vista como una maquinaria sistémica y rígida que recibe demandas, las procesa en la llamada caja negra y ofrece resultados en forma de bienes y servicios. Sin embargo, la existencia de esa caja negra genera un total aislamiento del aparato administrativo con relación a la realidad en el momento de procesar las demandas públicas.

La gestión pública en cambio plantea este proceso como un sistema abierto donde las demandas además de ser insumos, sirvan como punto de enlace con los grupos sociales y las instituciones: de tal manera que los bienes y servicios puedan ser ofrecidos, o no, por el aparato gubernamental.

- La rigidez es diferente de la flexibilidad organizacional

La estructura orgánica predominante en la administración pública tradicional siempre ha tendido a ser piramidal, con múltiples niveles jerárquicos, altamente formalizada, rígida, funcional y ha sido escenario idóneo para la aplicación de procesos y toma de

decisiones de la cúspide hacia los niveles operativos, pero sin retroalimentación alguna de las bases.

Este tipo de estructura poco flexible, ha pasado a ser obsoleta y disfuncional, debido a la nueva dinámica administrativa que exige organizaciones con estructuras horizontales, plantas, flexibles, abiertas y auxiliadas por equipos y proyectos como ejes articuladores; de tal manera que permitan mayor movilidad tanto al interior de la organización como al exterior de la misma.

Cabría señalar además, la existencia de equipos de trabajo multihábiles que hacen de la dinámica organizacional un proceso constante de retroalimentación respecto de los procesos, la información, las decisiones y los resultados.

- El plan como requisito burocrático es diferente al plan como instrumento de acción

La administración tradicional concibe el proceso de planeación no como un instrumento que nos permite llegar a un fin, sino como el fin en sí mismo. Es visto como un producto o resultado del proceso administrativo llamado plan o programa. Lo que hace de la planeación un proceso rígido que lo único que busca es la consecución de lo establecido con anterioridad sin importar otras tantas variables, que durante su desarrollo pueden intervenir directa o indirectamente.

Lo anterior, puede verse desde diferentes posturas: "La tradición tecnocrática por ejemplo, concibe el plan como producto del experto que se impone al resto del aparato y a la sociedad. La tradición burocrática haría énfasis en la elaboración del plan como el cumplimiento de un requisito formal independiente del impacto, respaldo o involucramiento que tengan los grupos sociales en el mismo".⁴⁹

⁴⁹ Cabrero Mendoza, *op. cit.*, p. 115

Ambas posturas hacen a un lado la participación de la sociedad en el plan, limitando al Estado sólo a hacer un seguimiento de éste, pero sin ser propiamente el motor de la acción organizacional.

Contrario a lo antes expuesto, la gestión pública centra la atención en un proceso de planeación basado en el propio procedimiento de elaboración del plan.

Es decir, el plan es importante sólo en la medida que permite la realización de acuerdos, compromisos, negociaciones y discusiones con la sociedad, en torno a las alternativas de solución y respuestas gubernamentales y sociales.

- El centralismo como método es diferente de la descentralización como dinámica

La centralización de decisión y acción, característica inherente de la administración tradicional y derivada de la concentración de poder, se encuentra incrustada en un aparato vertical y rígido que no permite la apertura al interior de la organización, mucho menos al exterior de la misma.

Este centralismo lo que provoca es una permanente búsqueda de espacios de poder, bloqueos de iniciativas, estrategias de retardos y concentración de información, pasando a un segundo plano la racionalidad organizacional.

En el nuevo escenario planteado por la gestión pública, el desarrollo va en sentido de procesos de descentralización permanentes en la toma de decisiones; el supuesto base es la actuación gubernamental conjuntamente con la sociedad civil mediante una multiplicidad de contactos y enlaces informativos abiertos y constantes.

Dicha apertura sería imposible en escenarios centralistas; se necesita básicamente de procesos de descentralización en todos los niveles, al interior y al exterior del aparato.

La participación continua en los procesos decisorios al interior de la organización en básica; las decisiones, acuerdos y actuaciones son resultados organizados emitidos no sólo de la cúpula, sino de las bases y de los niveles intermedios, además de una vinculación del gobierno con los grupos sociales, traduciéndose en un trabajo conjunto apegado a la realidad.

- El control parcial es diferente de la auto evaluación

El control en la administración pública tradicional, se da de forma limitada y parcial al fijar su atención únicamente en la administración de los recursos materiales, dejando de lado la consecución de los objetivos trazados y la satisfacción de las necesidades sociales.

El enfoque de la gestión pública al poner un sistema descentralizado y abierto, sugiere la puesta en marcha de sistemas de control integrales que permitan evaluar los logros realmente importantes de los objetivos establecidos.

Esta evaluación, no debe ser resultado únicamente de quien "dirige" y "aplica", debe tener una variante social representada por el grupo al que haya sido dirigido un programa determinado.

"Si el resultado de una política gubernamental es evaluado únicamente por individuos que conforman el gobierno y la administración pública, la evaluación corre el riesgo de ser subjetiva, ya que muchas veces el propósito básico de éstos, es el de justificar su actuación, conseguir legitimidad y mantenerse en el poder, sin importantes muchas veces si la sociedad para la que fue realizado el producto o prestado el servicio, se encuentra inconforme".⁵⁰

⁵⁰ Cardoso, Miriam. La problemática de la evaluación en la Administración Pública; En Empresa Pública, No 3. CIDE, México 1986

- Un sistema administrativo es diferente a un sistema de cogestión

Hablar de una administración pública tradicional es referirnos como ya se ha planteado, a una actuación estatal fincada en estructuras orgánicas formales, hacer uso indiscriminado de manuales administrativos, de organización de procedimiento.

Todo ello como resultado de reglamentos y normas jurídicas rígidas y obligatorias que se aplican mediante etapas o fases de un proceso preestablecido; de tal suerte que si la realidad se comporta de manera distinta a lo estipulado y comprendido en los planes y programas, en los documentos administrativos y en las leyes, el error recae en la realidad misma y no en la incapacidad de los administradores hacedores de las políticas.

No se trata de ver la administración pública como un proceso secuenciado y en etapas, sino como una actuación simultánea y compleja que se articula por acuerdos resultantes de varios actores públicos y la sociedad misma en la definición de sus objetivos, en la ejecución de los mismos y en la evaluación de sus resultados.

- El contexto dinámico es diferente y turbulento

El contexto donde la administración pública tradicional se desarrolla evoluciona en razón del aumento de demandas que la sociedad le presenta para su solución. Por lo que el razonamiento exigido desde esta visión es un mayor crecimiento del Estado y por ende de su gobierno y su administración pública, en proporción del aumento del quehacer gubernamental.

Se trata de un crecimiento estatal que indique mayor presencia, aunque traiga consigo un mayor número de recursos para soportar un aparato cada vez más grande hasta llegar a un Estado obeso que no necesariamente responde en tiempo y formas a las necesidades sociales.

Una visión netamente cuantitativa de las demandas, (cada vez mayor por la lógica de crecimiento poblacional), deja de lado la visión social que ello implica, es decir, la evolución, transformación y complejización de las mismas.

Las exigencias sociales resultado de una evolución de la sociedad, no cambian sólo de ritmo, sino también de forma y fondo, al intervenir cada vez más nuevos agentes, nuevas instituciones que hacen del contexto algo turbulento.

La percepción no se debe restringir simplemente a cuestiones que se puedan contabilizar, el análisis político administrativo debe trascender más allá de números y centrar su atención en factores sociales y culturales, que influyan cada vez más de manera directa o indirecta en el comportamiento y exigencias sociales.

- La estrategia para el mantenimiento es diferente de la estrategia para el cambio

El enfoque tradicional se preocupa del mantenimiento y estabilidad del aparato estatal, a partir de una relación de intercambio de bienes y servicios en función de los apoyos políticos recibidos del entorno. La sociedad, las instituciones y los agentes se encuentran ubicados alrededor del aparato gubernamental, que es el único capaz de imprimir dinámica al entorno.

Desde la perspectiva de la gestión pública en cambio, el Estado actúa en escenarios donde hay orientaciones para impulsar y articular los procesos de cambio que enfrenta la sociedad, la armonización de las inquietudes sociales en un contexto cambiante y de escasos recursos. "Y en donde la supervivencia del aparato es un constante reto".⁵¹

- El Compromiso como táctica de acción es diferente de la negociación y el acuerdo como tácticas para la acción

En la tradición de la administración pública, las estrategias de acción se basan en el establecimiento de relaciones, a partir de compromisos y pagos en función de apoyos políticos. Lo que se traduce en una compleja red que tiende a reducir los espacios de actuación del aparato y la consecuente eficacia del mismo.

La gestión pública por su parte, basa su actuación tácticas en donde prevalece la negociación y los acuerdos constante con grupos, agentes e instituciones, resultando de ella la distribución de los recursos.

Este continuo diálogo a pesar de resultar complejo y muchas veces lento, una vez establecidos los acuerdos, desencadenan una dinámica con menos obstáculos en el camino, con mayor involucramiento de los participantes, y desde luego con menor presión a la eficacia.

- Del administrador al gerente público necesario

El administrador público tradicional adopta un perfil que se apega a la norma, sea ésta jurídica o técnica; centraliza de su espacio de decisión; y se preocupa por la pertenencia al grupo político que lo respalda y le da fuerza al interior del aparato.

⁵¹ Cabrero Mendoza, op. cit., pp.14-17

La lógica de su comportamiento obedece a las siguientes premisas: el mantenimiento o ampliación de los espacios de poder, evitar al máximo iniciativas con bajas cuotas de rentabilidad política y el uso estratégico de recursos. Su principal identidad es con el grupo político que lo impulsa en la pirámide del aparato, no con el aparato estatal y la sociedad.

El gerente público por su parte, orienta su actuación hacia otro tipo de premisas, su principal preocupación es la apertura de espacios de decisión que faciliten la intervención de otros miembros, ya que están convencidos que una decisión consensada da mayor peso y fuerza a las propuestas.

Es un perfil que se orienta hacia el entorno más que al interior del aparato, se preocupa por el permanente diálogo y comunicación con otras unidades del aparato y hacia el exterior del mismo. Su capacidad negociadora, Emprendedora y ejecutiva la que le permite el ascenso.

3.2 Paradigmas de Administración Pública y Gerencia Pública

Esta primera fase fue desarrollada durante el periodo de crecimiento sostenido y de cambio incremental en los servicios públicos, en donde predomina un notable crecimiento del gasto público que conducía a una visión incrementalista del cambio y del consenso político, de tal manera que si los objetivos y las metas no eran alcanzadas en un año, podían ser alcanzados en el siguiente.

"Tanto las normas formales de interacción entre los participantes como los patrones de conducta que se desarrollaron, ilustraban un orden gradual, incrementalista y negociador."⁵²

⁵² Sue, Richards. 1993. En Bernardo Kliksberg (compilador). El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional. INAP-FCE, México, 1994, p. 190

En este paradigma no se hace distinción alguna entre ciudadano, elector y cliente; los roles no están diferenciados, ya que la rendición de cuentas se realizaba de los productores a los políticos y de estos al ciudadano, cuando la realidad así se lo exigiese.

Son los políticos los encargados de fijar los parámetros de los servicios públicos: qué hacer y cuándo hacer, pero no así el cómo hacerlo. Su responsabilidad radica en decidir la existencia de un programa educativo, pero no influir en su contenido. Mientras que el productor del servicio basa su legitimidad en la experiencia para llevar a cabo el proceso de producción del servicio solicitado.

Una característica de dicho proceso es la tajante separación entre gobierno y administración pública, además de la posición de subordinación de ésta última respecto de la primera.

El Administrador público es visto como un técnico al servicio del tomador de decisiones, tiene como misión ejecutar lo establecido por el grupo político, pero sin trascender el terreno del productor. En este paradigma los gerentes eran administradores, en tanto su destino se restringía a ejecutar y lograr los objetivos de las otras dos partes.

Un elemento más de este paradigma, es la legitimidad que resulta del conocimiento especializado, así como la importancia considerable de los valores profesionales, en tanto son éstos los que dominan el proceso de producción de servicios.

La organización de servicios públicos se encontraba dominada por los imperativos políticos y por los valores de la profesionalización que limitaban la base de autoridad independiente para la acción por parte de los administradores, y sólo les permitían reconciliar y materializar los objetivos de otros.

3.2.1 El paradigma de la eficiencia

En este escenario, el paradigma de la administración pública fue desplazado por uno nuevo, basado en la eficiencia y acompañado por la necesidad de reducir el gasto e incrementar la productividad pública. Todo ello para sanar actos de corrupción gestados en la etapa anterior y que se materializaron en derroches, abusos y privilegios.

La necesidad se fincaba ahora, en la búsqueda de la eficiencia pero no por medio de las negociaciones en los procesos, sino basadas en la racionalidad y la aplicación de los recursos disponibles.

"Se recurrió a mecanismos de mercado tales como licitaciones y fuentes alternas, al igual que a métodos más tradicionales basados en la planificación para establecer el nuevo orden. El cambio dejó de ser gradual e incremental y se convirtió en transformador y fundamental".⁵³

Los actores seguían siendo los mismos que en el paradigma de la administración pública, aunque sus roles, funciones y relaciones se tomaban diferentes: los dirigentes políticos buscaron un cambio mediante la postura de que las organizaciones del sector público tendían a ser ineficientes debido a la falta de competencia y ello los conducía a atender solo los intereses de los productores.

El papel del administrador resulta en uno de integrador, mas que verse como administradores, eran vistos como gestores, en tanto se necesitaba un integrador capaz de crear un nuevo orden alterando el equilibrio entre políticos y productores del servicio público, y entre los profesionales y el resto de los miembros del personal.

⁵³ Stuart, Haywood y Jeff, Rodríguez. Un Nuevo Paradigma de la Gestión Pública del Mundo En Bernardo, Kliksberg (compilador). El Rediseño del Estado, una Perspectiva Internacional. INAP-FCE. México 1994, p. 63

El administrador es reemplazado por el gerente, que a su vez es agente activo del político, y se encarga de incorporar la eficiencia al sistema. Los objetivos de cambio de los políticos se impulsan ahora por el gerente, mediante una importante intervención e incorporación de la eficiencia como objetivo último de la administración pública, dejando de lado la labor de simple espectador-mediador.

