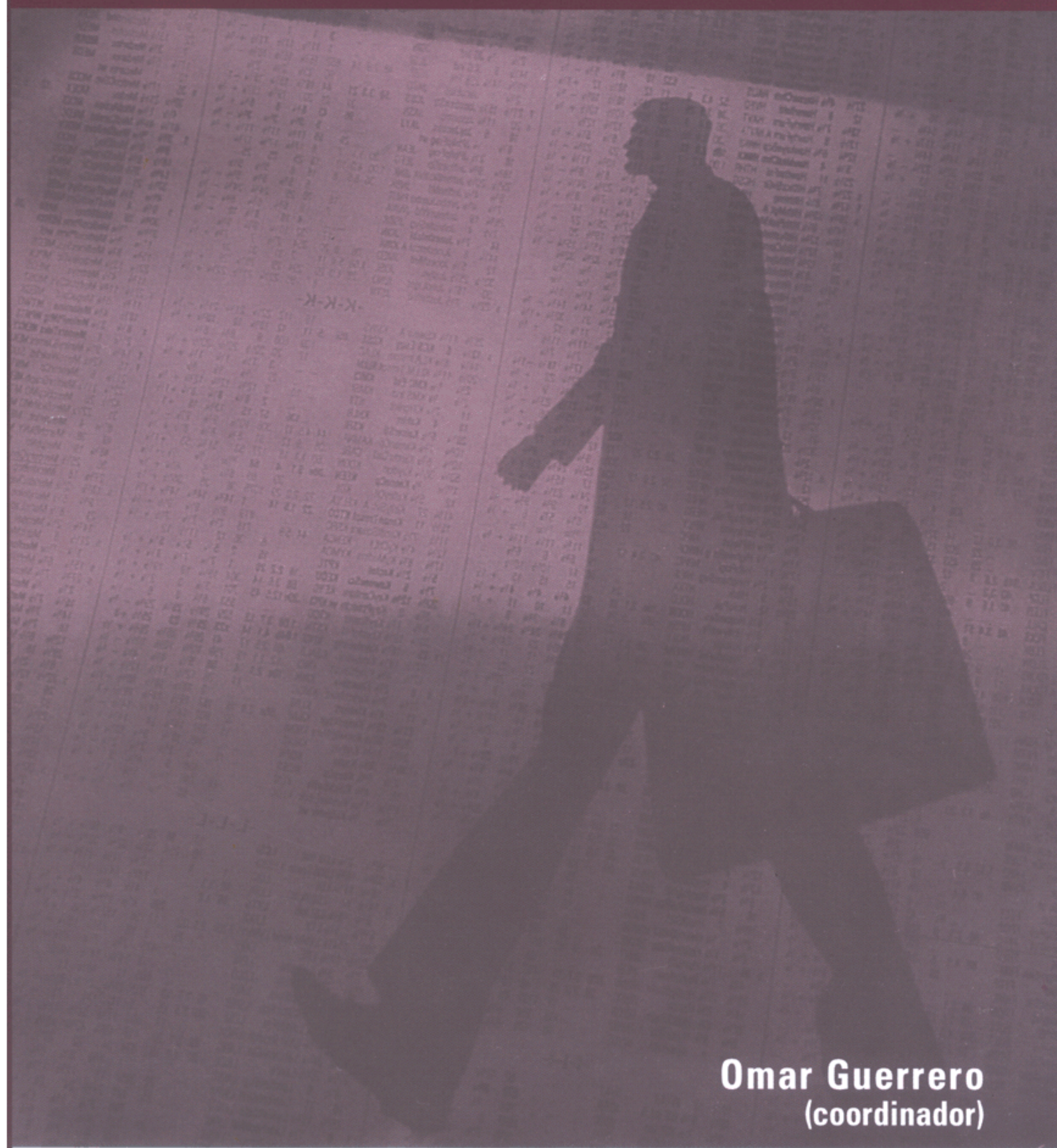


GERENCIA PÚBLICA: UNA APROXIMACIÓN PLURAL



Omar Guerrero
(coordinador)



Dirección General de Publicaciones

y Fomento Editorial



GERENCIA PÚBLICA:
UNA APROXIMACIÓN PLURAL

Gerencia pública: una aproximación plural

OMAR GUERRERO

Coordinador



Dirección General de Publicaciones
y Fomento Editorial



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO 2004

Primera edición: 2004

© D.R. Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y FOMENTO EDITORIAL

ISBN 968-36-9276-1 (obra completa)
ISBN 968-36-9277-X

Impreso y hecho en México

Contenido

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN	11
<i>Carlos Sirvent</i>	
INTRODUCCIÓN	13
<i>Omar Guerrero</i>	
GESTIÓN PÚBLICA: FUENTES ANALÍTICAS, CRÍTICAS PERTINENTES Y ADVERTENCIAS SOBRE SU USO	17
<i>David Arellano Gault</i>	
I. Introducción	17
II. Las fuentes de la gestión pública en Estados Unidos	18
II.1. Elección pública: la burocracia que maximiza el presupuesto	20
II.2. Mejor práctica de investigación: eficiencia pública por prescripción privada	27
II.3. Desregulación y revitalización del sector público: liberar la discreción vs. la necesidad de control	38
II.4. Crisis de la gestión pública estadounidense	44

III. Cinco dilemas estratégicos de la gestión pública	46
III.1. Los problemas de la vieja administración pública	47
III.2. Cinco dilemas clave sin solución	53
IV. Reflexiones finales	60
V. Referencias bibliográficas	61
 EL MITO DEL NUEVO <i>MANAGEMENT</i> PÚBLICO	 67
<i>Omar Guerrero</i>	
I. Introducción	67
II. Mito del siglo XXI	72
II.1. Cómo las palabras tienen un efecto mágico	72
III. El nuevo manejo público	78
III.1. Cómo el espíritu empresarial privado reanima al cuerpo del Estado	78
IV. Una teoría antiestatal	85
IV.1. Cómo el Estado es vaciado de política y sustentado con economía neoliberal	85
IV.2. Inmersión del Estado en la vida mercantil	89
IV.3. El espíritu empresarial privado conquista al Estado	91
IV.4. Reivindicación de la dicotomía política-administración	94
V. El catecismo gerencial	100
V.1. Cómo los ciudadanos sufren la metamorfosis en clientes y los servidores públicos en gerentes privados	100
VI. Del Estado liberal de derecho al Estado neoliberal sin derecho	105
VI.1. Cómo el neoliberalismo propone la derogación del derecho positivo y la vigencia del derecho natural	105
VII. El neoliberalismo, fase superior del imperialismo	110
VII.1. Cómo el nuevo manejo público es diseñado como un modelo estándar para la gestión pública en el planeta	110

VIII. Todos los caminos conducen a Roma	115
VIII.1. Cómo hoy en día los anglosajones invocan el que ellos también tienen raíces greco-latinas	115
IX. El fin del mito	121
IX.1. Cómo la razón y la evidencia triunfan sobre el mito	121
X. Referencias bibliográficas	132

EXPLORACIÓN CONCEPTUAL SOBRE GERENCIA PÚBLICA
Y SU REFORMA

139

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

I. Administración y gerencia	139
I.1. Marco conceptual	139
I.2. El concepto de administración	140
I.3. Administración y gerencia	143
I.4. Administración pública	145
I.5. Gerencia pública	147
I.6. La circunstancia privativa del quehacer de la administración pública	149
I.7. Gerencia y gerencia pública	151
I.8. La gerencia desde la perspectiva de sistemas	156
I.9. Enfoque cibernético de la gerencia	161
I.10. Gerencia y organización del futuro	166
I.11. Gerencia y globalización	173
II. Nuevo paradigma gerencial en la administración pública	177
II.1. Lecciones de la experiencia	177
II.2. Cambio de paradigma en gerencia pública	194
II.3. La estrategia del cambio	202
II.4. Reforma de la gerencia pública orientada a la gobernancia	205
II.5. Avances y perspectivas para el futuro	213
III. Reforma de la gerencia pública para el desarrollo	216
III.1. Los principios para el mejoramiento de los sistemas de la administración pública en la década de los cincuenta	217
III.2. Reforma de la administración pública para el desarrollo nacional en los sesenta	219

III.3. La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo: enfoque sistémico	220
III.4. Los cambios de la administración pública durante la segunda década de la ONU para el desarrollo de los setenta	224
III.5. Desarrollo gerencial del sector público: tercer decenio de la ONU para el desarrollo en los ochenta.....	226
III.6. El nuevo paradigma de la administración pública en los noventa y su visión para el tercer milenio	230
IV. Referencias bibliográficas	245
TENDENCIAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: DE LA PRIVATIZACIÓN A LA ENDOPRIVATIZACIÓN	257
<i>José Juan Sánchez</i>	
I. La administración pública mexicana como producto de un largo proceso de reformas administrativas	259
II. Tendencias actuales en la administración pública en México	268
II.1. La privatización de las empresas públicas	269
II.2. La descentralización administrativa	273
II.3. La simplificación administrativa	280
II.4. La endoprivatización de la administración pública	284
III. Conclusiones	303
IV. Referencias bibliográficas	305
NOTA SOBRE LOS AUTORES.....	309

Gerencia pública: una aproximación plural, editado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, se terminó de imprimir en septiembre del 2004, en los talleres de Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V. Av. México-Coyoacán No. 421, Col. Xoco General Anaya, C.P. 03330, México, D.F. Tel.: 5688 9112; tel/fax: 5604 7263;<edicion@edicioneon.com>. El tiraje consta de 1 000 ejemplares.

Presentación de la colección

En 1997, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, concluyó la reforma para modificar los planes y programas de estudio.

Para la carrera de ciencia política la reforma significó la inclusión de nuevos contenidos temáticos, enfoques y corrientes, que se habían quedado afuera de la enseñanza y la investigación.

Un año después, un grupo de profesores e investigadores de diversas instituciones de educación superior, dedicados de tiempo completo a la ciencia política, decidimos darnos a la tarea de crear una colección de textos que abordaran los nuevos temas y enfoques de la ciencia política, buscando poner al día nuestra disciplina y proporcionar a estudiantes, profesores e interesados en el análisis político el debate sobre los temas contemporáneos, como son las nuevas corrientes de la filosofía política, los estudios sobre comunicación política y mercado electoral, gerencia pública, entre otros.

En total el proyecto pretende tratar nueve grandes temas, cada uno de los cuales es abordado por un grupo de investigadores coordinados por especialistas en la materia.

CARLOS SIRVENT

En esta ocasión ponemos en sus manos el texto sobre *Gerencia pública: una aproximación plural*, que fue coordinado por el doctor Omar Guerrero.

El proyecto ha sido posible gracias al esfuerzo de la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM.

Dr. Carlos Sirvent
Coordinador de la colección

Introducción

OMAR GUERRERO

I

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se ha propuesto nutrir los nuevos planes de estudio con trabajos que sirvan como textos de enseñanza o que resalten el estado del arte en las disciplinas en ella cultivadas. Este último es el motivo de la presente antología: *Gerencia pública: una aproximación plural*.

La asignatura del caso se llama Gerencia pública y se imparte en el sexto semestre de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, tanto en el sistema escolarizado, como en el sistema de enseñanza abierto. Ella entraña un tema de singular interés para el estudio de la administración pública, así como para la ciencia política, pues hoy en día constituye uno de los tópicos más tratados, pero ciertamente más debatidos y de menor rigor definitorio como campo del conocimiento. Pero tiene a su favor el constituir una ventana de problematización administrativa de enorme interés debido, principalmente, a que refracta las tensiones habidas entre la reforma de las administraciones públicas nacionales y las transformaciones mundiales a través de los esquemas de lo que en inglés se llama *management*.

Un aspecto muy singular que no se puede soslayar con miras a la enseñanza es que, un tema nutrido por el debate nacional e internacional, pero también jaloneado por apreciaciones contrastantes, y hasta irreconciliables, difícilmente delinea un campo del saber de manera uniforme y apto para un aprendizaje bajo reglas comunes. Tal es el motivo del carácter de la antología, más orientada a destacar los tópicos de interés en gerencia pública, aportar al debate y contribuir a esclarecer un tema que por su dinámica y naturaleza polémica, constituye una madeja conceptual enredada y evasiva.

Los autores de la antología son coincidentes en el tema tratado: gerencia pública, pero libremente discrepantes por cuanto acercamientos y modos de mirarla, de aquí la pluralidad de sus apreciaciones. La obra trata del *management*, en su original idioma inglés, pero la traducción del término a nuestra lengua ha sido totalmente libre y cada autor la ha trasladado de manera diversa. En suma, como el suceso en sí está en plena formulación hoy en día, los acercamientos de cada colaborador tienen puntos de contacto, pero también perspectivas diversas que van más allá del matiz.

Sin embargo, las colaboraciones se han encaminado a confluir en el interés común de establecer un mapa comprensivo de la gerencia pública, en beneficio del lector inmediato: el estudiante de la asignatura Gerencia pública. Sucedáneamente, la obra se empeña por hacer un aporte, al estudio del tema, de la academia administrativa mexicana.

II

Gildardo Campero Cárdenas, conspicuo profesor de muchas generaciones en nuestra Facultad, ha hecho una contribución trascendental en pro de la definición del concepto de gerencia, además de gerencia pública y administración pública, cuya utilidad rebasa el propósito inmediato de la enseñanza universitaria. Su trabajo titulado “Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma”, no sólo brindará un mapa conceptual comprensivo a los estudiantes de la referida asignatura, que serán los primeros beneficiarios, sino también una ayuda investigativa para la preparación de tesis de licencia-

tura y posgrado en el tema, pues las ideas y su estructura discursiva abren un camino de claridad sobre un tema ciertamente oscuro.

David Arellano Gault, joven y distinguido catedrático de administración pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, es autor del trabajo más nítido, y valga en modo de decirlo, críticamente creativo del *public management* entendido en español como gestión pública. En las páginas de su trabajo, “Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias de su uso”, el lector encontrará una visión penetrante de la estructura discursiva de la gestión pública, toda vez que una panorámica cabal del estado del arte en Estados Unidos acerca de la nueva gestión pública y la opción pública.

José Juan Sánchez González recientemente se doctoró en administración pública y fue galardonado con el premio de Instituto Nacional de Administración Pública. Dedicado al ejercicio profesional y la academia, Sánchez González es uno de los profesores jóvenes más reconocidos y valiosos, cuyos aportes están presentes en su trabajo titulado “Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endo-privatización”. Aquí los lectores podrán apreciar la evolución de la reforma administrativa en México, hasta los años actuales de la implantación de las transformaciones de tipo gerencial.

Finalmente, quien escribe estas líneas ha hecho un trabajo titulado “El mito del *management* público”, con la finalidad de explorar un modelo de implementación que, siendo de corte anglosajón, se pretende exportar de manera indiscriminada en el orbe entero.

Sólo para finalizar deseo hacer énfasis en que los trabajos de los doctores Gildardo Campero, David Arellano y José Juan Sánchez constituyen una colaboración cimera de la academia mexicana en particular, e iberoamericana en general, a un tema en el cual la actitud académica no había alcanzado la seriedad de análisis, el examen crítico y la actitud científica que había requerido.

Invierno de 2003

GESTIÓN PÚBLICA: FUENTES ANALÍTICAS, CRÍTICAS PERTINENTES
Y ADVERTENCIAS SOBRE SU USO 17

David Arellano Gault

I. Introducción	17
II. Las fuentes de la gestión pública en Estados Unidos	18
II.1. Elección pública: la burocracia que maximiza el presupuesto	20
II.2. Mejor práctica de investigación: eficiencia pública por prescripción privada	27
II.3. Desregulación y revitalización del sector público: liberar la discreción vs. la necesidad de control	38
II.4. Crisis de la gestión pública estadounidense	44
III. Cinco dilemas estratégicos de la gestión pública	46
III.1. Los problemas de la vieja administración pública	47
III.2. Cinco dilemas clave sin solución	53
IV. Reflexiones finales	60
V. Referencias bibliográficas	61

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

DAVID ARELLANO GAULT

I. Introducción

Este documento tiene varios objetivos. El primero de ellos es desarrollar, con cierta profundidad, las fuentes analíticas de la hoy conocida “nueva gestión pública”. Es común escuchar que sus fuentes se encuentran en la adaptación de técnicas administrativas típicas del sector privado, al sector gubernamental. Sin embargo, esto es inexacto pues la visión de la nueva gestión pública no comienza en la década de los noventa y es en el estudio de la crisis de identidad de la administración pública, en la introducción de estudios organizacionales y en el examen económico de la burocracia de las décadas sesenta y setenta, donde las bases de esta corriente de análisis se encuentran. Buscaremos comprobar que la gestión pública no se puede ver como un cuerpo homogéneo de