Este paradigma inserta al gerente público encargado de desarrollar las siguientes acciones:

- a) "La elaboración de una filosofía de la gerencia, donde la responsabilidad en materia de resultados pasa a ser tarea central tanto a nivel individual como organizativo.
- b) El recurso a sondeos de mercado y licitación obligatoria par reconfigurar lo que permanece dentro del marco del suministro público de servicios y lo que debe estar excluido del mismo.
- c) El desarrollo de estructuras y procesos de gestión basados en la transparencia, iniciados a partir de la descentralización de presupuestos y algunos servicios financieros.
- d) La creación de nuevas estructuras que establecen claramente la responsabilidad ejecutiva, con apoyo de sistemas de rendición de cuentas mejor estructurados.
- e) El desarrollo de sistemas y procesos para reforzar nuevos roles, con la creación de juntas/comités sin representantes electos o con un número reducido de los mismos, entre ellos directores no ejecutivos del sector privado.

f) La creación de nuevos cargos, (por ejemplo gerentes generales/altos ejecutivos en el servicio nacional de salud)".⁵⁴

3.3.2 El paradigma del cliente-servidor

En los últimos años, el concepto "cliente" ha alcanzado un auge considerable, derivando en un nuevo paradigma que sustituye al de la eficiencia, y en donde el cliente es el nuevo actor del diagrama.

La frecuente utilización del término cliente en el ámbito privado y también en el sector público, provoca diversidad de definiciones y aplicaciones prácticas del mismo. Según Richards Sue, "los clientes de los servicios públicos pueden ser definidos como receptores inmediatos del servicio, en vez de cómo ocurre en el sector privado, donde son definidos como compradores".⁵⁵

En este sentido, es importante destacar que en la actualidad existen algunos teóricos y funcionarios públicos (tradicionalistas) que están en contra de la utilización del término cliente, como parte del vocabulario del sector público, y aún más, al ser usados cotidianamente y sin mayores prejuicios por ciudadanos y gobernantes.

El empleo del término, debe ser como lo menciona Richards, sin caer en imitaciones o malas utilidades, por lo que es necesario diferenciar entre un cliente del sector privado y un cliente del sector público, ya que son ámbitos que a pesar de poseer elementos coincidentes, guardan amplias distancias en cuanto a objetivos, metas y fines que los rigen.

⁵⁴ Sue, Richards, op. cit., p.191

⁵⁵ Sue, Richards, op. cit., p. 15

En el sector público se concibe al cliente como el ciudadano activo, caracterizado por el interés respecto de su vida pública, de sus autoridades de la comunidad en su conjunto; se caracteriza también, por estar informado del acontecer comunitario y de las actuaciones de sus autoridades gubernamentales; además, de ser participativo y consciente de sus derechos y obligaciones que como resultado de la pertenencia a una sociedad determinada, le son dictadas por las normas públicas y por su sentido de responsabilidad propio.

El cambio que la administración pública ha sufrido de un paradigma a otro, se encuentra enmarcado por continuidades y discontinuidades que nos permiten observar cuán significativo es el cambio. Una continuidad destacable que tuvo como escenario a Inglaterra, es la elasticidad de los valores del servicio público.

Un componente de importancia creciente en el nuevo papel gerencia, es asegurar que la organización pública responde a las preferencias públicas y asesorías de servicio. El énfasis en un mayor acercamiento al público, agrega una dimensión más al papel de los gerentes que puede brindarles una fuente de legitimidad semi-independiente.

Recordemos que el propósito del nuevo orden es colocar al público en el centro de la situación. El cambio depende hacer que éste sea el actor significativo. Se trata de ver los servicios públicos a través de los ojos de quienes los utilizan; por mucho tiempo ha dominado el proveedor, pero ha llegado el turno del usuario.

Una dificultad adicional consiste en saber que hará el ciudadano con la información que podría aportarle los indicadores de desempeño, debido a que en los servicios públicos los usuarios no pueden hacer una decisión de compra, para elegir entre dos o más opciones.

De lo anterior, podemos concluir que el paradigma del cliente en el nuevo escenario, promete continuar siendo un elemento central en el desarrollo del servicio público, aun cuando se encuentre determinado por las intenciones, así como por las conductas de los gerentes y del personal de las organizaciones públicas y de los públicos mismos.

3.2.3 El paradigma del gerente público y la dirección

El recurso humano es el insumo básico en el proceso de cambio, ya que es el único capaz de recibir y conseguir una nueva administración pública cada vez más ágil y legítima, que responda a las necesidades y peticiones sociales, no como algo secundario, sino en sintonía con sus expectativas e ideales.

Ante este contexto una nueva figura está surgiendo, se trata de un directivo público que se aproxima a la de un ejecutivo empresarial, dada su capacidad innovadora en lo interno y de interrelacionador en sus contactos externos.

El papel disciplinado y pasivo se convierte ahora en uno de tipo activo y negociador. Simplemente, es una figura que no corresponde a la del directivo público tradicional.

El perfil y configuración del directivo público es consecuencia de la realidad, características y problemas que presentan las organizaciones públicas. Éstas en la actualidad son plurales, complejas y tienden en su actuación a ser cada vez más flexibles para gestionar el cambio y la incertidumbre, introduciendo progresivamente los valores de una nueva cultura administrativa.

La tarea del gerente público dista mucho de ser igual a la del administrador tradicional, con funciones y tareas específicas rígidamente delimitadas. Por el contrario, las exigencias contextuales han llevado a pensar en un gerente parecido al descrito por Rondinelli:

“La habilidad gerencial más valiosa no es necesariamente la del saber ceñirse a la planeación preconcebida del proyecto o su itinerario, sino la capacidad para innovar, experimentar, modificar, o suprimidos por la rigidez del diseño y de los procedimientos centralizados de gerencia. Lo que conduce al éxito es la habilidad de los gerentes para elaborar y administrar simultáneamente y para probar de manera continua nuevas ideas y métodos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se encuentren.”⁵⁶

Se trata de un administrador o gerente público interesado en conciliar lo que por muchos años ha estado separado, y es quizá, uno de los grandes males de la administración pública: la eficiencia técnica y la legitimidad política.

Según Enrique Cabrero, “incorpora la racionalidad técnica y la racionalidad política al nivel individual, a pesar de que en principio corresponden a niveles jerárquicos —la técnica a niveles operativos y ejecutivos y, la política al estratégico— daría como resultado, mayor sensibilidad a los mandos medios y mayor valorización de las premisas técnicas a la cúpula del aparato.”⁵⁷

El administrador público se halla en el centro de las transformaciones que viven todas las sociedades. Se desarrolla en un ámbito muy distinto al que lo vio nacer; debe enfrentar la creciente oposición de los hombres políticos; de los destinatarios de sus servicios, los grupos sociales y; de sus competidores, los hombres de la iniciativa privada.

Enfrentamientos y discusiones que muchas veces se reflejan hasta en los múltiples calificativos que en diferentes momentos se les ha adjudicado. Así algunos estudiosos

⁵⁶ Rondinelli, Dennis A., Estrategic Management of Privatization: A Framework for Planning and Implementation. Public Administration and Development. No 16,3. Chichester, august 1996. p. 252

⁵⁷ Cabrero Mendoza, op. cit., p. 111

del sector público hoy en día se inclinan por cambiar la denominación de administrador público que resultó del desarrollo de la administración pública tradicional, por el de un gerente público inmerso en escenarios de una gestión pública eficaz, eficiente pero racional.

La utilización del término gerente público no necesariamente atenta contra el sentido de lo público, ni resta importancia al Estado, al gobierno y a la administración pública. Lo más importante no es el calificativo, sino el sentido y el contenido que el término brinda a la función del recurso humano que integra el sector público. Se trata de un cambio de actitudes, no de un estricto cambio de nomenclaturas.

3.3 La reinención del gobierno y otros enfoques

Ante la pretensión de aplicar procesos gerenciales en el ámbito público y a la utilización de enfoques alrededor de los cuales giran los intentos de reforma en los sectores públicos, una propuesta que ha llamado la atención de los últimos tiempos, es la denominada *reinención del gobierno*.

La propuesta de reinventar el gobierno, parece generar un replanteamiento de la forma de actuar y proceder del gobierno ante los retos y problemáticas planteadas por la sociedad en su conjunto, ya que a fin de cuentas, un cambio en el gobierno implica un cambio en la administración pública, debido a la continua relación y dependencia necesaria entre uno y otra.

A partir de los estudios realizados por David Osborne y Ted Gaebler en 1992 y teniendo como escenario Estados Unidos, dio inicio la gestación del movimiento de reinención del gobierno. Este no fue gratuito, ya que los gobiernos de Reagan y Thacher en Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente, era hacer más con menos; su trascendencia fue tal, que las acciones emprendidas por ambos gobiernos coexistieron por mucho tiempo en forma de "recetarios" obligatorios, que era necesario

seguir de forma estricta por cualquier gobierno interesado en reducir sus aparatos gubernamentales.

En el libro "La Reinención del Gobierno", traducida en *La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*, los autores sostienen como tesis fundamental:

"Las formas de gobierno que se desarrollaron durante la era industrial con sus burocracias lentas y centralizadas, su preocupación por las normas y los reglamentos y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan bien. Lograron grandes cosas en su época, pero en cierto punto del camino se apartaron de nosotros. Se abotagaron y se volvieron derrochadoras e ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no pudieron cambiar con él. Las burocracias jerárquicas, centralizadas que se idearon en los años treinta o cuarenta, simplemente no resultan muy operativas en la sociedad y economía de los 90s¹, donde imperan los cambios rápidos, la abundancia de información y los conocimientos intensivos..."⁵⁸

La influencia intelectual del texto fue tan difundida, que en 1993 el informe de la Comisión Nacional sobre Servicio Público Estatal y Local, formulaba una agenda de reforma gubernamental estructurada teóricamente en las ideas de Osborne y Gaebler.

Así, se generaron documentos y acciones en trono al fortalecimiento de los programas de reforma del gobierno y se crearon múltiples equipos de trabajo, laboratorios y redes de información para reinventar el gobierno.

Este nuevo esquema se circunscribe en un marco empresarial, su objetivo consiste en utilizar los recursos de forma diferente a la tradicional con el fin de maximizar la productividad y la eficacia. Poco a poco nuevos tipos de instituciones pública irán

⁵⁸ Osborne, David y Ted, Gaebler. *La Reinención del Gobierno, La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*. Ed. Paldós, Barcelona 1992, pp. 11-12

tomando el lugar de las burocracias y se dedicaron a reducir las jerarquías, enfocarse en la calidad, aproximarse a sus clientes; todo ello en un intento por mantener la competitividad en el nuevo orden mundial.

El gobierno no puede administrarse como una empresa, a pesar de que existen sin duda muchas similitudes. Sin embargo, ello no significa que no pueda volver más empresarial. Cualquier institución pública o privada puede ser empresarial, tal como cualquier institución pública o privada puede ser burocrática.

De ahí que Osborne y Gaebler concluyan sus propuestas en diez principios básicos, por medio de los cuales se pretende llegar a la obtención de un gobierno óptimo:

- a) Como principio fundamental de esta nueva manera de gobernar, el gobierno debe convertirse en un catalizador, o en palabras de los autores debe "llevar el timón al lugar de remar".

La solución de los problemas no es la privatización completa de funciones, la gestión de gobierno debe permanecer como un principio básico. Se trata de que el gobierno seleccione medidas y alternativas para la prestación de los servicios públicos, basadas en la participación y cooperación constante de éste con la sociedad, y no así, en la elevación de impuestos y aumento de la burocracia.

- b) Otro de los principios básicos radica en que el gobierno debe ser una parte fundamental de la comunidad, ya que éste funciona mejor si delega responsabilidades en lugar de servir directamente.

Se trata de ver a la participación comunitaria como punto básico para dar solución a los problemas sociales, involucrando a los ciudadanos directamente afectados en la solución de sus problemas, mientras el gobierno se encarga de supervisar, capacitar y dotar de recursos necesarios. Los administradores públicos deben dejar de lado

posturas protagonistas; esto es, habilitar a los ciudadanos en la gerencia de programas.

- c) El tercer supuesto se refiere al gobierno competitivo en la dotación de servicios, con la finalidad de dejar de lado la existencia de monopolios públicos en la prestación de servicios a la sociedad.

Los monopolios lo único que producen es un decaimiento de la calidad de los servios. Por lo que una forma de contrarrestar esta situación es que las instancias gubernamentales se vuelvan competitivas entre sí y contra otras instancias privadas.

- d) Por otra parte, un obstáculo más que enfrentan los gobiernos que pretenden ser innovadores, es la rigidez en la reglamentación; por lo que, si pretenden una mejor operación, están obligados a minimizarla.

La excesiva regulación impide llevar a cabo muchos proyectos; superar esta situación equivale a terminar con las reglamentaciones (muchas veces obsoletas) existentes. De ahí que se considere prioritaria la minimización de las reglas, para guiarse por las tareas y objetivos que deban cumplir, convirtiéndose los resultados en el principal indicador de calificación de cualquier organización pública.

- e) Ligado al punto anterior, aparece la noción de un gobierno orientado por los resultados concretos de la gestión gubernamental, que propone evaluar en todos los sentidos.

El alcance o la consecución de un objetivo no debe verse como un acto rutinario y obligatorio, sino como un reto organizacional. La evaluación del desempeño y el financiamiento de los recursos de la organización, debe basarse no en los ingresos, egresos y procedimientos, sino en los resultados obtenidos.

- f) En un lenguaje eminentemente empresarial se menciona al gobierno inspirado en el cliente. Figura preocupada en gran medida por satisfacer sus necesidades y no las de la burocracia. El individuo pasa a ser el receptor de un servicio por el que paga; por tanto. El que ofrece los servicios debe proporcionarlos de la mejor manera posible.

Asimismo, es sugerida la utilización de tácticas del método de calidad total donde el cliente es el elemento más importante de una organización. Los ciudadanos al entablar relaciones con el gobierno, deberán ser vistos como clientes-usuarios y no sólo como sociedad administrada o receptores pasivos.

Uno de los valores sobresalientes que se pretende introducir en la cultura de las organizaciones públicas, es considerar al ciudadano como cliente de la administración, en tanto es consumidor que paga directamente o mediante impuestos, los bienes y servicios que se le proporcionan, además de contribuir a la legitimización del grupo en el poder mediante su voto. El ciudadano se ha convertido en punto central, en torno al cual gira la actividad de la administración pública.

- g) Un gobierno empresarial que necesariamente debe prestar atención no sólo en cómo gastar, sino también en cómo obtener los recursos y en qué aplicarlos.

Se trata de que con los recursos recaudados, lo impuestos obtenidos y las participaciones, intensifiquen la búsqueda de beneficios materiales para el gobierno, traducidos en beneficios generalizados para todos los ciudadanos.

- h) Es fundamental, la idea de un gobierno previsor, cuyas acciones se encaminan a la necesidad de prevenir, más que de solucionar los problemas. Para lograrlo, se propone el uso de la planificación estratégica.

La planeación estratégica, consiste en examinar la situación de una comunidad y su posible trayectoria futura, se señalan metas, se desarrolla una estrategia para conseguirla y se miden los resultados.

La previsión y la prevención son dos elementos fundamentales de la reinención del gobierno, ya que un gobierno moderno debe prever los problemas para poder resolverlos de manera racional y acertada, sin perder de vista la interrelación que éste guarda con otros de mayor o menor trascendencia. El gobierno no solo debe prestar servicios en la solución de necesidades, sino que debe interesarse en prevenirlos.