DAVID ARELLANO GAULT

ideas, y observaremos cómo el debate, al respecto, es fuerte y extenso. Dada esta contextualización, el segundo objetivo del artículo está en hacer una crítica al optimismo y simplismo de diversas perspectivas de la gestión pública. Esta crítica busca dejar claro que detrás del simplismo de algunas corrientes de moda de la gestión pública se encuentran una serie de insuficiencias teóricas y graves descuidos metodológicos sobre los cuales hay que poner atención. Las bases futuras de la gestión pública, como disciplina, están sin dudarlo en el desarrollo de investigaciones sistemáticas y con perspectiva de largo plazo, sobre las cuales es poco lo que se ha discutido en comparación con la idea de que es suficiente analizar estudios de “éxito”, enfoque que deja mucho que desear en términos de investigación científica y que mina las bases de largo plazo de la disciplina. Por último, se realiza una reflexión y una advertencia respecto de los límites sustantivos de la propia gestión pública. Se plantean cinco dilemas fundamentales y estratégicos sobre los cuales esta perspectiva no tiene soluciones claras. Estos dilemas claves son una primera guía de los elementos críticos a estudiar e investigar con el fin de que la gestión pública pueda, realmente, convertirse en una perspectiva de largo plazo dentro de la disciplina que conocemos como administración pública.

II. Las fuentes de la gestión pública en Estados Unidos

La reforma del gobierno es, hoy día, un tema recurrente en la literatura sobre gestión pública en Estados Unidos. En el ámbito práctico, el gobierno de Clinton presenta su propia versión: la *National Performance Review*. Después de los esfuerzos de Kennedy y su grupo de trabajo para perfeccionar la contratación en el gobierno del equipo de Johnson para aumentar la capacidad administrativa del Ejecutivo; del sumamente poderoso consejo encabezado por el empresario Roy Ash para proponer mejoras al Ejecutivo, con Nixon; y del influyente panel para revisar las formas de adquisición federal durante Reagan, el vicepresidente Al Gore lanza en, 1993, un ambicioso plan de reforma de la administración pública.

Inspirado por las ideas de Osborne y Gaebler (1992) acerca de “reinventar el gobierno” y del paradigma posburocrático (Barzelay, 1992), la *National Performance Review* ha desencadenado discusiones respecto de las posibilidades que el enfoque privatizador pueda tener para alcanzar un mejor gobierno. Por lo mismo, han surgido alternativas que definen una estrategia distinta para encarar el asunto. Propuestas como la “desregulación” (DiIulio, 1993, 1994) y la “revitalización” del sector público (Thompson, 1993) aparecieron en el espectro académico como una crítica a dicha opción de reforma y sugiriendo otras vías para atacar el problema. Esto no sólo ha permitido analizar la *National Performance Review*, sino que ha propiciado debates académicos y metodológicos que están permeando, en Estado Unidos, el desenvolvimiento de la administración pública como disciplina para los próximos años.

Sin embargo, podría decirse que mientras más se aleja la discusión de las recetas simples del tipo “reinventar el gobierno”, más confusión metodológica y práctica se genera. Las conclusiones críticas de las propuestas de desregulación y revitalización parecen apuntar a un callejón sin salida: el lograr cambiar y reformar al gobierno es una situación demasiado compleja, los avances serán –en el mejor de los casos– modestos y las contradicciones y fallas en la implementación de los programas de reforma se multiplicarán. Peor aún, las alternativas más informadas y menos simplistas como las de desregulación, vistas por sus propios exponentes y defensores, son en muchos casos inaplicables (Thompson, 1993, p. 319).

Resulta entonces importante descubrir por qué se genera esta aparente esterilidad de los nuevos ofrecimientos de una escuela que se propuso ser (más allá de un cambio de nombre como insinuó Wildavsky)¹ el renacimiento del pensamiento académico sistemático y metodológico en la arcaica “administración pública”.

¹ “Sustituyendo una palabra, digamos ‘administración’ por ‘gestión’, el viejo mundo de la administración pública será revivido bajo la nueva rúbrica de la ‘gestión pública’” (Wildavsky, 1985).

DAVID ARELLANO GAULT

Para ello realizaremos una revisión de los argumentos y críticas a tres de las principales corrientes de análisis que es posible encontrar hoy en la gestión pública estadounidense. Comenzaremos por la de la “elección pública” (*public choice*), para seguir después con otras más ligadas a la disciplina de la administración y que denominaremos como “la mejor práctica de investigación” –que integra las ideas de “reinventar el gobierno” y “paradigma posburocrático”– y, por último, a la desregulación y revitalización del sector público.

Por las profundas diferencias metodológicas y de alcance práctico de cada propuesta, las diversas críticas presentadas pueden parecer de nivel discursivo distinto (algunas veces muy teórico como en el de la elección pública, otras muy “pragmático”, como en “reinventar el gobierno”). Creemos, sin embargo, que esto debe ser visto más como parte de las características propias de cada corriente que como un intencionado des-nivel en el análisis planteado.

II.1. Elección pública: la burocracia que maximiza el presupuesto

La persistente crisis de la administración pública produjo textos que propusieron revoluciones paradigmáticas. Las concepciones que pretendieron encontrar la naturaleza racional de las decisiones fuera del mercado, plantearon continuar en el espacio de las actuaciones con sentido racional, en sociedades democráticas (Hayek, 1960, 1978). En la búsqueda de una lógica similar al comportamiento racional individualista del mercado en el espacio colectivo (Arrow, 1951), el papel del Estado fue definido con más precisión en términos de generador de los bienes públicos. Sin embargo, las relaciones entre acción liberal y óptimo de Pareto (Elster y Hylland, 1986) han quedado como una contradicción difícil de resolver.

Pese a esto, en el ámbito de la gestión pública tales proposiciones no quedaron sin eco. El bien conocido texto –y para muchos el inspirador de importantes desarrollos posteriores– escrito por Vincent Ostrom (1972) planteaba una diferenciación entre la administración pública y su paradigma

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

en Estados Unidos. Ostrom establece que, a partir de Woodrow Wilson, la disciplina se desarrolló pretendiendo ser el cuerpo obediente de la ley y el orden desde el gobierno; sin embargo, en los mismos documentos de los federalistas es posible encontrar una interpretación distinta:

El servidor público en una sociedad democrática no es un servidor neutral y obediente de las órdenes de su amo. Rehusará realizar esfuerzos fuera de la ley para explotar el bienestar común o usar capacidades coercitivas del Estado para afectar los derechos de las personas, pero usará la persuasión pacífica y razonada para llevar a cabo tales acciones (Ostrom, 1972, p. 131).

Ante la posibilidad de explicar la conducta del servidor público partiendo del supuesto de que es un actor con intereses propios, Ostrom abrió la puerta a un estudio más complejo del comportamiento burocrático. Sin embargo, también propuso el sesgo de la teoría por desarrollar: la teoría económica racional.

La teoría de las externalidades, propiedades comunes y bienes públicos, la lógica de la acción colectiva y la empresa pública [...] Los conceptos de industrias de servicio público y federalismo fiscal tendrán prioridad en esta teoría [...] La atención cambiará de la preocupación por la organización para preocuparse por las oportunidades que los individuos puedan tener en un ambiente multiorganizacional [...] Una teoría democrática de la administración no estará preocupada por la simplicidad, el equilibrio y la simetría, sino por la diversidad, la variedad y la respuesta a las preferencias de los actores. Un sistema de administración democrática depende de la complejidad ordenada de las relaciones sociales (Ostrom, *op. cit.*, p. 132).