- i) El planteamiento de un gobierno descentralizado, se refiere a la transferencia del poder del centro a las instituciones descentralizadas constituyéndose en motor de flexibilidad, eficacia, innovación compromiso y productividad.

La descentralización se traduce en un poder compartido y en el abatimiento de un orden jerárquico, cuya rigidez se ha mantenido desde años atrás, dando paso a equipos de trabajo, a la gerencia participativa, a los círculos de calidad y a la cooperación entre la alta gerencia.

- j) Por último, plantean que la clave para reinventar el gobierno consiste en cambiar los incentivos básicos que impulsan a las instituciones públicas. El gobierno debe orientarse por los mecanismos de mercado como generadores de eficiencia.

La idea es visualizar al gobierno de la misma forma en la que se dirige una empresa. Es decir, se trata de poner en claro que no es lo mismo estructurar el mercado, que crear burocracias administrada para proporcionar servicios; situación ésta última, comúnmente desarrollada en el sector público.

Evidentemente, es interesante y propositivo el enfoque de reinención del gobierno; pero es necesario no perder de vista que es un planteamiento resultado de teóricos norteamericanos que postulan sus ideas a partir de experiencia locales.

Sonia Ospina afirma que los planteamientos de la reinención gubernamental;

"atacan fuertemente el monopolio en la provisión de servicios públicos y propone ampliar el papel del sector privado y las organizaciones, sinónimo de lucro en este proceso, a través de la contratación de servicios, el usos del voluntariado y la privatización de proyectos gubernamentales. Cuando el gobierno todavía provee directamente, se sugiere la introducción de medidas que generan competencia, para forzar así a las burocracias a incrementar su eficiencia, aunque sea a través de la búsqueda de ganancias económicas, bajo la amenaza de perecer si la empresa fracasa".⁵⁹

En este sentido, han surgido fuertes críticas en torno al reinvento del gobierno, dentro de los que destacan los planteamientos de Charles Goodsell en 1993, en tres niveles:

" 1) muchas de las propuestas retoman la ya tradicional polémica entre lo público y lo privado, sin añadir nada novedoso; 2) el argumento está basado en un puñado de experiencias que no son necesariamente generalizables y 3) el argumento ignora elementos críticos del marco teórico de la administración pública tradicional".⁶⁰

Como resultado del último planteamiento, surgen diez principios contrapuestos a los planteados por Osborne y Gaebler en 1992. Con estos diez principios se establecen las

⁵⁹ Ospina Bozzi, Sonia M. Gestión, Política Pública y Teoría Organizacional. En Gestión y Política Pública, Vol. II, No 1 CIDE, México, enero-junio de 1993, p. 39

⁶⁰ Goosell, Charles. Reinvent Government or Rediscover it?. In Public Administration Review, Vol. 63, No 1, 1993, pp. 85-87

bases democráticas que enmarcan la gerencia pública y determinan los pilares de la administración pública como disciplina:

- 1) A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos, no los empresarios, deben estar a cargo del gobierno.
- 2) La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservas económicas o alimentar "egos" empresariales.
- 3) El gobierno tiene que operar bajo las reglas de la constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
- 4) El gobierno puede entrar en asociaciones con entidades privadas, siempre y cuando sea el socio principal.
- 5) El gobierno debe ser flexible e innovador, pero también debe ser susceptible de rendir cuentas al público.
- 6) El gobierno debe buscar resultados, pero sin atropellar, a quién va a ejecutar esa tarea, o sea los empleados públicos.
- 7) En el gobierno la conducta privada de los gerentes debe someterse a los ideales públicos de la igualdad de oportunidades y del escrutinio público.
- 8) Está bien simplificar las reglas, pero no a costa del tratamiento inequitativo y la integridad de los procesos legales.
- 9) La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, pero no lo es la reducción de requerimientos para proteger los dineros públicos.

10) Los problemas públicos deben ser solucionados con creatividad, pero sin darle ventajas a quienes se pueden beneficiar de ésta.

En los dos conjuntos disímiles de principios, es posible evidenciar posiciones claramente demarcadas: de un lado, se encuentran quienes afirman que no existen diferencias reales entre la administración pública y la privada; y del otro lado, están quienes consideran que el carácter democrático del sistema político determina la naturaleza de la gestión pública, la cual es distinta de la privada.

Sin embargo, no está de más dejar en el terreno de la discusión los planteamientos de la reinención del gobierno. El propósito es despertar la curiosidad que el propio tema nos permite desarrollar y, por qué no, reflexionar en la aplicación de algunos elementos adaptables a nuestra realidad, sin proponernos la aplicación tajante de todos y cada uno de ellos en secuencia rígida y única par la solución de los problemas que en la actualidad enfrentan nuestros gobiernos y nuestras administraciones públicas.

La reinención del gobierno es una corriente que en la actualidad está transformando y reinterpretando a las administraciones públicas a nivel mundial, aunque con tintes diferentes que obedecen más que a caprichos, a su lógica y necesidades propias.

3.3.1 El enfoque de calidad

Una herramienta más al alcance de la administración pública en los tiempos contemporáneos, es la denominada: calidad total.

Retomarla como práctica viva del trabajo público, significa considerarla como una herramienta capaz de brindar elementos teóricos y prácticos que contribuyan en la búsqueda de cambios significativos, y que se traduzcan en un gobierno con una administración pública de calidad.

La calidad como Feigenbaum lo dice en su libro, "es el resultado del trabajo bien hecho de muchas personas, de toda la organización. Es el producto de un trabajo en equipo".⁶¹

"Los principios que pueden servir de marco para consolidar una mística de profesionalismo son los siguientes:

- a) Medir tenazmente el cumplimiento de compromisos y evitar cualquier desviación del cien por ciento de lo esperado por los clientes.
- b) Dialogar cualquier acción que afecte al cliente.
- c) Respalda los puntos de vista con datos concretos y medibles.
- d) Manifestar las divergencias con profesionalismo, acudiendo a la jerarquía cuando sea necesario, para que las negociaciones se enfoquen al sistema total, y para aprender de estas situaciones.
- e) Arreglar de raíz las causas del cien por ciento de cumplimiento.
- f) Implementar los procedimientos que eviten la repetición".⁶²

La calidad, se considera una actitud de cambio permanente que se convierte en mejoramiento continuo, aunque no necesariamente implica un cambio estructural.

"Se caracteriza por un enfoque entre los requerimientos de los clientes, rompimiento de paradigmas y reglas, confianza en la responsabilidad y competencia de los empleados, necesidades de políticas

⁶¹ Citado por Kaoru, Ishikawa. ¿Qué es el Control Total de Calidad?, Edit. Norma, S. A. 1986 p. 237

⁶² Drucker, Peter. El Ejecutivo Eficaz. Edit. Sudamericana, 1969, p. 89

complementarias de recursos humanos y necesidades de compromiso de la gerencia".⁶³

Sin embargo, hay autores que ven la calidad total como una simple moda pasajera. Postura que emerge como un hecho desafortunado para el desarrollo de la misma, en tanto las modas son superficiales y efímeras.

En realidad no es una moda más, es una manera muy diferente de hacer las cosas. Es un conjunto de valores, conceptos y herramientas para transformar una organización pública o privada. Es una manera de plantear problemas y tomar decisiones.

El reto es llevarla a la práctica en organizaciones tan complejas como las actuales, porque su implementación necesariamente implica un cambio cultural.

Antes de aplicar cualquier herramienta administrativa por más novedosa o antigua que parezca, por más eficiente o irracional que sea, es necesario comprender sus fundamentos, establecer sus alcances, estar abiertos a los cambios voluntarios e involuntarios que el propio proceso provoque y considerar las posibles consecuencias de su desarrollo.

Al respecto, Alfredo Acle Tomazini plantea dos reflexiones:

- a) "El primer lugar, el paso inicial hacia la búsqueda por la calidad debe empezar por un proceso de concientización que comience desde la juventud. De nada vale cualquier esfuerzo teórico, si la idea no existe en las personas, y por consiguiente, en las organizaciones donde se desempeñan.

- b) Pese a los esfuerzos desarrollados hasta ahora en muchos países, en Latinoamérica y específicamente en México, todavía no podemos hablar

⁶³ Montoya Gómez, Héctor Manuel. Calidad total o Reingeniería. Económicas del Colombiano, Medellín, abril 1996 p. 3

de procesos certeros de calidad, quizá el tirón más fuerte hacia la calidad lo observemos en mediano plazo, cuando los que ahora son estudiantes se conviertan en dirigentes de la administración pública de calidad y puedan poner en práctica todo aquello que sobre calidad aprendieron en las aulas".⁶⁴

Sin embargo, no debemos dejar de lado la imperiosa necesidad de instrumentar una administración de calidad que tenga como uno de sus principios básicos la satisfacción plena de las necesidades del cliente (ciudadano) mediante las características específicas que debe poseer un producto o servicio por elemental que parezca. Calidad significa satisfacción total del consumidor, sin importar el tipo de administración, sea esta pública o privada.

Aplicar la calidad en el gobierno además de aumentar la eficacia demuestra mayor eficiencia, elementos que combinados se traducen en un mejor bien social.

3.3.2 La reingeniería de procesos

Los cambios exigen modificaciones estructurales y organizativas totales, por lo que es necesario rediseñar los procesos y aplicar la reingeniería operativa y organizacional, como herramienta fundamenta. Se sugiere el rediseño de procesos en lo relativo a principios, metodologías y criterios.

Este es el contexto donde surge una nueva tendencia que apunta a eliminar lo innecesario, agrupar tareas, asignar responsabilidades a niveles operativos y prestar así, el mejor servicio a los clientes, mediante el uso eficaz de la tecnología de la información y los métodos modernos de comunicación.

⁶⁴ Acle Tomazini, Alfredo. Retos y riesgos de la Calidad Total. Mayo 1994, Ed. Grijalbo. México 1994, pp. 32-36

La reingeniería va más allá de un simple reordenamiento de los valores existentes. Parte de la premisa de que el sistema y la forma en la que se trabaja ya no se pueden reparar o enmendar, por lo que las mejoras paulatinas ya no son suficientes. Se necesita elaborar nuevamente todo sistema.

Se trata de cambiar de forma sustancial los procesos actuales (rediseño), por lo que se busca una mejora de fuerte impacto, aunque a veces se tenga que partir de procesos ideales inexistentes.

No es fácil encontrar una definición precisa de reingeniería, Hammer la define como "el replanteamiento fundamental y los procesos radicales de diseño, con los cuales se pueden lograr mejoras espectaculares en las mediciones contemporáneas críticas del desempeño, tales como el costo, la calidad, el servicio y la rapidez".⁶⁵

Janson por su parte, señala que:

"enfocar la atención en el mejoramiento de todas las dimensiones de una organización de servicio a la reingeniería, ayuda a las organizaciones a superar las barreras sistemáticas del trabajo, que interfiere con los esfuerzos encaminados a alcanzar niveles más altos en la satisfacción del cliente".⁶⁶

Sin embargo, hay autores que se inclinan en por la reingeniería como el uso de tecnología moderna para reforzar los procesos de trabajo. Ejemplo de ello, es la definición aportada por Lawrence quién afirma "la reingeniería implica volver a diseñar

⁶⁵ Hammer, M. Y Champy J. La promesa de la Reingeniería, Ed. Fortune, Estados Unidos. Mayo 1993, pp. 94-97

⁶⁶ Janson, R. De qué Modo se Transforman las Organizaciones con la Reingeniería, para Satisfacer a los Clientes. National Productivity Review, Inverno de 1992/94, pp. 45-53

los procesos, a fin de aprovechar el enorme potencial de la computadora y la tecnología de la información".⁶⁷

Estas definiciones, muestran con claridad el interés de la reingeniería por deshacer reglas y políticas convenientes que eran aplicadas, para dar paso a los cambios por medio de los cuales debe ser productivo, teniendo como única guía, el valor del cliente.

Según Champy, "la reingeniería requiere que los procesos fundamentales de los negocios sean observados desde una perspectiva transfuncional".⁶⁸

Lo más importante es hacer de lado prácticas donde los empleados sustituyan las metas y los objetivos departamentales, por los objetivos más amplios del proceso integral. Asimismo, tratar de evitar los retrasos y equivocaciones resultado del paso de trabajo de una persona a otra en la organización.

Dicha perspectiva transfuncional según Hammer, se logrará con la conformación de equipos que representen a las unidades funcionales involucradas en el proceso de reingeniería, donde el equipo determine cual de sus procesos aporta en realidad un valor agregado, par después, buscar nuevos caminos que lleven a la consecución del resultado final, caracterizado por su alcance amplio y transfuncional.

La reingeniería no es un proceso que se deba que dar de forma uniforme en las organizaciones en las que es puesta en marcha; su prolongación, dificulta y aprovechamiento como herramienta, varía en forma considerable. Su forma de presentación y comportamiento, dependen de las necesidades para las que es utilizada y de la disponibilidad del personal que las integra.

⁶⁷ Laurence, P.J. El Trabajo de Reingeniería: No Automátice, Suprime". Harvard Business Review, julio y agosto de 1990, pp. 104-112

⁶⁸ Hammer, M. Y Champy J., op. cit., pp. 94-97

Al respecto, Janson afirma que "en todo proceso de reingeniería, por muy disímiles que éstos sean, por lo menos hay tres fases básicas conocidas como: repensar, rediseñar y reinstrumentar".⁶⁹

La primera, implica la realización de un examen de los objetivos actuales de la organización y los supuestos en los que éstos se basan, para determinar hasta que punto se les puede incorporar con el compromiso de brindar la mayor satisfacción al cliente. Asimismo, se trata de determinar y analizar los factores que permitieron el éxito de la organización.

En la segunda fase, se necesita realizar un análisis de la forma en que la organización elabora los productos o servicios, es decir, de qué forma son estructurados los trabajos, quien realiza cada una de las tareas y cuales son los resultados de los procedimientos. El objeto es identificar cuales son los procesos y los elementos que necesitan rediseñarse para la objeción de trabajos más satisfactorios y enfocados al cliente.

Por último, la fase de reinstrumentación, requiere una minuciosa evaluación del uso que actualmente se ha propagado de las tecnologías específicamente de los sistemas electrónicos de procesamiento de datos y de textos.

Rohm, menciona "seis ventajas de la reingeniería que la hacen una herramienta viable y aceptable para cualquier organización, sea pública o privada:

- a) **Mentalidad Revolucionaria:** Reflejada en alentar a las organizaciones desechar los métodos tradicionales que rindieron frutos en el momento para el que fueron creados, pero que los escenarios contemporáneos los hacen obsoletos e insignificantes. Según la reingeniería, lo importante es *pensar en grande*.