Siguiendo la tradición de revisión metodológica que se lleva a cabo en varias disciplinas sociales, la propuesta de Ostrom se ligó con los movimientos teóricos de la economía que propugnaban por encontrar una respuesta a las críticas desarrolladas contra el óptimo de Pareto como regla universal del comportamiento racional eficiente. Buchanan (1972) sugiere observar el problema de las excepciones al principio paretiano no como una grieta significativa en la lógica del modelo en sí mismo, sino como un interpretación errónea en el momento de cambiar de “comportamientos

DAVID ARELLANO GAULT

privados” a “comportamientos públicos”. La idea de la elección pública surge como un puente entre la conducta de las personas que actúan en un mercado y la de aquellas que lo hacen en el proceso político. Pretender que este último se conduzca exactamente igual que un mercado económico ha sido el error más grave, según Buchanan. El proceso político también tiene su regulador eficiente y su principio rector para lograr la eficiencia óptima, pero las reglas son distintas (McLean, 1987).

En otras palabras, el instrumental de la economía es útil para estudiar el comportamiento político, siempre y cuando se construyan las ecuaciones propias de la racionalidad optimizadora de recursos (también escasos) en el ámbito político (Broeck, 1988).

La elección pública puede ser definida como el estudio económico de decisiones fuera del mercado, o simplemente como la aplicación de la economía a la ciencia política. El objeto de estudio es el mismo: teoría del Estado, reglas para votar, comportamiento del votante, burocracia y así por el estilo. La metodología, sin embargo, es de la economía (Mueller, 1979, p. 1).

Estas ideas, en general, se fueron concatenando en espacios de tiempo similares y ofrecieron opciones para cada una de las propuestas de la elección pública. Para el caso del comportamiento de los participantes en la administración pública, el trabajo del economista estadounidense Niskanen aportó la idea del “burócrata maximizador de presupuesto”, es decir, una explicación económica del comportamiento burocrático.

II.1.1. Modelo de la burocracia maximizadora del presupuesto

A partir de una somera revisión crítica de los conceptos de burocracia desde el ángulo económico (propuestos por Mises [1944], Tullock [1965] y Downs [1967]) y del supuesto (cuestionable) de que los elaborados por Weber y sucesores no estudiaron con detalle las características del comportamiento económico de la burocracia, William A. Niskanen (1971, 1973, 1975) desarrolló un modelo básico aplicable de tal comportamiento en sociedades democráticas.

Niskanen parte, pues, de una definición económica de la burocracia, a la que le atribuye dos características:

- 1) Los dueños y empleados de estas organizaciones no se apropian de ninguna parte de la diferencia entre ingresos y costos como ingreso personal.
- 2) Alguna parte de los ingresos de la organización se derivan de otra fuente distinta a la de la venta del producto o servicio.

Esta definición incluye a las organizaciones no lucrativas que reciben un apoyo financiero continuo y excluyen claramente a las organizaciones privadas y públicas cuyos ingresos por venta son elevados (servicio público de electricidad y gas, construcción, etcétera).

Adicionalmente se destaca que las burocracias se especializan en la prestación de servicios que “alguna gente prefiere que sean distribuidos en grandes cantidades en vez de venderse por unidad” (Niskanen, 1971, p. 18). Esto permite que una de las más importantes diferencias entre las organizaciones privadas y de gobierno sea el costo de transferencia de membresía de una a otra y no, como es común creer, la naturaleza o grado en que los individuos influyen en las actividades de la organización o el grado de coerción aplicado para obtener los ingresos. En este sentido las burocracias distribuyen servicios que otro grupo de personas ha contribuido a aumentar y que, de otra manera, se verían sujetos al libre juego del mercado.

Aunado a esto, el hecho de que algunas burocracias entreguen productos y servicios que se caracterizan por tener altos costos fijos de producción o por la dificultad de recolectar tarifas, hace que la definición del resultado que deberían obtener sea, en la mayor parte de los casos, muy difícil de determinar. Por esta razón es extremadamente complicado establecer parámetros de control sobre las burocracias y otorgar instrucciones claras al burócrata (Niskanen, *op. cit.*, p. 10).

Es lógico entonces que, ante instrucciones ambiguas y la incapacidad del agente controlador para definir el resultado que se desea en un tiempo determinado, la burocracia tenga una sensible ventaja al establecer el objetivo que se puede alcanzar y los recursos con los que se ha de obtener.

DAVID ARELLANO GAULT

La organización que otorga el dinero depende de una burocracia para generar y entregar determinado servicio y, a su vez, ésta depende de dicha organización al no tener alternativas de financiamiento. En términos económicos esto se conoce como monopolio bilateral.

La burocracia ofrece un grupo de actividades y de resultados esperados a cambio de un presupuesto. Sin embargo, la diferencia de información, y por tanto de poder de definición que tiene la burocracia en esta asimétrica relación, le permite establecer algunas condicionantes.

Desde el punto de vista del burócrata, la relación con su garante de financiamiento puede reducirse a la función de presupuesto-resultado. En términos racionales el garante de los recursos está dispuesto a incrementar el presupuesto asignado a cambio de una expectativa de resultado mayor. Sin embargo, en algunas ocasiones, también en esta relación estaría dispuesto a dar un presupuesto mayor ante una expectativa de resultado *menor*. Esto, porque el garante no tiene un control sobre la definición y el alcance de los resultados. La burocracia, ante esta circunstancia, no tiene como trascendente la opinión y preferencia de los receptores de sus servicios sino, de manera exclusiva, las de su garante (Niskanen, *op. cit.*, p. 27). Asimismo, esto se ve reforzado usualmente por una disparidad importante en la información de que disponen los burócratas y sus garantes. Como regla general, serán aquéllos los que tengan mucha más información. El monopolio bilateral se convierte en monopolio del lado de los burócratas.

En este sentido la burocracia actuará racionalmente si busca maximizar su presupuesto en razón de salarios, reputación, poder, clientelismo y resultados, sin la necesidad de impulsar cambios y mantener la tranquilidad para administrar la oficina. Todas, excepto las dos últimas, son las causas en el modelo de que la burocracia busque, sistemáticamente, maximizar su relación de presupuesto, y generar una oferta de satisfacción relativa de su garante, no de su público.

Las propuestas sugeridas a partir de estos postulados buscan romper, a través de mecanismos de mercado, el monopolio de información e incertidumbre que la burocracia posee. Se intenta así incrementar la com-

petencia entre las burocracias mediante la obtención de productores privados para entrar al proceso y transformar los incentivos de la burocracia para inducir un comportamiento dirigido a la eficiencia y reafirmar el control del proceso de revisión por el Presidente y los representantes legislativos de los votantes (*ibídem*, p. 228).

En el ámbito metodológico este modelo ha encontrado apoyos sustantivos en la teoría del agente principal al estudiar los comportamientos económicos racionales en el plano organizacional en términos de control de la información, de los recursos y de los premios-castigo.

II.1.2. Reformulaciones y críticas

Las reacciones que este modelo ha provocado son múltiples. Diversos estudios se han desarrollado para probar o encontrar las limitaciones de los argumentos surgidos. Su efecto ha sido innegable en algunos espacios políticos: Thatcher asignó el texto como lectura obligada para los servidores públicos, mientras que Reagan nominó al propio Niskanen para el consejo de asesores económicos de su administración.

Desde el ángulo académico se ha buscado constatar las argumentaciones y supuestos de este modelo, y no obstante lo sugestivo del razonamiento, se han encontrado complejas limitaciones para confirmar las predicciones realizadas a la luz de estos postulados.

Laurence Lynn (1991) se pregunta si en realidad existe un caso donde las aseveraciones del modelo se puedan comprobar. Basándose en el análisis extensivo de diversos ejemplos llega a la conclusión de que si bien se observa una tendencia de la burocracia a mantener e incrementar su presupuesto, no parece claro que las motivaciones económicas tengan un papel predominante y permanente. Estudios en otras áreas han demostrado que en Estados Unidos es más probable encontrar casos en que se prefiere mantener el presupuesto para aproximarse a pequeños incrementos futuros y evitar así la tentación de incrementos fuertes, cuestión que política y organizacionalmente resulta complicada.

DAVID ARELLANO GAULT

Por otra parte, a causa de la complejidad para definir resultados, la mayor parte de las burocracias se orienta hacia el *input* o, lo que es lo mismo, están orientadas a la actividad. Por lo conflictivo y excluyente de muchos objetivos en el sector público, se trata de establecer un parámetro menos abstracto, más específico, el que se logra mediante la determinación de las acciones en los programas. Si bien esto no es totalmente inconsistente con respecto al modelo del burócrata maximizador, el concepto de costo mínimo, la relación insumo-resultado y los incentivos del gobierno para diseminar información acerca del costo son bastante ambiguos en la práctica. La maximización del presupuesto puede ser uno de los medios para optimizar la utilidad de la burocracia, pero las restricciones organizacionales, los elementos políticos de interpretación y las interacciones entre diversos grupos hacen que la función de selección sea más difícil de lo pensado (Lynn, *op.cit.*, p. 68). Los arreglos institucionales y sus contextos generan patrones de recompensa que son, definitivamente, mucho más complicados que el modelo bilateral de Niskanen.