⁶⁹ Janson, R., op. cit., p. 47

- b) **Mejoramiento Decisivo:** Se refiere a la ayuda que la reingeniería proporciona a las organizaciones al prepararlas y encausarlas a efectuar cambios acordes a la calidad de sus respuestas, frente a las necesidades del cliente. Los cambios deben ser trascendentales y significativos, ya que los de tipo gradual y paulatinos no permiten que la organización esté preparada, para los cambios y competencias de hoy.

- c) **Estructura de la Organización:** Por medio de la reingeniería la organización es capaz de realizar cambios en su estructura orgánica y funcional, de tal suerte que sus procesos dejen de lado las cuestiones normativas y jerárquicas, para dar paso al enfoque del cliente como objetivo básico de la organización y en función de quién se organizan las estructuras.

- d) **Renovación de la Organización:** La reingeniería se aboca a producir un diseño de organización radicalmente nuevo, con el objeto de ayudarla a responder de mejor forma a las presiones de la competencia y a las exigencias ciudadanas en marcos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

- e) **Cultura Corporativa:** Este es mayor logro de la reingeniería en una organización, ya que va directamente hacia el personal que la integra y hacia los principios básicos mediante los cuales opera. La cultura corporativa, basa su actuación en el logro pleno de un cambio de actitudes y aptitudes de las personas, para que su orientación vaya hacia la participación, la integración y un verdadero sentido de pertenencia y compromiso con la organización a la que pertenece y con los clientes de la misma.

- f) **Rediseño de los Puestos:** La reingeniería se encamina a la búsqueda de cambios en las funciones y tareas cotidianas de los empleados, ya que muchas de las veces llegan a tomarse monótonas. Los individuos que estaban acostumbrados a realizar

una sola tarea, son incluidos ahora en las diferentes etapas del proceso, de principio a fin".⁷⁰

La reingeniería tiene como objetivo dejar de lado los procesos administrativos que no llenen las expectativas del cliente en cuanto a productos y servicios, a pesar de haberles realizado un sin número de cambios. Pero no sólo pretende la satisfacción del cliente, sino además centra su atención en adelantarse a las nuevas expectativas que el ciudadano puede tener más adelante, como producto de sus carencias y necesidades.

A modo de conclusión de este capítulo el escenario de la gerencia pública no es algo improvisado para hacer frente a los cambios que vive la administración pública y la sociedad. Al contrario, la gerencia tiene objeto y métodos de estudio que exigen profesionales de excelencia para conducir las instituciones hacia la modernización.

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

⁷⁰ Rohm, C.E. The Principal, Asegura un Mejor Futuro Aplicando la Reingeniería a su Departamento de Seguro Individual. National Productivity Review, Invierno 1992/93, pp. 55-64.

Resultado de los argumentos precedentes:

"la necesidad de diseñar una herramienta o tecnología administrativa que permita articular el Estado con la sociedad. Que respondan de igual manera a las redefiniciones que como resultado de la modernización está realizando la administración pública."⁷¹

En este sentido, es necesaria la gerencia pública que vincule la norma con la técnica para incrementar los niveles de eficiencia en la consecución de los fines políticos tales como la legalidad y la legitimidad: la gerencia debe actuar conforme a ambas.

Respecto a la organización institucional, ésta se perfila como una estructura más horizontal totalmente flexible, adaptable y abierta a las demandas y grupos sociales, ya que la relajación y flexibilidad de las jerarquías y los procedimientos son factores imprescindibles para la transición, convirtiéndose los proyectos en el vínculo esencial entre las estructuras organizacionales y no así, las líneas tradicionales de autoridad.

"Se requiere contar con la más alta flexibilidad posible. Las organizaciones avanzadas se inclinan hacia esquemas que posibilitan permanentes readaptaciones de los recursos humanos y financieros, como organizaciones matriciales, por proyectos o semejantes".⁷²

⁷¹ Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo Será la Gerencia en la década del 90? Selección de Documentos Clave, No 9, p. 2, CLAD, Caracas, Ven. 1992

⁷² Kliksberg, op. cit., p. 17

Por último, es importante resaltar la necesidad de desarrollar estrategias que impulsen la creatividad y la iniciativa de los gerentes públicos, para que éstos actúen y respondan de acuerdo a los objetivos del Estado; ello es evidente e inminente. Toda organización debe esforzarse para contar con colaboradores competentes, entusiastas y comprometidos. La existencia y el progreso de la organización, dependen en gran medida de su personal.

Es tiempo de desechar visiones tradicionales donde el factor humano es considerado como un objeto de manipulación carente de iniciativa y creatividad, caracterizado por un bajo o nulo rendimiento laboral. Se requiere dar paso a un cambio de actitudes y aptitudes encaminadas a la consecución de objetivos institucionales, que respondan al desarrollo del individuo como ente social, político y miembro de la organización a la que pertenece.

CAPITULO 4

Gerencia Pública: Tecnología de gobierno para La implementación de Políticas Públicas

Los gobiernos y las administraciones públicas contemporáneas, se enfrentan con mayor frecuencia a la necesidad urgente de buscar nuevos modelos gubernamentales, que les permitan responder en tiempo y forma a los múltiples retos que la nueva dinámica les impone a pasos agigantados, al grado de evidenciar, en ocasiones, la incapacidad de respuesta en la que se ha estancado.

Por ello en este capítulo se abordará a la gerencia pública como una tecnología de la administración en la implementación de las políticas pública, con el objeto de centrar la atención en herramientas publiadministrativas y metodológicas capaces de concretar los proyectos de cambio de los aparatos estatales.

Observamos que las situaciones a las que se enfrentan los gobiernos, se obliga a que estos modifiquen o se flexibilicen en cuanto a pensar en cambiar y ajustarse a patrones de acción diferentes a los acostumbrados; que puede lograr con estudios instrumentales diferentes, pero sobre todo, pensando acorde al contexto.

En este sentido, el término Gerencia Pública no es nuevo, pero si lo es el contexto actual donde toma importancia y en donde es necesario ubicarla como una tecnología administrativa con posibilidades de mejorar las acciones de gobierno, para con su exterior. Las nociones de gerencia y turbulencia aparecen unidas, y cada vez con mayor fuerza en los tiempos por venir.

La idea de gerencia pública se fortalece por un ambiente en el que todo parece girar alrededor de conceptos como eficiencia, eficacia y legitimidad, secundados por términos como cliente, posburocracia y rendición de cuentas.

Esta es la respuesta de elegirla como una tecnología que puede ayudar a la implementación de las políticas públicas.

4.1 ¿Por qué elegir a la Gerencia Pública?

Ante la búsqueda de nuevos y mejores esquemas que posibiliten a los estados, gobiernos y administraciones públicas, brindar a la sociedad más y mejores soluciones, con cada vez menos recursos y en tiempos extremadamente limitados, la gerencia pública es una alternativa que brinda elementos básicos necesarios, aunque no suficientes para enfrentar las complejas problemáticas que atañen a la sociedades dentro del contexto global.

La gerencia pública se convierte en una de las tecnologías mas viable y efectiva para la implementación de las políticas públicas, ya que posibilita la concepción de mejoras en las acciones gubernamentales.

La creciente importancia de la gerencia pública en el terreno gubernamental, parece estar acompañada de cuatro tendencias administrativas, que al igual que nuestro tema de estudio, han sido tópico de importantes foros y discusiones:

"1) Los intentos por reducir el gobierno; 2) El cambio hacia la privatización y el alejamiento de las instituciones centrales del gobierno, con un renovado énfasis de subsidiariedad en la provisión de los servicios públicos; 3) El desarrollo de la automatización y digitalización, básicamente en las tecnologías de información, en la producción y prestación de servicios y; 4) El desarrollo de una agenda contextualizada en lo internacional y enfocada en temas gerenciales tales como: diseños de policy, estilos de decisión y relaciones intergubernamentales".⁷³

Este es el ámbito en el que se desarrolla la Gerencia Pública, opera en medio de parámetros de cambios inéditos.

Una situación básica que pensadores gerenciales avanzados han descrito como una "aidea global" determinada por la infinidad de actores del contexto que ejercen influencia sobre las decisiones y acciones de la administración pública. Es en definitiva, una gerencia que actúa en medio de la turbulencia.

Vivimos en un tiempo de cambios vertiginosos, inmersos en un mercado mundial, en una sociedad de información, en una economía basada en la ciencia, en una era de mercados (donde lo más importante es la alta calidad y la amplia gama de opciones).

De ahí la conceptualización de gerencia pública como la capacidad del Estado para alcanzar los fines públicos, a partir de elementos modernizadores como las técnicas y tecnologías; elementos innovadores en el sentido de no conformarse y anquilosarse, es decir, actuar bajo la premisa de que el progreso de hoy puede ser el retraso de mañana

⁷³ Véase en: Hood, Christopher. From Old Public Administration to New Public Management Public Money & Management, London. Jul-sep. 1994 Pág. 38

y, elementos de desarrollo, desde el momento mismo que las prácticas administrativas tienden a la transformación de la sociedad.

Algunas características que hacen de la gerencia pública una herramienta funcional en el ámbito de lo público y la sustentan como necesaria, se refieren al fin como la permanencia y la estabilidad del Estado y; a la dirección administrativa del Estado como fundamental para orientar la gerencia sirviendo esta última de punto de apoyo para la gobernabilidad.

Pero no es sólo el proceso de toma de decisiones, sino además, es una herramienta administrativa comprometida con la conformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a través de la administración pública, ya que ésta es la encargada de cumplir finalmente con las obligaciones que el Estado tiene encomendadas.

Si la gerencia pública tiene relación directa con el Estado y el escenario donde éste actúa, se exige así misma preparación, concentración y el estudio de su método y tecnologías, sin olvidar elementos como la creatividad, el orden y la conceptualización.

Lo más importante es que la gerencia pública propone un método para la toma de decisiones públicas en condiciones donde predomina la restricción de recursos y la complejidad de escenarios, debido principalmente a la cada vez mayor cantidad de variables que intervienen y al poco o nulo control que se tiene sobre ellas.

Definitivamente, la propuesta no es una fórmula, mucho menos es única. Estamos conscientes que el remedio no hace a la administración pública inmune de toda enfermedad; aceptamos que no hay soluciones mágicas y que es necesario conjugar una serie de medidas cuyos resultados exigen tiempo.

Pero también estamos seguros que es el momento de aportar elementos que sirvan de punta de lanza al proceso caracterizado por una dinámica y lo impredecible de su devenir histórico. Los añejos problemas exigen la puesta en marcha de herramientas modernizadoras como la gerencia pública necesaria.

“La dificultad de la gerencia pública radica en integrar tres ejes o dimensiones en cada acción gubernamental, conocidas como la eficiencia, la eficacia y la legitimidad. Se trata de encontrar los equilibrios necesarios para llevar a cabo los programas a un costo bajo o al menos razonable, lograr con precisión los efectos buscados y hacerlo integrado las preferencia de diversos agente generando confianza y ampliando los espacios de gobernabilidad”.⁷⁴

Lo anterior, a pesar de que cada dimensión posee una lógica particular y no tienen la misma orientación ni racionalidad. La consecución de un eje puede en cualquier momento alejarnos del alcance de otro. Por lo que la búsqueda de los equilibrios en cada una de las dimensiones del problema y entre éstas, representa un reto.

4.1.1 Problema de orden conceptual de la Gerencia Pública

La reciente conformación y utilización del término “gerencia” en México y América latina, aunque no así en Europa y Estados Unidos, donde tuvo sus orígenes y alcanza hoy su mejor momento, nos lleva a plantear como primer problemas de estudio (en torno al cual es necesario reflexionar, parezca o no excesivo, hacerlo) el de orden conceptual semántico, referido a la traducción del término “management” como gerencia.

⁷⁴ Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos Gabriela (coordinadores) Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso. Edit. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México 1999, p. 23

Esto es necesario, si como estudiosos de un tema pretendemos contar con elementos suficientes para desarrollar lo que desde nuestra perspectiva es la gerencia pública.

La dificultad surge cuando la categoría management es introducida a nuestro idioma por algunos autores que se refieren a ella como sinónimo de dirección, gerencia, administración, gestión y organización, siendo que cuando menos tres de los términos poseen significados distintos, se refieren a realidades diversas y reflejan concepciones diferentes.

Esta indefinición es abordada de manera peculiar por Omar Guerrero, al explicar las múltiples interpretaciones que en español existen con relación al término dirección:

“Por un lado, afirma que es usado para referirse al proceso de gobernar, aludiendo de esta manera a mandar, regular, conducir: mientras que por el otro, implica manejar o administrar. Produciéndose con ello la clara ambigüedad del concepto, que lejos de facilitar el camino que nos conduzca a la definición de la gerencia pública, dificulta el logro de nuestro objetivo”.⁷⁵

Pero la confusión torno al término gestión no se debe a que en inglés éste equivalga a management, sino cuando del inglés u otra lengua, éste se traduce al español como Dirección. Carlos Paramés por su parte, argumenta la evidente dificultad de transponer, sin matices ni reservas, el término management a nuestro idioma:

“organización tiene un claro contenido estructural y prescinde de las ideas de actividad, control, evaluación, etc., que se encuentra en el management. Gestión es algo que apunta al funcionamiento y tiene en

⁷⁵ Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Fontamara, México, 1986, pp.165-166.

nuestro idioma un matiz de actividad secundaria y subordinada. Administración tiene una clara connotación del sector público y actividad estatal. Mientras que Gerencia es en castellano un derivado de gerente, palabra que para la real academia significa el que dirige los negocios y lleva la firma en una sociedad, empresa o unidad administrativa, no abarca por tanto, más que un aspecto de la cuestión. Por último, dirección es dirigir, gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia o empresa. Es con esta amplitud la idea, el vocablo que mejor podría traducir la idea de management..."⁷⁶

Como resultado de estas conceptualizaciones tenemos que dirección es equivalente a gerencia, en tanto que administración lo es de gestión; por lo tanto, cuando se emplean los vocablos dirección y gerencia se hace referencia al mando, a la capacidad de ordenar; mientras que cuando se emplean los términos gestión y administración se hace alusión al manejo, a la acción de realizar algo.

La realidad teórica conceptual no nos permite en ningún momento considerar los términos como sinónimos o sustitutos uno del otro, obedeciendo sólo a caprichos teóricos y haciendo de lado la parte sustantiva de cada uno de ellos, lo que los define, los hace únicos e inigualables.

El uso de los términos Gerencia Pública y administración pública en forma diferenciada no responde únicamente a un capricho de traducción o conveniencia académica, en tanto existe un campo de estudio y objeto de conocimiento para cada una.

⁷⁶ Paramés, Carlos. En Torno al "Management". Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid 1971. pp. 29-30.

Desde esta perspectiva, se considera pendiente y apropiado el uso de Gerencia como traducción de Management, representando todo un conjunto de actitudes y aptitudes que se pueden desarrollar en un contexto como el que actualmente se nos presenta, además de que el gobierno ha respondido casi instintivamente al desarrollo de nuevas técnicas gerenciales provenientes de la empresa privada, como una respuesta a sus problemas de gobernabilidad.

Una vez definido el problema del término management en lo relativo a su traducción, y dando por asentado la inexistencia de problemas relativos al término public, traducido a nuestro idioma como público (a), para el caso del presente trabajo se manejará gerencia pública como traducción de *public Management*.

4.2 Gerencia Pública y su enfoque con Políticas Pública

La Gerencia Pública es la herramienta hacia la cual se ha centrado la atención de la comunidad de estudiosos de la administración pública. Como lo Explica Barry Bozeman en su obra *Public Management: The State of de Art*, "la idea de la gerencia pública se comienza a desarrollar desde la década de los sesenta y setena en Estados Unidos, bajo la denominación de *public management*".⁷⁷

En la década de los noventa esta disciplina alcanza una enorme influencia sobre muchos países europeos y latinoamericanos.

Su nacimiento puede ubicarse en el campo académico de las principales escuelas de negocios públicos, donde se estudiaba política pública y/o administración pública, y se daba prioridad a la educación de futuros elaboradores de decisiones públicas.

⁷⁷ Bozeman, Barri, Public Management. The State of de Art. Jossey-Bass, California 1993.

Pero básicamente, en los programas académicos basados en los cánones de la gerencia privada.

Algunos elementos importantes que constituyen las grandes tendencias que abrieron espacios a la gerencia pública, no sólo en Estados Unidos, sino también en Europa son:

- a) "Los procesos de modernización económica comenzaron a presionar fuertemente sobre los niveles de eficiencia que la gestión pública observaba. Asimismo, la dinámica del mercado y el valor de la eficiencia comenzaron a imponerse como un prerrequisito deseable y vital para la sobrevivencia de las agencias de gobierno.

- b) La evidente dificultad por seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente, uniforme y monolítico. La realidad impulso esquemas de diferenciación entre agencias gubernamentales, especialización por sectores, fragmentación de programas y políticas, buscando un impacto más certero a través de la focalización de las acciones del gobierno.

- c) La creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos, con el objeto de obtener mayores niveles de credibilidad y confianza de la ciudadanía en lo gubernamental."⁷⁸

⁷⁸ ibidem., p. 19

Dichos elementos, representan a su vez el surgimiento de las crisis que desde tiempo atrás han cuestionado fuertemente a la administración pública: la crisis de eficiencia en agencias gubernamentales, que pone en duda la sobrevivencia de éstas en escenarios como los actuales. La de eficacia en las acciones gubernamentales, al considerarlas dispersas y desfocalizadas de su impacto.

Es decir, muy pocas veces son realizadas con objeto de solucionar los verdaderos problemas públicos y; sobre la de legitimidad, por medio de la cual se expresa considerable falta de credibilidad y confianza en las agencias de gobierno, ya que la ciudadanía las percibe como agencias interesadas únicamente en la satisfacción de sus propios intereses, por encima de los requerimientos públicos.

El campo de la gerencia pública, fue resultado de dos enfoques: por un lado, el enfoque de la política pública y por otro, las escuelas de administración pública tradicional que comenzaron a recibir una enorme influencia de las escuelas de administración y negocios.

La gerencia destaca entre sus principales postulados, la búsqueda de la eficiencia en las acciones realizadas por el sector público, a través de la explotación de nuevas técnicas de administración pública y privada, ha llevado a que la gerencia pública se convierta en una de las respuestas más depuradas para enfrentar la crisis de legitimidad.

Se caracteriza por tener un alcance de estatalidad, al estar íntimamente relacionada con las decisiones del Estado. Ello, a pesar de que muchos autores la insertan básicamente como procesos tecnológicos y técnicos.

Las decisiones tomadas mediante la gerencia pública tienen un impacto al interior y exterior del ámbito gubernamental, es decir, tienen ciertas repercusiones positivas o negativas, según sea el caso, en la sociedad civil.

Que se debe principalmente al aprovechamiento de las ventajas técnicas y tecnologías resultado de su investigación y su aplicación, vinculados con los fines gubernamentales, que a su vez responden a las exigencias de la sociedad civil.

El objetivo estriba en transitar de un modelo tradicional de administración, mediante tareas rígidas y repetitivas, a un modelo de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas.

Es a estas exigencias a las que la gerencia pública responde, por lo tanto, estamos convencidos de que ésta no es una simple moda pasajera, algo sencillo o improvisado, es una herramienta administrativa que responde a exigencias, lógica y desarrollo propios.

“La gerencia pública es la suma de procesos y procedimientos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta; pieza central de la administración pública, entendida ésta última como un cuerpo multifacético donde la gerencia pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permitan el diseño y ejecución de las decisiones públicas.”⁷⁹

Entendemos por gerencia pública al conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado, no sólo en términos sociales, sino también políticos.

⁷⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. La Gerencia Pública. Una Tecnología de Buen Gobierno. Revista de Administración Pública, No. 1; México. Septiembre-Diciembre de 1994 p. 85

Se trata de una herramienta preocupada por el diseño, implementación y ejecución de los medios necesarios para que la administración pública cumpla su cometido, ya que los objetivos de ésta corresponden a los del Estado, su interés es de tipo gerencial y sus implicaciones van directas a la sociedad.

“La gerencia tiene la función de ordenar y utilizar los factores humanos y los recursos organizativos, técnicos y financieros, combinándolos para alcanzar los objetivos de las políticas diseñadas: quienes dirigen a sus diversos niveles, son responsables de la planificación, la ejecución, el control y la evaluación global del funcionamiento de las instituciones”.⁸⁰

Según Burlaud y Laufer, la Gerencia Pública “...es una respuesta a la crisis de legitimidad de la Administración en su funcionamiento tradicional. En ello reside su necesidad. Lo que la hace eficaz bajo esta perspectiva es que la dirección tiene connotaciones de racionalidad; que la participación de los usuarios tiene connotación de humanidad; que el marketing público tiene connotaciones al mismo tiempo de la racionalidad de la Dirección y de la humanidad de quien se ocupa de las necesidades públicas”.⁸¹

Por otro lado, la idea básica de Kliksberg es que la gerencia pública debe concebirse como un instrumento de acción política, al servicio de un proyecto nacional.

“Sumando elementos prescriptivos, se considera que la gerencia pública consiste en nuevas formas de administración dentro de un contexto

⁸⁰ Elita Graterol. La Gerencia Pública Necesaria. CLAD Y OCP, Presidencia de la República Venezolana, p. 37

⁸¹ Burlaud, A.y R. Laufer. Dirección Pública y Legitimidad. INAP de España, Madrid, 1989, p. 7.

caracterizado por la búsqueda de la eficiencia, que debe tener el Estado para la satisfacción de las necesidades y estar cercano a la ciudadanía".⁸²

Retomando a Ricardo Uvalle, podemos decir que "la gerencia pública posee varios significados que tienen que ver con su escenario de actuación (el Estado) y con el océano donde sus respuestas tienen claras injerencias, es decir, un significado histórico, sociológico y cultural".⁸³

Histórico, porque en las etapas del estado se vinculan modelos de la vida; sociológico porque la administración del Estado depende de las relaciones sociales y; cultural, porque el modo de ser de la sociedad se desarrolla con base en valores sociales.

La gerencia pública como una forma de administración y los métodos que como parte de su desarrollo utiliza, se encuentran íntimamente relacionados con los factores antes mencionados, ya que éstos son los que definen la naturaleza política del Estado y tienen que ver con lo que la sociedad hace; es decir, un elemento que en cada actuación vincula al Estado con la sociedad misma.

Una de las características que hacen de la gerencia pública una herramienta administrativa viable y capaz, es su racionalidad, que puede ser de dos tipos, técnica y política.

La primera, relacionada con la toma de decisiones basada en la utilización de técnicas, métodos y procesos de trabajo, metódicos, calculados y ponderados de los problemas, los recursos y los resultados.

⁸² Kliksberg, Bernardo. La Gerencia Pública Necesaria. CLAD, Caracas, 1985, p. 187

⁸³ Uvalle Berrones, Ibidem, p. 88.

Su valor gira en torno a la capacidad del funcionario para responder a las demandas que la sociedad le exija y ejecutar sus actividades de manera eficiente. Se trata de que la administración pública consiga todos y cada uno de los fines estatales, a través de un rendimiento óptimo de sus actividades.

La racionalidad política por su parte, se refleja en aspectos cualitativos que atañen principalmente los problemas y programas en el momento de ser elaborados, es decir, esta racionalidad consiste en recoger o no, el sentir de la sociedad, lo que quiere, aspira y desea con la agenda estatal para su atención.

De esta manera, el Estado vía administración pública, constata su capacidad y eficiencia para considerar y establecer prioridades; actividad importante para legitimar su poder. Es una racionalidad tan importante que conjuga capacidad de actuación y negociación.

4.3 Métodos de la Gerencia Pública

La Gerencia pública como herramienta metodológica no es una categoría aislada, ya que fundamenta su actuación en dos métodos principalmente (que le dan vida, la fortalecen y la proponen como esquema de trabajo viable).

Por un lado, se auxilia de lo que se conoce como la investigación de las mejores prácticas (best practice research), es decir, la información pragmática, resultado de experiencias gubernamentales exitosas; y por otro, retoma los principales postulados de la política pública, convirtiéndose ésta última en la parte teórica predominante en su esquema.

“El conocimiento de la gerencia pública debe continuar exigiendo como su campo la función ejecutiva del gobierno; como su enfoque, la información y la

documentación de las "mejores practicas" por actores gerenciales; y su focus la identificación y realización de los propósitos de la política pública".⁸⁴

Las mejores prácticas se refieren a la parte pragmática, centrada más que en la gerencia pública como generalidad, en los diversos papeles de éxito que desempeña el gerente público ante los problemas.

4.3.1 La Investigación de las mejores prácticas

La investigación de las mejores prácticas es resultado por un lado de la experiencia en principios generalmente aplicables; y por el otro, del conocimiento basado sobre la validación empírica de proposiciones útiles derivadas de modelos a priori, conocidos como la escuela heurística aplicada.

Es un método que defiende la práctica como la base de la enseñanza y se perfila como el modelo idóneo para la construcción del conocimiento práctico, sobre una base de conocimientos conceptualmente enraizados y probados en los hechos. Es experimental y ello le permite producir una constante interacción entre el gerente y su contexto, al grado de establecerse la reflexión en la acción misma.

El reto de una gerencia de excelencia es usar la teoría y la investigación para mejorar la práctica que son las dos partes en la que basa su desarrollo, siendo ésta última resultado de la práctica efectiva en el sector público y del análisis de los estudios de caso utilizados cada vez con mayor frecuencia.

⁸⁴ Lynn, Laurence. "Public Management: The triumph of art Over Science". Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for public Policy Analysis an Mangement. Vol. 123, Núm. 2, New York: J. Wiley, 1994 p 233.

Muchas decisiones se basan en el sentido común y en el análisis de estudios de casos, con alto grado de éxito en el sector público y privado. Desde esta perspectiva se realiza una negación del análisis de fracasos administrativos tan comunes en la administración pública, bajo argumentos de conocer las fallas para no volverlas a cometer y repetir los errores por los que una política pública no dio los efectos y esperados.

Su concepción va más allá de los fracasos, centra su atención en el estudio de casos exitosos, rescatando los factores que llevaron a obtenerlo, para ser nuevamente utilizados, aunque no por ello de forma rígida, en la solución de problemas similares.

Para ello, las mejores prácticas parten de "estudios de caso donde el gerente actúa bajo principios de liderazgo, calidad y eficiencia"⁸⁵, con el objeto de extraer postulados básicos a partir del análisis y examen de su funcionamiento, así como de las posibilidades de aplicación de los principios de manera uniforme.

La investigación de las mejores prácticas es definida por Overman y Boyd como "la observación selectiva de un juego de ejemplos a través de diferentes contextos de orden para derivar principios más generalizables y teoría de gerencia. Es un método que se caracteriza por ser pragmático, estar orientado a la práctica, ser comercial y amistoso".⁸⁶

Todos los problemas por muy particulares que parezcan, necesariamente tienen factores o actores que conforman algún otro de la misma índole; además es importante que la definición y entendimiento de una problemática tenga puntos de referencia, de

⁸⁵ Ibidem., p. 15

⁸⁶ Overman, Samuel y Boyd, Kathy. Best Practice Research and Post-Bureaucratic Reform, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado at Denver, 1993, p. 2

tal suerte que la solución no se traduzca en una decisión unilateral y descontextualizada.

Este método no sólo es la posibilidad de contar con una extensiva documentación sobre casos de estudio exitosos, representa la parte pragmática y experimental de la formación hacia la gerencia, dando además, una importante apertura para combinarse con la teoría, resultado de estudios de política pública.

4.3.2 Política Pública

El método teórico de la gerencia pública que sirve de complemento a la parte pragmática proporcionada por la investigación de las mejores prácticas, es la política pública, la cual mantiene una estrecha relación con la gerencia desde dos perspectivas:

Por un lado, política pública sirve a la gestión gerencia como método, y en este sentido posibilita a la gerencia conformarse como disciplina específica e independiente, con un orden y un objeto de estudio propio, convirtiéndose en las universidades en tópico de interés.

En segundo lugar, la gerencia pública es una de las herramientas más importantes de la administración pública, al servir en la solución e implementación de las políticas públicas.

La política pública centra su actuación en los métodos y en las teorías. Se considera el lado científico de la gerencia pública por basarse en modelos, escuelas y teorías elaboradas para la toma de decisiones racionales y eficientes. Ha generado que la gerencia pública se vuelva más metódica, más analítica y con mayor grado de científicidad.

El escenario más importante donde la gerencia pública se gesta y aparece como disciplina obligatoria para cualquier estudioso preocupado por la toma de decisiones gubernamentales y los resultados de las mismas, han sido las llamadas escuelas de políticas públicas, (interesadas básicamente en el estudio de todo lo que concierne a la administración pública). "Entender este proceso profesional de mejorar al gobierno a través de la enseñanza, la investigación y el servicio público".⁸⁷

4.4 La Gerencia Pública en la implementación de la Política Pública

La política pública como campo científico, tuvo sus orígenes en la importancia cada vez mayor del gobierno como aparato regulador de la sociedad, y en la legitimidad frecuente de sus programas. Se trata de una política pública que emerge de una institución específica: el gobierno.