En este sentido, Jonthan Bendor y Terry Moe (1985) proponen una red de interpretación donde los resultados centrales (gubernamentales, presupuestos y eficiencia) están determinados por una serie interdependiente de decisiones en la burocracia, el Congreso y los grupos de interés. A través de este modelo reformulado, los autores llegan a mostrar, contrariamente a las predicciones de Niskanen, que la maximización del presupuesto no conduce ni a la ineficiencia orgánica ni a la sobre oferta endémica y que la maximización de los recursos, susceptibles de ser usados discrecionalmente, puede llevar a la explosión de un presupuesto ampliado en demasía y a la ineficiencia orgánica. En algunos casos pareciera que esto último es más importante que maximizar el presupuesto. De la misma manera, Dunleaux (1991) retoma el modelo de Niskanen para hacerlo más compatible con los diferentes tipos de burocracia que es posible encontrar en cualquier sector público.

Algunas propuestas derivadas de la teoría de la organización habían adelantado la idea de que la burocracia no es un cuerpo homogéneo que esté automáticamente sometido a la obediencia de los estratos superiores de la

jerarquía. En la década de los años cuarenta, diversos autores de la sociología de las organizaciones discutían las características reales de los actores de la burocracia como agentes interesados. En Estados Unidos, por ejemplo, Merton, Gouldner y Selznick discutieron la realidad organizacional y política de los grupos burocráticos. Selznick (1949) estudió el caso de la organización pública estadounidense *Tennessee Valley Authority* (TVA) y encontró que los diversos grupos de la burocracia buscan mecanismos para manejar la presión derivada de la dificultad de definir concretamente resultados y objetivos. Así, explica Selznick, existen diversas formas de enfrentar la incertidumbre, y las que él encontró en el caso de TVA fueron de índole ideológico-cultural (permear la organización con una imagen y una “misión”) y la cooptación de agentes que pudieran apoyar las necesidades materiales y de poder de la organización. La actuación burocrática para determinar los espacios de dominación controlables es mucho más compleja de lo que el modelo de Niskanen puede permitir, incluyendo objetivos de ahorro del presupuesto con distintos fines en situaciones particulares.

Aunque la escuela de la elección pública ha hecho explícito que no está intentando estudiar el problema de las organizaciones (como Niskanen lo aclara en su obra), muchas de sus limitaciones en la investigación de campo pueden encontrar referente explicativo en los trabajos de teoría de las organizaciones.

Es indudable, sin embargo, que la escuela de la elección pública ha otorgado un marco referencial formal para el análisis del comportamiento burocrático que hasta ahora había quedado en el plano de los estudios de caso o de generalizaciones teóricas.

II.2. Mejor práctica de investigación: eficiencia pública por prescripción privada

A partir de la ola de reproches que hizo un lugar común respecto de la ineficiencia del Estado, la idea de que la gestión privada lleva la vanguardia en cuestiones de eficiencia y actuación se ha generalizado en algunos círculos.

DAVID ARELLANO GAULT

El ejemplo de Taylor, midiendo con reloj en mano los tiempos y movimiento, o de Mintzberg, cronometrando las actividades relacionadas con la toma de decisiones de los directivos, aparece como el elemento metodológico base de una propuesta “pragmática” de investigación para mejorar la práctica diaria de los gerentes, supuestamente más allá de ideologías o posturas teóricas abstractas.

Tal ejemplo, a los ojos de muchos, debería de cundir a lo largo del “anacrónico” espacio de la administración pública, tan dada a enciclopedias históricas, análisis sociológico y legales y propuestas generalizantes cuyo único respaldo está en escudarse detrás de la ambigua frase “por el bienestar público”.

Los precursores de la “mejor práctica de investigación” hablan de dar un giro a la tendencia de estudiar los continuos fracasos de la administración pública, dedicándose sólo a los casos de éxito de manera directa y a observar los factores que lo determinaron.

Las propuestas del paradigma posburocrático y de reinventar el gobierno nacen de la constatación (poco sistemática, según algunos [Overman y Boyd, 1994]) de que los casos de éxito en el sector público se deben a personas emprendedoras y sabias que desarrollaron técnicas de gestión privada para el sector público (competencia y orientación hacia el mercado básicamente) vía investigaciones desarrolladas según esta filosofía.

II.2.1. El paradigma posburocrático

Basado en el estudio de un caso en particular en el estado de Minesota y apoyado por el Programa de innovaciones en el gobierno estatal y local de la Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, Michael Barzelay intenta generalizar una propuesta posburocrática como modelo a seguir en el futuro.

En el documento la experiencia exitosa del programa *Striving Toward Excellence in Performance* (STEP) en el estado de Minesota en la década de los ochenta, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

de competencia para resolver graves problemas de desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del *staff* del gobierno (Barzelay y Armajani, 1990).

A través de ejemplos “típicos”, como el de máquinas que fueron solicitadas y que llegan cuando ya no son necesarias o cuando son obsoletas, o que habiendo pedido una especificación, por razón de costos, se compró otra que no servía, Barzelay introduce la necesidad de una transformación de la forma en que la burocracia actúa.

El paradigma burocrático enseña, según Barzelay, que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme (Barzelay, 1992, p. 5). El ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y el ahorro, no en términos del objetivo y de la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Barzelay diagnostica un agotamiento de dicho paradigma ante la complejidad de los contextos de acción de cualquier gobierno moderno.

Ante una sociedad exigente y demandante, el “paradigma posburocrático” va tomando forma:

- 1) Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas; una posburocrática, hacia las necesidades y perspectivas del “cliente”.
- 2) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una posburocrática u “orientada al cliente”, por los resultados que alcanza para ellos.
- 3) Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre aquéllos.
- 4) Una agencia burocrática depende de la rutina. Una posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.
- 5) Una agencia burocrática lucha por su feudo; una posburocrática compete por negocios.

DAVID ARELLANO GAULT

- 6) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- 7) Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- 8) Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar del de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes (Barzelay, *op. cit.*, pp. 8-9).

Los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia nuevas palabras: clientes, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de sus empleados (Barzelay, 1994).

A la luz del ambiguo concepto de “interés público”, la generalidad de las acciones de la burocracia difícilmente deben resolver. Y en vista de la demanda cada vez más clara de acción eficaz de las administraciones públicas, este enfoque no puede continuar, según Barzelay.

El paradigma posburocrático requiere de cambiar variados y complejos valores:

- 1) Del interés público al del valor de resultado de los clientes.
- 2) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
- 3) De la administración de cosas a la producción de servicios.
- 4) Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
- 5) De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
- 6) De justificar costos a entregar valor.
- 7) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.

- 8) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.
- 9) De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación (Barzelay, 1992, p. 118).

II.2.2. Reinventar el gobierno

A partir de las diversas olas privatizadoras y minimalistas que cundieron dentro y fuera del gobierno en Estados Unidos, y muy probablemente por el desencanto de los resultados limitados de tales propuestas, un grupo de académicos surgidos de las escuelas de negocios comenzaron a plantear la aplicación de técnicas de la administración privada a la administración del gobierno.

Formulan un “nuevo paradigma” social:

Si el liberalismo tradicional fue la tesis y el conservadurismo de Reagan, su antítesis, el desarrollo en los capitolios estatales de Estados Unidos, ofrece un vistazo a la nueva síntesis, un paradigma que simboliza el próximo realineamiento generacional de la política estadounidense, como el progresivismo simbolizó el liberalismo del *New Deal*. La tesis, en su forma purista, veía al sector privado como el problema y al gobierno como la solución. La antítesis, nuevamente en su forma extrema, veía al gobierno como el problema y al sector privado como la solución. La síntesis redefine la naturaleza de ambos, el problema y la solución. Define el problema como nuestro papel cambiante en el mercado internacional. Define la solución como nuevos papeles y nuevas relaciones entre nuestras instituciones nacionales [Si] la tesis era el gobierno como solución, y en la antítesis el gobierno era el problema, en la síntesis es el socio (Osborne, 1988).

Para crear al nuevo “socio”, sin embargo, es necesario realizar una transformación radical, convertir al gobierno en un espacio de acción eficiente

DAVID ARELLANO GAULT

y eficaz, con tecnologías de punta y con actitudes empresariales. En otras palabras, hay que reinventar al gobierno.

Realizarlo es una tarea de prescripción de las medidas adecuadas que permitan cambiar el procedimiento y la actitud para hacer las cosas en las administraciones públicas. Osborne y Gaebler (1992) proponen diez medidas sustantivas:

- 1) Hacer del gobierno un catalizador, dirigir el timón en vez de remar. El gobierno ha demostrado que, por su tamaño y su complejidad, es un muy ineficiente realizador. El papel del gobierno no es hacer, sino dirigir estratégicamente, encontrando las vías y los caminos por los cuales conducir la acción colectiva. El gobierno liberado de la pesada carga de administrar la entrega de servicios (que bien pueden hacer otras organizaciones) puede ocuparse de experimentar y buscar alternativas flexibles para redirigir los recursos. La privatización puede alcanzar prácticamente a todos los rincones de la administración excepto uno: el de la gobernación.
- 2) El gobierno pertenece a la comunidad. El gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no entregarle servicios para pretender resolverlos. Las administraciones públicas desarrollan programas de asistencia del gobierno a las comunidades, que, en realidad, son definidas desde las élites diseñadoras de política pública y que, peor aún, son implementadas tomando como parámetro de la decisión las prioridades de la burocracia. Es la implantación de programas de gobierno vista como un favor hacia las comunidades y los ciudadanos, cuando en realidad son éstos los “propietarios” de los gobiernos y los programas o acciones deben ser desarrollados con su participación. Las organizaciones comunitarias tienen una serie de ventajas sobre las agencias burocráticas: conocen mejor lo que se necesita, son más flexibles y pequeñas, por lo general son más creativas y se enfocan a lo prioritario.
- 3) Cuando el gobierno debe entregar y diseñar un servicio tiene que enfrentarse a la competencia. Ésta obliga a las organizaciones y agen-

cias a pensar en el cliente, a premiar la innovación y no al procedimiento. Las agencias públicas pueden competir con otras, públicas o privadas, e incluso llevar a la competencia entre ellas a agencias privadas.

- 4) Las agencias de gobierno deben ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas; las agencias públicas, pretendiendo asumir la responsabilidad del manejo de los recursos públicos ante la sociedad (*accountability*), han desarrollado (y se han visto muchas veces en la necesidad de obedecer) un sinnúmero de reglas. A la larga, la regla se convierte en el patrón para la acción y el objetivo, para el que se definió la acción, queda relegado. Evaluar y monitorear a las organizaciones por sus resultados respecto de una misión más que por los gastos de recursos es un paso necesario para tener un gobierno eficiente. Las organizaciones dirigidas a una misión son más eficientes y producen mejores resultados que las guiadas por reglas. Asimismo, el desperdicio y el malgastar se reducen. El sistema de control y fiscalización debe ser transformado no sólo para observar en qué se gastó el dinero, sino en qué forma y nivel se alcanzaron los resultados deseados.
- 5) Relacionado íntimamente con el punto anterior, podemos decir que, en general, un gobierno que se evalúa por sus resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción, donde alcanzar un objetivo no es una rutina sino un reto que requiere inteligencia y habilidad. El gobierno debe ser evaluado en términos de su éxito y no sólo en términos de su honradez.
- 6) Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia. Los ciudadanos pueden ser considerados, en el momento de entrar en contacto con una agencia pública, como el cliente. Es sobre sus necesidades que las agencias públicas deben actuar y el desarrollo de métodos de calidad total en la observancia de dichas necesidades debe convertirse en la regla. La revolución cultural del gobierno, es en esencia, poner a los clientes primero, generar un nuevo sistema de control de responsabilidades y despolitizar las decisiones de provisión de servicios.

DAVID ARELLANO GAULT

- 7) Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos. Producir ganancias para el uso público es una idea sustantiva de este nuevo paradigma. El gobierno también puede crear beneficios económicos derivados de su actuación, los que, a su vez, le darían una mayor capacidad para mejorar los propios servicios y crear un círculo virtuoso. Muchos administradores públicos se verán transformados en empresarios públicos, enseñarán continuamente cómo otorgar mejores servicios y tendrán los recursos y la motivación para hacerlo.
- 8) La labor de dirigir implica una acción superior a la correctora o curadora: la prevención. El gobierno tradicionalmente se ha enfocado a la solución de problemas que ya existían: si hay un crimen, incrementa el número de policías; si hay incendios, adquiere más camiones de bomberos. Pero con ello no se resuelve nada y, en la mayoría de los casos, en poco tiempo tales mejoras se ven sobrepasadas por una realidad donde la causa básica sigue existiendo. Las agencias públicas deben planear sus acciones para participar en el entendimiento y la solución de las dificultades y para atacar de raíz y prever futuras transformaciones del fenómeno que deriven en problemas nuevos.
- 9) El gobierno debe descentralizarse y pasar de la acción por jerarquía a la acción por trabajo en equipo. Los servidores públicos tienen que participar en el diseño de agencias descentralizadas sobre las que ellos tendrán el control y la responsabilidad de dirigir con una misión y recursos específicos. Esto permitirá establecer una relación innovadora y creativa en el trabajo público, invirtiendo en los empleados y generando un nuevo servidor público.
- 10) El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia. Las decisiones de acción del gobierno se plasman tradicionalmente en programas que, por lo general, se guían por compromisos y no por la satisfacción del cliente, lo que fragmenta el servicio y lo condena a muerte por inanición política. Se debe estimular las mejores decisiones regulando el mercado con incentivos y otorgando información a los clientes para que

decidan qué programas y acciones se requieren desde el gobierno. Tratar con las externalidades en una economía de mercado precisa de una inteligente política de información y dirección más que de comando y obediencia a reglas rígidas.

II.2.3. Límites y críticas

A la luz de las diversas experiencias de reforma que en Estados Unidos se han intentado continuamente desde hace décadas, algunos escépticos critican la *National Performance Review*, un programa que tiene como asesor a Osborne, uno de los creadores de la idea de reinventar el gobierno. Tal idea está siendo llevada a la práctica con fuerza política, lo que permite obtener una gama más amplia de críticas y análisis.

DiIulio, Garvey y Kettl (1993) sugieren hacer una revisión desapasionada del enfoque de administración privada aplicado a la administración pública. Las propuestas de reinventar el gobierno poseen una fuerza para la acción envidiable, con ideas que, en general, nadie podría rechazar (¿quién se opone a un gobierno que trate bien a los ciudadanos?). Sin embargo, las buenas intenciones no son suficientes. En primer lugar, habría que reducir el simplismo que pone en blanco y negro la actuación de la burocracia. Es necesario separar, dicen estos autores, lo que el gobierno debe hacer de lo que hace bien. Lo que los críticos llaman desperdicio, fraude y abuso son, muchas veces, programas bien administrados, pero regidos por valores distintos a los de la iniciativa privada. Las soluciones construidas según una idea técnica, esconden diferencias de políticas competitivas entre intereses dispares. Nadie debería sorprenderse entonces cuando los resultados que se prometieron no son alcanzados o cuando se realizan cambios en las estrategias por la necesidad de reacomodar esferas de influencia (DiIulio, Garvey y Kettl, *op. cit.*, p. 9).

Aparte del error que implica apresurar los juicios, estas propuestas nacidas de las escuelas de negocios privados, también se han apresurado a actuar, la mayoría de las veces ingenuamente. La implementación de los

DAVID ARELLANO GAULT

programas gubernamentales involucran la coordinación y confrontación de muchos grupos e intereses. Pretender que una idea de sentido común, poderosa y bien intencionada, vaya a obtener resultados por sí misma es bastante arriesgado.