Una definición de la política pública como proceso, debe contemplar por lo menos, los siguientes pasos:

"1) Percepción y definición del problema; 2) Intereses afectados; 3) grado de organización; 4) acceso a los canales representativos; 5) consecución del estatuto propio del tema a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; 6) formulación de una solución o de una acción de respuesta; 7) establecimiento de objetivos y prioridades; 8) soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; 9) implementación o puesta en práctica de esa política; 10) evaluación y control de los efectos producidos; 11) mantenimiento, revisión o terminación de la política".⁸⁸

⁸⁷ Lynn, Laurence, op. cit., p 231

⁸⁸ Subirats, Joan. "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración". INAP, México 1989, p. 42

El proceso de elaboración y análisis de políticas públicas sigue un método compuesto por etapas que de forma racional y ordenada aportan sus propios elementos, desarrollo y resultados, sin que se pierda de vista la interrelación que prevalece entre los mismos. Aunque, debido a la especificidad de los problemas, este proceso en la práctica no se puede aplicar de forma rígida y lineal, porque en ocasiones las etapas pueden repetirse, anteponerse o sobreponerse.

La definición señalada pone en evidencia elementos teóricos y prácticos que Luis Aguilar Plantea en Antologías de Política Pública: el estudio, la hechura, la implementación, problemas públicos y agenda de gobierno.

Donde método, análisis y práctica gubernamental interaccionan cotidianamente en la búsqueda de soluciones racionales basados en cierto grado de cientificidad. La política pública constituye una práctica social y es el efecto producido por una necesidad para conciliar situaciones conflictivas o establecer incentivos para la cooperación social. En suma, "es un esfuerzo desenvuelto a través de pautas para resolver o administrar distintas políticas o prever incentivos de racionalidad para asegurar metas convenidas en el seno de una sociedad".⁸⁹

Favoreciendo con ella la eficiencia y la eficacia necesarias en la toma de decisiones y en la capacidad de la administración pública para organizar acertadamente sus acciones en coordinación con la sociedad.

El enfoque que políticas públicas es un instrumento de buen gobierno que posibilita llevar a cabo análisis multidisciplinarios de una realidad compleja de la que estamos siendo presos. De dichos análisis se derivan líneas de acción estratégicas, aplicables a situaciones especiales que requieren de una acción inmediata.

⁸⁹ Guerrero, Omar. "Políticas Públicas para la reforma del Estado Moderno". Colección Política y Administración, Tomo II CNCP y AP, México 1992 p. 53

Al igual que la investigación de las mejores prácticas, la política pública también recurre al uso del estudio de caso como instrumento experimental simulador de la realidad.

"El estudio de caso se ha enclavado predominantemente en por lo menos cuatro áreas de la ciencia política: la administración pública, la gerencia pública y la política comparada".⁹⁰

Esta relación se presenta como una de las fórmulas más viables para brindar soluciones a los problemas del gobierno, la búsqueda de propuesta alternativas de decisión es el objetivo de ambas metodologías.

Los estudios de caso y la política pública son dos métodos que por sus características y peculiar combinación pueden servir de mucho en la decisión gubernamental.

"La política pública y el estudio de caso como tecnologías de gobierno harían posible una estructuración analítica en la forma de percibir los problemas públicos; además de que ampliarían el conocimiento organizacional para la búsqueda de fórmulas creativas convenientes de grupos; nociones de comunicación, manejo de situaciones imprevistas, técnicas de negociación, Liderazgo, etc."⁹¹

Sin lugar a dudas, la política pública es un método importante en la gerencia pública, que en la práctica gerencial se interrelaciona y complementa de forma exitosa con la investigación de las mejores prácticas. Ambas, basan sus procesos en casos de estudio, pero la más importante es que permiten conciliar la parte dogmática y la práctica gubernamental. La teoría y la práctica se unen en el tomador de decisiones y

⁹⁰ Ramírez Zozaya, Juan Miguel. Conciliando intereses en Torno a la Difícil Relación Estudio de Caso-Políticas Públicas, (mimeo). UNAM ENEP ACATLAN, enero de 1995, p 4

⁹¹ idem., p.17

en el ejecutor de la misma, coadyuvando además, la opinión trascendental del destinatario de la acción.

4.5 La Gerencia Pública en México.

En México, la gerencia pública, es visto como un modelo de conducción administrativa, ya que ha sido aplicada a los asuntos públicos y ha trascendido del sector privado, para trasladar su propuesta y a sus gerentes hacia la esfera gubernamental y sobretodo hacia un manejo de organizaciones de todo tipo que utilizan recursos públicos.

El uso de la gerencia empieza a proliferar en nuestro país, ya que en las entidades federativas, los gobiernos adoptan y adaptan de sus versiones originales; las propuestas gerenciales y crean dependencias, programas, políticas públicas y técnicas gerenciales con denominaciones y características muy diversas, respecto a las cuales, los investigadores o interesados en administración pública debemos dar cuenta para fomentar el conocimiento de la realidad nacional a través de sus estados.

El INAP en su obra denominada: *La Administración Local en México*, alude a la escasez de investigación al respecto "...la evolución jurídica que registra el tema no ha sido acompañada de trabajos de investigación teórica o de campo en materia de centralización político-administrativa en la esfera local de gobierno..."⁹²

Desde los años ochenta, del siglo pasado, se ha observado reformas en el aparato gubernamental, estas reformas fueron adoptadas de países como; "El Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Suecia, Estados Unidos, ya que la Gerencia Pública es un modelo cosmopolita, para la profesionalización de la Administración Pública,

⁹² *La Administración Local en México*, Tomo I, II y III, México, 1997. p. 15.

funcionarios y estudiosos ubicados en todas las partes del mundo, y su centro radica en estos países.”⁹³

Dichas reformas han consistido por lo general en: recortes presupuestales, separación de la provisión y de la producción de los servicios públicos, procesos de privatización, contrato con terceros, rendición de cuentas, flexibilidad para administrar, mayor utilización de tecnologías de información, participación ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa, visión del ciudadano como cliente, entre otras.

4.5.1 Casos de implementación de Gerencia Pública en el Sector Público.

Algunas experiencias de modernización administrativa, se han planteado bajo el modelo de Gerencia Pública en el sector público, se pueden encontrar en los casos de instalación de sistemas de calidad, en distintas entidades públicas, como son los casos de: “la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)”.⁹⁴

LA SECOFI

La secretaría que más participó en el diseño de instrumentos para medir la calidad fue SECOFI, que a través de su programa institucional de calidad logró que todas sus delegaciones en el país y en el extranjero y oficinas como la dirección general de servicios al comercio exterior y la dirección general de normas fueran certificadas con

⁹³ Barzelay, Michael. La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita. Gestión y Política Pública. CIDE, Vol. XII, Núm. 2 Segundo Semestre. México, 2003. p.241

⁹⁴ Martínez, Vilchis José. Administración y Gerencia Pública en México. Revista del IAPEN, No. 50 Septiembre-Diciembre. México 2002 p. 107

la norma ISO-9000, al estandarizar cada uno de sus procedimientos en el enfoque de la modernización, desregulación y garantía en la prestación de servicios.

EL IMSS

Por su mala imagen en la consulta externa, en donde el trato a los pacientes y familiares es muy descortés y en ocasiones inhumano, con mucho tiempo de espera en la atención médica y administrativa, es difícil pensar que el IMSS, tuviera alguna dependencia dedicada a promover la calidad en el servicio, pero lo cierto es que si está documentada la actividad de dos oficinas las cuales son:

- La coordinación general de atención y orientación al derecho ambiente, que mide su grado de satisfacción con los servicios recibidos y,
- La dirección de organización y calidad, que surgió luego de la realización de foros en donde patrones y trabajadores expresaban su opinión sobre los servicios del seguro social. Derivado de éstos foros se diseñó el plan integral de calidad del IMSS, consensado con el sindicato.

Cabe señalar que la instrumentación y diseño del sistema de calidad y del premio interno de calidad tuvo el respaldo del CIDE y de la consultora Pearson.

EL INEGI

El instituto operó un sistema de calidad, que se planteó como primer paso, capacitar a todo el personal en los conceptos básicos del modelo de calidad. "Esto implicó

capacitar a más de 25,000 personas, invirtiendo para ello 500 mil horas aproximadamente".⁹⁵

Se logró que el personal documentara sus acciones de mejora, como lo recomiendan la técnica de la innovación, y en 1999 se llevó a cabo el certamen de calidad INEGI que premió a las propuestas que más contribuyeron a la mejora institucional, en este certamen se declara haber puesto en marcha más de 3500 propuestas.

Los mecanismos de evaluación que el INEGI declaró utilizar son:

- "Calendario de entrega de los indicadores económicos de coyuntura, que determina día y hora en que los indicadores serán dados a conocer.
- Realización de encuestas y sondeos de opinión para evaluar el nivel de satisfacción de los usuarios de la información estadística y geográfica que proporciona e incorpora de las mejoras sugeridas por los usuarios
- La realización de reuniones con potenciales usuarios, previo al lanzamiento de nuevos productos para alinearlos a sus necesidades."⁹⁶

En suma, las reformas realizadas en el "gobierno mexicano se han caracterizado por un redimensionamiento del aparato gubernamental, una mayor autonomía de gestión

⁹⁵ Cortés, Alejandra. Calidad en la Administración Pública. ¿Aspirar a una función reconocida? Con ejemplo de cambio y de calidad. En Contacto de Unión empresarial, Revista de la Calidad Total, México, Ed. Brenix, S. A. de C.V. 2000. p.36

⁹⁶ www.inegi.gob.mx

para el sector público estatal, descentralización y desconcentración, desregulación, simplificación administrativa, contraloría social, privatizaciones, etc.⁹⁷

Lo antes mencionado refleja que las acciones efectuadas por los ejecutivos federales con miras a mejorar y eficientar la administración pública federal, poseen características de Gerencia Pública.

4.5.2 La implementación de la Gerencia Pública en algunos estados de la República Mexicana

Por lo que se refiere a los estados de la República, se tienen experiencias registradas por el INAP, en donde las entidades federativas muestran esfuerzos por mejorar la gestión gubernamental y la prestación de servicios públicos. Entre estos estados se encuentran el caso del estado de Guanajuato, que durante la gestión de Vicente Fox, llevó a cabo "El modelo Estratégico de Reingeniería", el cual tenía el propósito: "mejorar la capacidad de gobernar para hacer de Guanajuato una tierra de oportunidades."⁹⁸

Las estrategias que se establecieron para alcanzar dicho propósito fueron: "Administración por Calidad, Federalismo-Municipalización, Continuidad y abandono, Gobierno Abierto y Participativo, reformas jurídicas y normativas, eliminar las restricciones, unir la retaguardia con la vanguardia, mercadotecnia social, Benchmarking, Financiamiento emprendedor, informática y telecomunicaciones, subcontratación de servicios."⁹⁹

⁹⁷ Cabrero, Enrique. Del administrador al Gerente Público. INAP, México, 1995. p. 47

⁹⁸ Muñoz, Ramón. Pasión por un buen Gobierno. México, Aldea Global Ediciones, S.A. de CV. 1999.

⁹⁹ Muñoz, Ramón, op. cit., p. 117

Otro estado que también realizó esfuerzos por brindar un mejor servicio a la ciudadanía, fue el Estado de México en el periodo gubernamental 1993-1999 y en el 1999-2005. En el sexenio de 1993-1999 se llevaron a cabo dos estrategias: el Programa de Simplificación Administrativa (PGSA), y el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado de México.

La primera estrategia se dio a conocer a principios de 1994 y tenía los siguientes objetivos: "alcanzar mayores niveles de eficacia y productividad, mejorar la calidad de los trámites y servicios, y consolidar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en su gobierno y sus autoridades; y con la segunda estrategia, se permitió reducir trámites y tiempo en la prestación de servicios a la ciudadanía."¹⁰⁰

En la gestión 1999-2005, destaca la creación de la Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa de la Secretaría de la Contraloría y los esfuerzos de la Secretaría de Administración a través de la Dirección General de Organización y Documentación por modernizar la Administración pública estatal. También la Secretaría de Finanzas y Planeación diseñó un instrumento de evaluación con indicadores y estándares de medición, denominado Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED).

En Jalisco, también se han realizado algunos cambios en la gestión gubernamental, uno de ellos lo fue la: *Reingeniería y Desconcentración del Proceso de Adquisiciones en el Gobierno del Estado*.

¹⁰⁰ Barrera, Rolando y Ma del Pilar Consuelo. La Modernización Administrativa en el Estado de México, la experiencia de simplificación y desregulación. En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, INAP, Núm. 56, Abril, 1997. p. 30

“Este cambio se debió a que la función de adquisiciones, estaba centralizada en la Secretaría de Administración, ya que todas las adquisiciones tenían que hacerse por medio de un proceso, el cual administrativamente se encontraba separado del origen de la necesidad, además de que los intercambios de información entre las dependencias y la Secretaría de Administración eran obligatorios; esto provocaba que en muchas ocasiones las operaciones se realizaran a destiempo, y con algunos incumplimientos de las especificaciones.”¹⁰¹

La reingeniería y desconcentración del proceso de adquisiciones tenía como objetivo principal mejorar el cumplimiento de las especificaciones en las compras, y disminuir el tiempo de adquisición. Este cambio consistió en:

“trasmitir las funciones de adquisición de insumos cuyo monto fuera menor a un límite determinado, de la Secretaría de Administración a las dependencias, para que éstas últimas pudieran hacer sus propios procesos de compra.”¹⁰²

Por lo general se pudo observar en las experiencias antes descritas, en las acciones que se han llevado a cabo en los estados de: Guanajuato, Estado de México y Jalisco, conllevan características de Gerencia Pública, ya que en los tres casos, se visualiza una preocupación por brindar un mejor servicio a sus usuarios, sean éstos externos o internos, a través de reducir trámites y tiempo de respuesta.

¹⁰¹ Heyser, José Alberto. Reingeniería y desconcentración del proceso y adquisiciones del gobierno estatal: “El caso del Estado de Jalisco”. En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Experiencias de Desarrollo Público y Administrativo en Estados y Municipios, México, INAP, Núm. 63, Agosto 1999, p. 129

¹⁰² Heyser, op. cit., p. 130

Asimismo podemos observar que se muestra un interés por proporcionar un servicio con calidad; por lo que se podría decir que estos gobiernos estatales van al usuario (ciudadano) como un cliente.

Además, en el caso de Guanajuato y Jalisco se emplea la Reingeniería, la cual es propia del sector empresarial; asimismo, estos estados la establecen dentro de sus acciones para mejorar su gestión, la desconcentración de funciones administrativas en el ámbito gubernamental.

4.6 Diferencia entre Administración Pública y Gerencia Pública

El argumento de suplantación teórica de la administración pública por la gerencia pública, es altamente cuestionable. Ambas son partes diferentes de un mismo marco teórico: en ocasiones se complementan y se confunden frecuentemente; y en otras la gerencia pública es parte de la administración pública. Pero independientemente de lo que pueda ser incluido en el modelo de la gerencia, ésta esencialmente tiene que ver con el desempeño de la función ejecutiva del gobierno de alto nivel.