La mayor parte del trabajo de Osborne y Gaebler (y de Barzelay, sólo el de Minesota) está sustentada en casos de aplicación exitosos. Realizados según la filosofía de la “mejor práctica de investigación”, estudian las políticas que han presumido como las adecuadas, que se han aplicado y, además, han tenido éxito. Sin embargo, como práctica de investigación, esta idea deja mucho que desear pese a la cantidad de análisis que se están desarrollando en nombre de dicha corriente. Overman y Boyd (1994) y Cabrero y Arellano (1993) apuntan importantes consideraciones al respecto. Primera: no aprende de la experiencia ya que no considera los casos particulares donde el éxito no puede ser evaluado a largo plazo, sino sólo aquellos definidos por el investigador de acuerdo con sus fines. Innovaciones y logros de hoy se convierten, regularmente, en problemas del mañana. Segunda: la transferencia de las experiencias es una ilusión, cada caso se desarrolla en condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan de formas únicas. El peso de determinados elementos, desde suerte y azar hasta liderazgo, convierte los sucesos en experiencias a considerar pero no en modelos para repetir. Más aún, este tipo de prácticas que obtienen conclusiones de sentido común, no es una teoría que se pueda probar (Overman y Boyd, 1994, p. 79).

El poco tiempo que se dedica al estudio de otras visiones teóricas que han tratado de explicar el fenómeno no lleva a hacer descubrimientos sino a reinventar teorías. Así, se retoma el “uso de los incentivos de mercado para obtener resultados públicos”, considerado ya, por ejemplo, en Dimock (1959) y en Schultz (1977), a través del título “gobierno orientado al mercado”. Aun en el caso de que las burocracias se guiaran por este criterio, pareciera que las razones de innovación en el sector público requieren, además, de una transformación en la forma en que se entienden las estructuras de las organizaciones públicas (Thompson, 1969). Más allá, habría que comprender ampliamente las relaciones interorganizacio-

nales, intergrupales e interpersonales que, a fin de cuentas, desarrollan la interpretación sobre los criterios generados (Britan, 1981). No existen criterios sin interpretación y no existe interpretación sin interrelación de actores: “Estas investigaciones obtienen sus principios posburocráticos de partida, saben qué buscan aun antes de llegar ahí, y entonces velozmente decubren la validez de sus ideas” (Overman y Boyd, *op. cit.*, p. 79).

En los estudios de Osborne, Gaebler y Barzelay se violan claramente los principios de validación científica. Respecto de la validación interna existen obvios problemas de maduración, selección, interacción y efectos de reacción a las medidas prescritas, a la vez que se confunde continuamente selección con tratamiento. Ignorando la historia y dedicándose simplemente a la descripción de prácticas exitosas, desarrollan casos donde la demostración de la complejidad queda ausente, donde en vez de ver una realidad intrincada de actores (como función metodológica de los casos) se observan transparentes “películas” sobre el camino hacia el éxito que se convierte en “sagas” y leyendas de innovación.

Desde el ángulo de la teoría de las organizaciones es posible decir, además, que la propuesta posburocrática no es tal. Weber (1969) planteó que la burocracia es una forma técnica-ideal de dominación donde la obediencia tiene la probabilidad de encontrarse en la medida en que el aparato administrativo entienda que las órdenes provienen de una instancia impersonal y legal. Gracias a esta impersonalidad-legal, la burocracia puede entonces decidir neutralmente, desde la perspectiva imparcial de la racionalidad técnica. Este tipo ideal se desea superar con otro, o tal vez con ninguno, en la literatura actual (Clegg, 1990), en la medida en que se acepte que uniformar la realidad hace imposible cualquier decisión racional unitaria, entonces la comprensión de las múltiples racionalidades e irracionalidades se hará necesaria. La posmodernidad tienen muchas interpretaciones, pero es exactamente la idea de la complejidad de interacciones y relaciones entre agentes lo que la caracteriza.

Esto está lejos de suceder en la propuesta posburocrática de Barzelay, donde lo más que se propone es elevar el grado de racionalidad unitaria impersonal. Ir de aquella legalidad planteada por Weber hacia una racio-

DAVID ARELLANO GAULT

nalidad todavía más impersonal: la del mercado y su lógica. Así, en vez de tener una *posburocracia* tenemos en realidad una *ultraburocracia* racional por la lógica impersonal de la competencia y la agregación de preferencias en el mercado libre (Abrahamsson, 1977). Lo más probable es que a esta idea de ultraburocracia le pase lo mismo que a la burocrática: que sea sobrepasada por una realidad de actores conflictivos y racionalidades múltiples encontradas en la lucha por el control de las incertidumbres organizacionales y políticas (Crozier y Friedberg, 1977).

II.3. Desregulación y revitalización del sector público: liberar la discreción *vs.* la necesidad de control

Ante el embate emprendedor de los mecanismos de mercado aplicados al sector público surge una voz crítica que pretende ver la complejidad del fenómeno y del objeto de la gestión pública.

Cuadro 1. Elementos básicos de las corrientes de la gestión pública

<i>Elemento</i>	<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Burócrata maximizador</i>	<i>Mejor práctica de investigación</i>	<i>Desregular el gobierno</i>
Acción del gobierno	Interés público	Provisión de bienes y servicios	Servir al cliente	Resolver problemas
Características	Profesional, técnicos	Maximizador de presupuesto	Empresarios públicos	Adaptativos a las circunstancias
Formas de trabajo	Por procedimientos	Buscador de oportunidades para obtener más presupuesto	Orientado al mercado y la eficiencia	Matricial
Administración	Por supervisión y control	Orientada al otorgador de presupuesto	Calidad total	Control y flexibilidad

A la luz de las limitaciones y sobresimplificaciones de la teoría minimalista del Estado sustentada en la idea de la elección pública, y ante el exceso de retórica semiacadémica y oficial (en este caso con el lanzamiento de la *National Performance Review*), un grupo de estudiosos reconocidos en el área de gestión pública se han propuesto diseñar una alternativa de reforma y redefinición del sector público estadounidense.

Aceptando que las formas de observación y actuación tradicional de las burocracias han sido por demás ineficiente, y que ya no es posible justificarlas en defensa del sector público, se propone observar la necesaria incorporación de la discrecionalidad de los agentes gubernamentales para generar innovación y flexibilidad en el logro de los proyectos públicos.

La diferencia, sin embargo, está en que como punto de partida se habla de eliminar la sobreconfianza en la retórica y de la necesidad de desarrollar estudios más sistemáticos, más allá de la sesgada y poco defendible, en términos metodológicos, “mejor práctica de investigación”.

En otras palabras, los autores que hoy defienden la idea de desregulación y revitalización del sector público no pretenden desarrollar una agenda prescriptiva de reforma del sector, sino más bien servir de interlocutores para atacar el problema y evitar sobresimplificaciones, sean éstas formalistas (como en el caso de la elección pública) o sobre el exceso de retórica en las políticas orientadas al cliente y al mercado (como en el caso del paradigma posburocrático y el de reinventar el gobierno). El centro analítico es el mismo: poner procedimiento y método sistemático, empírico y escéptico a la investigación y formulación de propuestas de reforma del gobierno.

II.3.1. Desregulación: discreción vs. control

Desregulación del sector público significa la transformación del personal y de los procedimientos para procurárselo de manera tal que se incremente la capacidad discrecional de los empleados públicos (DiIulio, 1994).

DAVID ARELLANO GAULT

La idea central es que reinventar el gobierno o cambiar procedimientos para que sean dirigidos por la lógica de la competencia y el mercado no es sino una frágil solución a un gran problema, y el gran problema del sector público debe ser entendido como el de la complejización de las fronteras con que la acción gubernamental se está enfrentando (Kettl, 1994, p. 177). Según esta propuesta, las prescripciones de la posburocracia y de reinventar el gobierno no parecen comprender, y mucho menos las de la elección pública, que lo que se vive es la complejización de las relaciones privadas y gubernamentales, públicas y sociales. La especialización que la era moderna recomendaba como la solución a problemas complicados se ha convertido en una pesadilla en situaciones en que la cantidad y calidad de los elementos exigen la concurrencia de diversas disciplinas y rangos, tanto horizontal como verticalmente.

Actualmente una acción gubernamental tiene que aceptar y reconocer que al atacar un problema (por específico que parezca) involucra numerosas agencias y variados niveles de gobierno, así como intrincadas redes de relaciones público-privadas.

Si el paradigma burocrático había enarbolado la idea de un actor especializado en problemas diferenciados, las propuestas de elección pública, de reinventar el gobierno y del paradigma posburocrático, realizan una acción semicorrecta –liberar a los actores de trabas innecesarias– sobre un diagnóstico parcial.