La Gerencia pública implica que, con base en modelos organizacionales y tecnológicos, se ejecuten las funciones sustantivas de la administración tales como la planeación, la programación, la implementación, la evaluación y el control, que son desde luego funciones vinculadas a los objetivos del Estado, y no así a exclusivismos privados.

La Administración Pública por su parte, relaciona a la esfera estatal con los individuos, se ocupa de cumplir con las tareas sustantivas relacionadas con el progreso, el bienestar y el desarrollo de la población. La gestión de los recursos del Estado es tarea

de la gerencia pública; y la determinación y orientación de los mismos, es responsabilidad de la administración pública.

Mientras que la Administración Pública alude a la parte ejecutiva del Estado, traducida en las instituciones que le dan vida al aparato estatal, además de llevar a cabo la vinculación necesaria entre éste y la sociedad; la gerencia pública se encamina en buscar mejoras en las decisiones y actuaciones gubernamentales, es decir, se preocupa en la consecución de un mejor funcionamiento del gobierno y las organizaciones públicas que lo conforman.

Autores como Lerner y Wanat, nos explican la diferencia entre administración pública y gerencia pública, refiriéndose a los contextos de acción donde ambas operan;

“el estilo de la administración pública no es aquel donde se obra a su antojo; en cambio ésta es la moderada, formalizada y disciplinada respuesta a numerosas fuerzas. La Gerencia Pública, por lo tanto, requiere de habilidad gerencial para proveer de servicios necesarios bajo circunstancias excesivamente restrictivas. Aunque el gerente público debe operar en un muy estricto medio ambiente, sus acciones son aún posibles.”¹⁰³

Es necesario puntualizar que el contexto en el que se desarrolla cada una de las disciplinas, ya que para su implementación se debe plantear cuál es la distinción académica entre ambas, el ser considerados vocablos que se asocian con significados diferentes respecto de la acción del administrador.

¹⁰³ Lerner, Allan y Wanat, John. Public Administration, A. Realistic Reinterpretation of Contemporary Public Management. University of Illinois at Chicago, Prentice Hall, 1992. p. 1-2

Al respecto, Sonia Ospina menciona que:

“en el contexto académico estadounidense existe una clara distinción entre Administración Pública y Gerencia Pública. El primer término, connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y basada en la utilización de conceptos administrativos tradicionales. El segundo término se orienta a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales.”¹⁰⁴

A principios de la década de los ochenta Garson y Overman encontraron seis diferencias entre la Gerencia Pública y la Administración Pública:

1. “La inclusión de funciones de gerencia general tales como: la planeación, la organización, el control y la evaluación, en lugar de la discusión de conflictos y valores sociales de la burocracia y la democracia;
2. Una orientación instrumental que favorece el criterio de eficiencia y economía, en lugar de la equidad, la responsabilidad o la relevancia política;
3. Un enfoque pragmático sobre los gerentes de nivel medio en lugar de las perspectivas de elite política;
4. Una tendencia a considerar a la gerencia como genérica, o por lo menos minimizar las diferencias entre sectores público y privado en lugar de acentuarlos;

¹⁰⁴ Ospina, Bozzi Sonia M. Gestión, Política Pública y desarrollo social: Hacia la profesionalización de la Gestión Pública. En Gestión y Política Pública, Vol. II No 1 CIDE. México, enero-junio 1993 pp. 37-38

5. Un enfoque singular sobre la organización y sus relaciones externas tratadas de modo racional, en lugar de enfocarse sobre las leyes, las instituciones y los procesos de la burocracia política;
6. Un fuerte vínculo filosófico con la tradición de la gerencia científica en vez de relaciones próximas a la ciencia política o la sociología.¹⁰⁵

La especificidad de la gerencia pública se define, según Barry Bozeman, a partir de:

“a) una preocupación por la prescripción, ya que con frecuencia es una teoría prescriptiva; b) un enfoque sobre la distintiva naturaleza de la gerencia pública y las organizaciones pública, particularmente los efectos de la *policy*; c) un enfoque sobre los problemas, más que sobre los procesos; de) un fuerte énfasis sobre el conocimiento contextual y experimental y; e) un enfoque sobre la estrategia y los problemas multiorganizacionales.”¹⁰⁶

En resumen la, Gerencia Pública y la Administración Pública son conceptos diferentes, tienen puntos de convergencia, pero jamás se oponen; por el contrario la gerencia pública a la par de otras alternativas de actuación, está al alcance de las necesidades de la Administración Pública, con objeto de que ésta última responda a las exigencias del contexto contemporáneo.

Lo cierto es que ante la urgente necesidad de reconstituir un sector público desgastado, que además se enfrenta a nuevas relaciones con diferentes sectores y teniendo como marco un ambiente donde abunda la incertidumbre, la vertiginosidad de

¹⁰⁵ Garson, David y Overman, Samuel. Public Management Research in the United States, Praeger, New York, 1983. pp. 8-19

¹⁰⁶ Bozeman, Barri, Public Management. The State of de Art. Jossey-Bass, California 1993. pp. 49-67

los cambios y el riesgo, la administración pública tiene ante sí la necesidad de considerar elementos que brinden mayor certidumbre y mejoras.

Si bien la gerencia pública y la privada, son diferentes y sólo un análisis superficial y sin sentido podría llevarnos a establecer una similitud o identidad, ello no es motivo para que se dejen de lado dos posiciones sobre dicha diferenciación: por un lado, están "quienes afirman que no existe diferencias reales entre la gestión pública y la gestión privada."¹⁰⁷

En este contexto, la gerencia pública ha surgido con mayor fuerza, demostrando que lo menos importante en ocasiones, debe ser la procedencia del término. La gerencia aunado a lo público, cada vez adquiere mayor fuerza en todas las organizaciones vigentes, sean estas públicas, privadas o híbridas.

Ello responde al éxito que elementos gerenciales han aplicado en los procesos de gestión. Barry Bozeman apunta que "el escenario contemporáneo es testigo de que todas las organizaciones son públicas en la medida en que cualquier tipo de organización tiene aspectos significativos, que le imprimen quienes las conforman y quienes dirigen sus bienes y servicios."¹⁰⁸

¹⁰⁷ Kliksberg, Bernardo. Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública. En Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. INAP. México, 1989, p. 187

¹⁰⁸ Bozeman, Barry. All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories. Jossey-Bass Publishers, California, 1989, p. 5

4.6.1 Diferencia entre Gerencia Pública y Gerencia Privada

Aunque en el mundo contemporáneo toda organización es "pública", las burocracias se ubican en un punto apartado del ámbito privado, por basar su actuación en la utilización de la propiedad pública, fondos públicos y modos de control social diferentes a los del mercado. La gerencia pública abarca dependientes, ciudadanos, proveedores, reclusos, contribuyentes, receptores de beneficios y subsidios. Lo importante para la gerencia pública es diseñar apropiadas relaciones entre las organizaciones y su público.

Ricardo Uvalle plantea como consecuencia de un primer acercamiento, a la gerencia pública idéntica a la privada debido a sus funciones análogas; pero no descarta algunas fronteras que las hacen distintas: "La sociedad (ámbito de la vida privada) en correspondencia directa con la gerencia privada, y el Estado (escenario de lo público) con una correspondencia directa con la gerencia pública de su actuación y el escenario donde se desarrollan distan de ser idénticas."¹⁰⁹

La gerencia pública no debe ser entendida como una técnica específica proveniente de la administración de empresas. Se trata de un método de toma de decisiones más que de una técnica aislada.

En su actuar se caracteriza por conjuntar diversas técnicas administrativas (sistema de planeación estratégica, sistema de control de gestión, procesos de reingeniería, métodos de evaluación costo-beneficio) y otras de carácter político (intensidad de conflictos, frecuencia de movilizaciones, grado de aceptación de la ciudadanía, análisis de actores).

¹⁰⁹ Uvalle, Berrones Ricardo. En su artículo: Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública. Realiza una extensa explicación acerca de las similitudes y diferencias entre la gerencia pública y la gerencia privada. Véase: Revista del I.A.P.E.N., A.C. No. 9 Enero-Marzo, 1993

“No se trata de técnicas provenientes de la administración de empresas, ya que la mayor parte de las utilizadas por la gerencia pública, han surgido del estudio de problemas de gestión de políticas públicas y de programas de gobierno”.¹¹⁰

A pesar de que para algunos, la gerencia pública simplemente significa innovar e importar técnicas del sector privado, creencia del enfoque traído por la retórica del Tacherismo y la revisión del desempeño nacional en Estados Unidos.

Pero lo que resulta claro es que los mecanismos de responsabilidad y las reglas éticas bajo las cuales opera el sector público, siguen siendo diferentes de las del sector privado, pero no podemos negar que ha habido momentos de convergencia entre un ámbito y otro, principalmente en la utilización de herramientas y métodos que les permitan una mayor y mejor gestión.

4.7 Algunas críticas en torno a la Gerencia Pública en cuanto a la implementación de las Políticas Públicas.

Durante el desarrollo del trabajo, hemos venido señalando los problemas a los que nuestro objeto de estudio, la gerencia pública, se enfrenta en el momento de ser propuesta como un método capaz de ofrecer herramientas viables para la solución de algunos problemas, que en la actualidad caracterizan al ámbito gubernamental.

Podemos afirmar que en primer lugar la administración pública y el sector público no tienen ni clientes, ni competencia. No se puede hablar de clientes como los que prevalecen en la administración privada, ya que las personas que en algún momento tienen que relacionarse con el gobierno son sólo sujetos o usuarios que necesitan y

¹¹⁰ Cabrero Mendoza, Idem., p. 9.

utilizan los servicios provenientes del gobierno, desconociendo que ello lo que es la competencia.

Son ciudadanos que se restringen a hacer uso de los medios gubernamentales, sean éstos o no de calidad, satisfagan éstos o no sus necesidades, sean estos o no rentables, debido a que no existe otra organización que los brinde a bajo o nulo costo. De ahí que lo más importante sea entender las diversas relaciones que se dan entre el gobierno y las personas ajenas a éste, es decir, que no forman parte de él.

Desde el punto de vista de los nuevos enfoques para el sector público, (donde desde luego se encuentra la gerencia pública y la postura desarrollada en el presente), la idea predominante es la de considerar al sujeto o ciudadano como cliente del gobierno que además de poseer obligaciones, posea amplios derechos en la relación entablada con éste último.

Se trata de entablar relaciones libres, en donde hablar del cliente no necesariamente nos remita a pensar en la relación directa del intercambio monetario; no se trata de ver al individuo por cuanto tiene, cuando vale. Lo más importante no es el tipo de relación propiamente dicha, sino la opción que los individuos tiene de entrar o no, en ella, y ser partícipes pasivos o activos de una relación.

A partir de entender la lógica de las diferentes relaciones entre la administración pública y los administrados, se podrán entender las características que toda relación, por simple que sea, lleva inmersa, resultado de la dinámica que los actores le impriman.

“Los diversos tipos de relaciones en la cotidianeidad de las relaciones son muy difusas y por ende difícil de percibir, por lo que es necesario analizarlas gráficamente,

mediante un esquema integral de relaciones"¹¹¹, que fueron tratadas en su momento por Romain Laufer y Alain Burlaud, y que en esta ocasión serán planteadas con matices diferentes, pero siempre con el objeto de definir los diversos estadios y figuras que resultan de una relación tan común como la de la administración pública con sus administradores.

El gráfico representa esencialmente dos variables a considerar: la opción o no, que tiene la administración pública de administrar y, la opción o no, que tiene el ciudadano de ser administrado por sus autoridades, o lo que es lo mismo, la libertad o restricción de uno u otro actor, de intervenir de manera pasiva o activa en la prestación de servicios públicos y en la recepción de los mismos.

La relación que da como resultado al sujeto, se explica debido a que en ésta la persona no tiene opción de escoger si entra o no, en la relación con la administración pública, ya que tiene la obligación, lo desee o no, por ejemplo: de pagar impuestos y realizar su servicio militar nacional.

Mientras que la administración tampoco tiene la opción de elegir o no su participación debido a que su naturaleza y papel desarrollado, la obliga a recaudar los impuestos aplicar las leyes y obligar al ciudadano a cumplirlas y vigilar por el cumplimiento del servicio militar nacional, obedeciendo a disposiciones jurídicas que lo rigen.

La siguiente categoría, es la del usuario cautivo, que se encuentra entre el sujeto y el usuario, en donde por derecho el individuo es usuario, aunque de hecho debido a la inexistencia de competencia, no tiene posibilidades de opción en los hechos.

¹¹¹ Laufer, Romain y Alain, Burlaud. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989. p. 127-129

Situación que se ejemplifica, por el usuario cautivo del metro o el microbús como único medio de transporte para dirigirse hacia su lugar de trabajo, no por gusto o placer, sino por que no tiene otra opción.

Su actitud se caracteriza por ser generalmente pasiva o sobresalir únicamente cuando existen modificaciones de horarios, retrasos o algún otro contra tiempo al transporte usado, aunque ello no implique dejar de usarlo porque es su única opción, la competencia es nula.

Cuando se habla del usuario, que es la figura característica de esta categoría, el individuo tiene la opción de utilizar o no el servicio de correo, teléfono, ferrocarril o metro, aunque la administración pública no tiene la misma posibilidad. Debido a que una vez que se ha decidido sobre la existencia de un determinado servicio público, ésta se ve obligada a garantizar su continuidad y prestación eficiente.

Mientras que usuario se encuentra ante la libertad de usar hoy el correo, y mañana algún servicio de mensajería, o hacer uso hoy de ferrocarril y pasado utilizar el avión; la administración no está en posibilidades de seguir o no con la, prestación de un servicio público. Su obligación es responderles a los ciudadanos sin excepción ni excusa alguna.

Una categoría más, es la que se ubica entre usuario y cliente, debido a que el usuario por derecho tiene opción y como consecuencia de ello, existe la competencia. La administración en cambio no cuenta con el derecho de opción, ya que está sometida a las obligaciones que el servicio público le confiere.

La administración privada en este tipo de relación adquiere un papel protagónico, ya que la presentación de servicios por parte de ésta última es viable y se traduce en una

competencia marcada con relación a los servicios prestados por el ámbito gubernamental.

Resultado de ello, una selección de usuario cliente que induce efectos contrarios al interés del servicio público. Se trata en gran medida de luchar contra la deserción del usuario cliente, medio viable para mantener la calidad del servicio público y garantizar además que las personas menos favorecidas, no tiene otra opción (debido al costo) más que recurrir a los servicios públicos a pesar de que existan los privados, no padezcan más con su deterioro.

Esta categoría es la más fundamental, porque permite tener en cuenta parte importante del desarrollo de las preocupaciones sobre la gestión de la administración.

Además ayuda a entender que entre más se centre la atención en situaciones en las que no hay opción, existe mayor inclinación en las que hay opción, más débil es la soberanía y ello significa un despliegue de esfuerzos para obtener resultados, que desde nuestra visión pueden ser proporcionados por la gerencia pública.

Asimismo, la administración tiende cada vez más a ver al sujeto como un usuario y al usuario como cliente. El público pasivo de la administración pública pasa a ser cliente activo.

La categoría del cliente, nos lleva ante la situación de que la administración tiene la opción de ofrecer o no, ciertos servicios que el administrado convertido en cliente tiene la libertad de consumir o no. Aquí la competencia es fuerte y el administrado es esencialmente un sujeto de deseos. Esta es una relación que a pesar de plantear el término de cliente, se desvirtúa debido a la libertad de ambos autores poseen en igualdad de circunstancias. No existe límite alguno.

A modo de conclusión, la relación es la que da como resultado una administración pública con opción y un administrador que no la tiene. Es un escenario donde prevalece lo arbitrario, convirtiéndose el individuo en objeto del poder discrecional conferido a la administración.

Una crítica que objeta la aplicación de la gerencia pública en el ámbito gubernamental es la inexistencia de objetivos cuantificables, debido a que en éste último no se persigue el beneficio. Pero en realidad, la gerencia pública no trata de legitimar miles de pérdidas por cientos de beneficios. Se basa principalmente en indicadores de productos o servicios que son los que hacen posible la definición de programas de gestión coherentes.

Actualmente, la ciudadanía no sólo tiene una opinión sobre el gobierno y la administración pública en general, son también sobre los productos que pasan a ser mediadores importantes de las relaciones con el público.

La medida del gobierno no debe ser cuantitativa con relación a los servicios públicos prestados, su base debe ser la calidad, prontitud y permanencia de los mismos, y ello sólo es resultado directo de quién recibe el servicio. La evaluación tiende cada vez más a ser heterogénea y fuera del ámbito propio de la institución.

Se afirma que el sector público se caracteriza por restricciones presupuestarias y estatutarias, situación que en la realidad se traduce en limitantes de la gerencia pública. La excesiva reglamentación que caracteriza al sector público es un elemento que obstaculiza la aplicación de procesos abiertos, flexibles y adaptables a la situación que se presente y que por ningún motivo se deja limitar por reglas que restrinjan su efectividad.

La gerencia pública ante estas restricciones, es un elemento de lucha contra las limitantes presupuestarias y estatutarias.

A pesar de que las críticas en torno a la aplicación de la gerencia pública en el sector gubernamental, ésta es legítima porque la administración pública cada día se enfrenta más a la necesidad de gestionar su legitimidad, y la gerencia se perfila como el método idóneo para otorgársela a través de tecnologías administrativas racionales.

CONCLUSIONES

Nuestra postura, va en razón de la necesidad de la existencia de la Administración Pública desde una nueva postura; con el objeto de dejar de lado prácticas y herramientas obsoletas que ya no responden a las exigencias que la realidad le imprime. Sin que la acción administrativa pierda su carácter público, ni deje de lado el sentir ciudadano necesario e importante para su legitimidad.

Es importante considerar que los Estados modernos están ante el imperativo de revisar sus métodos de gobierno y administración. A pesar de reconocer que los métodos de gobierno tradicionales tuvieron su momento de eficacia. Posteriormente el Estado se volvió obsoleto ya que no fue capaz de brindar respuestas oportunas a las exigencias ciudadanas y aún, ante la incertidumbre y las contingencias.

Por ello, es necesario que el Estado replantee sus estructuras a partir de entender el papel que juega hoy en día la sociedad, ante lo cual debe saber incorporar la opinión ciudadana a las decisiones de gobierno y considerarla sujeto activo de las acciones administrativas.

Estos y otros muchos retos estatales exigen al Estado una actuación con tintes democráticos que desde nuestra visión sólo será posible a través de la utilización de técnicas como la gerencia pública, que surge ante la interminable búsqueda de nuevos paradigmas que permitan a la administración pública recuperar su espacio.

Nos pronunciamos por considerar a la Gerencia Pública, como una herramienta metodológica modernizadora de la Administración Pública Contemporánea. Dejando de lado la más mínima posibilidad de sustitución de la Administración Pública por la Gerencia, como muchos estudiosos lo han planteado.

Pero plantear la Gerencia Pública como un método de decisión en el ámbito publiadministrativo, necesariamente nos lleva en primera instancia a desarrollar la realidad estatal contemporánea con objeto de precisar, definir y establecer con claridad su evolución.

Asimismo se hablaba de una reforma estatal caracterizada por tener diversidad de matices que van desde lo más optimistas hasta los más pesimistas con relación a la situación estatal. Algunos se circunscriben a criticar al Estado, a redimensionarlo, a reacomodarlo, a redefinirlo o a reinventarlo, pero también se incluyen tendencias encaminadas a la firme tarea de lograr su desaparición, para posteriormente y ante la ausencia de aparato estatal, ser sustituido por las reglas de lo privado.

Esta reforma como proceso necesario en la búsqueda de nuevas alternativas gubernamentales y ante la necesidad de explicar el papel esencial que juega la figura estatal en la conducción de los destinos de cualquier país, se caracterizó por planteamientos relacionados con el tamaño del aparato estatal, la magnitud de la intervención del Estado, el tamaño del aparato administrativo, el número de las empresas públicas necesarias y la función de la administración pública. Esta concepción parte de considerar al Estado como una institución básica de la sociedad, sin la cual ésta última no se concibe.

Por lo que, como resultado de una evolución de los estados a nivel mundial, se gestaron reformas radicales que han necesariamente significado transformaciones trascendentales en la sociedad y en las representaciones políticas de las mismas.

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

Se necesita además, realizar una revisión de los esquemas de gestión, con el objeto de analizar y valorar la puesta en marcha de mecanismos de planeación estratégica a mediano y largo plazo, encaminados a dejar de lado prácticas centralizadoras. Sin olvidar la revisión de las tareas de programación, implementación, supervisión y control para lograr su desburocratización y hacer de los órganos encargados de estas tareas, instituciones autónomas. Se requiere esquemas de control y evaluación más ágiles y flexibles, que sirva para la implementación de políticas públicas.

También se encuentra implícita la recuperación del ciudadano como participante esencial de las decisiones y las actividades gubernamentales; dejan de ser objetos para convertirse en sujetos activos con oportunidades institucionales frente al Estado. Es decir, se trata de recuperar al ciudadano como usuario del servicio público, cuyos requerimientos deben ser satisfechos y hasta superados.

Las nuevas tendencias gubernamentales se relacionan básicamente con la búsqueda de la calidad gerencial, basada en los resultados más que en los procedimientos; en una administración pública estratégica y de calidad. Que lejos de contraponerse al paradigma neoliberal centrado en la exigencia de disciplina fiscal y monetaria, así como de calidad, economía, eficiencia y eficacia, se complementan.

Esto es importante, si apuntamos a un escenario donde las situaciones cambiantes y complejas superan las tareas rígidas y repetitivas de un modelo tradicional de gobierno. Derivado de lo anterior, la Gerencia Pública se perfila como una alternativa de toma de decisiones que por ningún motivo debe ser atendida como una técnica privada y aislada del contexto gubernamental.

Por el contrario, es un método que se auxilia para su proceder de una diversidad de técnicas de carácter administrativo, técnico y político, todas determinantes en un ambiente público porque han tenido su origen y trascendencia en el estudio de problemas de gestión pública y programas gubernamentales.

A diferencia de las técnicas administrativas tradicionales, la gerencia pública se caracteriza además de administrar y racionalizar recursos, para el continuo diseño e implementación de las políticas públicas, a partir de un perfil creativo, estratégico e innovador que le permite abordar contextos, conflictos y escenarios escasamente considerados por el proceso administrativo formal y previsible.

La gerencia pública va más allá de una racionalidad fincada en los procedimientos que conforman las etapas administrativas para obtener resultados previamente planteados; ésta, es medida y evaluada en razón de los resultados, por lo que los valores de la racionalidad no enfatizan lo que se obtiene.

El pensamiento gerencia no elude la incertidumbre, la enfrenta y la ubica en el tiempo para enfrentarla. Demuestra que la evasión de presiones resultantes de la vida social, es calificada por la carencia de opciones innovativas de gobierno que permitan enfrentar con creatividad los problemas públicos.

La gerencia pública, no sólo es un método más en la toma de decisiones públicas, ésta debe ser entendida como una herramienta necesaria en condiciones de restricción de recursos y elevada complejidad, debido al cúmulo de variables que intervienen y al poco o casi nulo control que se tiene sobre éstas. Ante ello aporta las categorías de incertidumbre, turbulencia e ignorancia, además de agudizar la capacidad de adaptación al cambio.

Este tipo de herramienta metodológica, es la que necesita conocer y estar a la mano de gobernantes en el continuo proceso de toma de decisiones, ya que ellos son los encargados de cumplir con funciones de dirección que exigen el desarrollo de habilidades de pensamiento, análisis y decisión, en diversas situaciones.

Desde esta perspectiva el tomador de decisiones, necesita formarse un criterio que le permita orientar la acción y la implementación de la política pública, necesarias en un escenario determinado.

Tratando en la medida de lo posible de edificar un Estado menos operador e interventor, que tenga tendencia más hacia la regulación y la coordinación.

Las decisiones de gerencia pública se caracterizan por la restricción de recursos y por una diversidad de objetivos contradictorios que es necesario llevar hacia un conjunto de acciones gubernamentales, a través de la consistencia y la congruencia en la toma de decisiones.

Además de requerirse funcionarios directivos con características gerenciales: abiertos, propositivos y capaces de actuar ante la participación ciudadana que finalmente será quien marque los rumbos de la acción gubernamental. Porque la sociedad emerge como la piedra angular de un poder democrático, decida a participar y exponer su visión de tal manera que las autoridades las consideren y las integran como parte de la agenda de gobierno.

BIBLIOGRAFIA

Acle Tomazini, Alfredo. Retos y riesgos de la Calidad Total. Mayo 1994, Ed. Grijalbo. México 1994

Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1982

Aguilar Villanueva, Luis. F. Colección Antologías de Política Pública. El Estudio de las Políticas Públicas. (Primera Antología) Miguel Ángel Porrúa, México 1996

Aguilar Villanueva, Luis. F. Colección Antologías de Política Pública. La Hechura de las Políticas Públicas. (Segunda Antología) Miguel Ángel Porrúa, México 1996

Aguilar Villanueva, Luis. F. Colección Antologías de Política Pública. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. (Tercera Antología) Miguel Ángel Porrúa, México 1996

Aguilar Villanueva, Luis. F. Colección Antologías de Política Pública. La Implementación de las Políticas Públicas. (Cuarta Antología) Miguel Ángel Porrúa, México 1996

Arman, Louis y Michael Drancourt. La Apuesta Europea. Plaza y Janes, Barcelona 1968

Apter, David. Política de la Modernización. Paidós, Buenos Aires 1972

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

Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa. México 1999

Guerrero, Omar. El Estado en la Era de la Modernización, Plaza y Valdés, México 1992

Guerrero, Omar. Gerencia Pública en la Globalización. Universidad Autónoma del Estado de México y Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1ª Ed. México, 2003.

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

Guerrero, Omar. La Reforma del Estado como Modernización. Plaza y Valdés, México. 1996

Habermas, Jürgen. El Discurso filosófico de la Modernidad. Fondo de Cultura Económica, México, 1989

Hobsbawm Eric, The age of extremes, Pantheon Books, Nueva York, 1994

Ishikawa, Kaoru. ¿Qué es el Control Total de Calidad?, Ed. Norma, S. A. 1986

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

Klikberg, Bernardo. ¿Cómo Transformar al Estado? Más allá de Mitos y Dogmas. Fondo de Cultura Económica, México 1989

Pardo, Maria del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la Estructura de la Administración Pública, 1940-1990. INAP, Colegio de México, México 1992,

Ramírez Zozaya, Juan Miguel. Conciliando intereses en Torno a la Díficil Relación Estudio de Caso-Políticas Públicas. (mimeo). UNAM ENEP ACATLAN, enero de 1995

Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1991

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

Subirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1989

Titmuss, Richard. Essays on the Welfare State, Londres, George Allen and Unwin, 1963.

Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo II Fondo de Cultura Económica, México 1964

HEMEROGRAFIA

Aguilar, Luis. "El Modelo Redimensionador: Supuestos y Límites". En Memoria del Primer Seminario Internacional Reforma y Modernización de la Administración Pública. INAP, México

Arellano, David. Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis del Estado del Arte (Mimeo). Graduate Scholl of Public Affairs, University of Colorado at Denver 1995.

Barrera, Rolando y Ma del Pilar Conzuelo. La Modernización Administrativa en el Estado de México, la experiencia de simplificación y desregulación. En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, INAP, Núm. 56, Abril, 1997.

Barzelay, Michael. La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita. Gestión y Política Pública. CIDE, Vol. XII, Núm. 2 Segundo Semestre. México, 2003.

Barselay, Michael La Responsabilidad en una Perspectiva Postburocrática de la Administración Pública". En Documentación Administrativa, Madrid, octubre 1990, marzo 1991

Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos Gabriela (coordinadores) Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso. Ed. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México 1999

Cardoso, Miriam. La problemática de la evaluación en la Administración Pública. "En Empresa Pública", No 3. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México 1986

Hammer, Michael. El Trabajo de Reingeniería: No Automatice, Suprima. Harvard Business Review. Julio-Agosto de 1990

Hood, Christopher. From Old Public Administration to New Public Management Public Money & Management, London. Jul-sep. 1994

Heyser, José Alberto. Reingeniería y desconcentración del proceso y adquisiciones del gobierno estatal: "El caso del Estado de Jalisco". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Experiencias de Desarrollo Público y Administrativo en Estados y Municipios, México, INAP, Núm. 63, Agosto 1999

Janson, R. De qué Modo se Transforman las Organizaciones con la Reingeniería, para Satisfacer a los Clientes. National Productivity Review, Inverno de 1992/94

Kliksberg, Bernardo. ¿Como Será la Gerencia en la década del 90? Selección de Documentos Clave, No 9, p. 2, CLAD, Caracas, Ven. 1992

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

Kliksberg, Bernardo. La Gerencia Pública Necesaria. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela. 1985

Laurence, P.J. El Trabajo de Reingeniería: No Automatice, Suprima". Harvard Business Review, julio y agosto de 1990

Levy, Marion. Patterns of modernization and political development". In the Annals of American Academy of the social sciences, vol. 358 Estados Unidos, marzo 1965

Uvalle, Berrones Ricardo. En su artículo: Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública. Realiza una extensa explicación acerca de las similitudes y diferencias entre la gerencia pública y la gerencia privada. Véase: Revista del I.A.P.E.N., A.C. No. 9 Enero-Marzo, 1993

Uvalle Berrones, Ricardo. Tendencia de la Administración Pública Moderna". En Revista Identidad, No 3, primera época, México, Septiembre de 1992,

PAGINAS WEB

www.inegi.gob.mx

www.clad.ven