Es necesario generar una dinámica diferente en el sector público donde sea posible realizar integraciones verticales y horizontales de problemas complejos y singulares. El redescubrimiento de las instituciones (Kettl, *op. cit.*, p. 185) es fundamental en este sentido. El gobierno no es un participante más entre otros en un mercado, es el que tiene la responsabilidad de perseguir el interés público. Y, para ello, está constituido por organizaciones que interactúan y se interrelacionan de múltiples maneras. La importancia de las organizaciones se ve reducida por propuestas que se enfocan hacia los procesos y que descubrirán en el momento de su implementación que existen actores e intereses, relaciones y vínculos comportamentales que definen los resultados.

Por ello, en el corazón de este planteamiento se encuentra la idea de liberar a los actores de excesivas restricciones, ya que una mayor flexibilidad permitirá que los flujos organizacionales mejoren su calidad y genere alternativas.

La grave preocupación por la rendición de cuentas y por evitar la corrupción y el gasto excesivo ha llevado a desarrollar controles impresionantes sobre casi cualquier actividad o decisión que un servidor público deba realizar. La fragmentación y desconfianza que este proceso ha propiciado tiene un síntoma muy particular: los empleados de gobierno son los grupos más desmotivados, temerosos de tomar iniciativas e incapaces de aproximarse a actividades innovadoras. En pos de la rendición de cuentas (*accountability*), se ha atado de manos y pies a los empleados de gobierno (Thompson, 1993, pp. 3-7).

Destacar el resultado sobre el control, la confianza sobre la supervisión y la innovación sobre el cumplimiento de metas será tarea de un proceso de redefinición de las relaciones entre gobernantes y gobernados, representantes y funcionarios.

Las propuestas específicas que diversos autores han sugerido, abarca opciones parciales que deben ser mejoradas para alcanzar la meta de un empleado público más discrecional pero confiable:

- 1) El gobierno federal debe mejorar su capacidad de información y análisis, estableciendo sólidos sistemas de información de la administración financiera que posicione a los empleados federales en una base tecnológicamente sólida para vincular gasto con resultado.
- 2) Mejorar el sistema de administración financiera para conocer en qué se está gastando el dinero, para qué proyectos y con qué resultados.
- 3) Mejorar la tecnología usada en el gobierno.
- 4) Vincular claramente presupuesto con resultados.
- 5) Implementar el servicio a clientes y la administración de calidad total en aquellos espacios donde sea posible y lógico.
- 6) Tener observadores de los resultados.
- 7) Recuperar la esencia de la acción pública que dice que los ciudadanos son los que pagan los impuestos.

DAVID ARELLANO GAULT

La primera responsabilidad de las agencias de gobierno no es con los clientes (que pueden cambiar sus parámetros y criterios para definir lo que les beneficia) sino con los ciudadanos en general (DiIulio, Garvey y Kettl, 1993, pp. 42-52).

II.3.2. Límites de la desregulación

Como era de esperarse, la idea de la desregulación ha levantado críticas relevantes sobre el formalismo de la elección pública y el exceso de una visión prescriptiva en las ideas de reinventar el gobierno y el paradigma posburocrático. Sin embargo, la carencia de propuestas precisas y claras es evidente. Al contrario de las otras corrientes, que cuentan con métodos y representantes homogéneos, en ésta se han amalgamado académicos y practicantes cuyo único elemento común es que no están de acuerdo con el simplismo de la reforma y con el pobre sustento metodológico de las visiones que la nutren. Es notable que, a partir de esto, las propuestas sean sumamente vagas y las propias críticas que habían desarrollado se conviertan en obstáculos.

Así, por ejemplo, Dubnick (1994) desarrolla el argumento de la capacidad de resistencia de la burocracia para redirigir o incluso derrotar cualquier esfuerzo de la reforma. La elección pública ha mostrado formalmente algo que se sabía ya en los espacios de la sociología y la teoría de las organizaciones desde hacía décadas: la burocracia es un cuerpo interesado de actores. Y pese a lo que dicen Osborne, Gaebler y Barzelay, los métodos burocráticos siguen siendo una importante opción para resolver problemas complejos. Las estructuras burocráticas pueden incluso establecer relaciones que actúen como medios a través de los cuales los cambios pueden ser procesados.

Desarrollar una opción viable de reforma ante la evidencia de la fuerza de la burocracia como organización es tarea académica y práctica de gran envergadura. Ante esto, el propio Dubnick apenas propone tímidamente el estudio de las culturas organizacionales para redirigir agencias en casos específicos y concretos (Dubnick, *op. cit.*, p. 274).

En otro ejemplo, Donald Kettl (1994) constata la dificultad de volver a definir racionalmente las cuasiinfinitas relaciones intergubernamentales que se generan en la acción de los gobiernos modernos. Esta complejidad deja sin oportunidad cualquier esfuerzo de reforma, por más desarrollado que sea. Kettl concluye redescubriendo la paradoja de la acción gubernamental (expuesta ampliamente, por cierto, desde la década de los cuarenta por Merton [1940], Selznick [1949] y Crozier [1964]).

La estructura administrativa en que el gobierno constantemente descansa para entregar servicios añade otro nivel de complejidad. Personal, presupuesto y otros sistemas de administración están desarrollados en el supuesto de la entrega directa del servicio. Las redes destruyen tal supuesto de la entrega directa del servicio. Además, la procuración de procedimientos específicamente desarrollados para manejar la producción, usualmente no sirven bien al gobierno.

Frecuentemente existe una preocupación por crear e incrementar la competencia y muy poca atención a los resultados que la competencia produce. Esto conduce a una paradoja. Mientras más difícil es para un gobierno definir y controlar sus objetivos, más descansa en el desarrollo de procedimientos. Mientras más se enfoca a estos procedimientos, menos parece enfocarse en resultados y más distante puede aparecer de los ciudadanos y sus preocupaciones. El resultado es gran incertidumbre acerca de lo que el gobierno realmente logra y una enorme dificultad en discernir sus resultados (Kettl, *op. cit.*, p. 189).

Una importante paradoja afecta a las propuestas de desregulación y revitalización: han puesto a discusión la complejidad de la transformación, la fuerza de la burocracia como organización para adaptar y dispersar los ataques que pretenden cambios radicales y la incertidumbre de los resultados de cualquier prescripción. Sin embargo, han expuesto esta complejidad de tal manera que hacen de cualquier propuesta de reforma algo demasiado simple para atacar problemas tan grandes.

La gestión pública estadounidense, y aun los defensores de la desregulación, aún confían ampliamente en la capacidad de transformación racional a partir de un plan premeditado y de estrategias innovadoras. Sin

DAVID ARELLANO GAULT

embargo, sus propios análisis les llevan a la conclusión de enfrentarse a un problema demasiado complejo para el cual no tienen una respuesta global.

La visión desreguladora, sin embargo, tienen gran riqueza si se percibe, más que como una propuesta integral, como un espacio de críticas a las simplificaciones formalistas y prescripcionistas de las otras corrientes.

II.4. Crisis de la gestión pública estadounidense

Como se ha podido observar en esta revisión crítica de lo que consideramos las corrientes sustantivas de la gestión pública estadounidense, los extremos alternativos se encuentran en el espectro analítico. Por un lado observamos una tendencia a la prescripción de soluciones sustentadas en débiles procesos metodológicos pero con fuertes dosis de sentido común renovado. Por el otro, una propensión a impulsar la gestión pública al análisis sistemático de la complejidad de la acción del gobierno, defendiendo parámetros metodológicos que van de la rigidez del marco económico al de la ambigüedad del conflicto y los comportamientos sociológicos de la burocracia.

Ideas como “reinventar el gobierno” y “paradigma posburocrático” tienen la gran ventaja de ser rápidamente comprensibles, pues eludiendo las cuestiones de complejidad invocan las soluciones “racionales” de sentido común que cualquier persona puede entender. Sus ideas son fáciles de implementar y los conceptos son llamativos. Sin embargo, es claro que metodológicamente dejan mucho que desear, porque construyen listas de los elementos básicos de acción, sin considerar lo complicado de las relaciones intergubernamentales y de éstas con las diversas instituciones de la sociedad moderna. Al escoger casos *ad hoc*, y comprobando lo que ya sabían que iban a encontrar, esconden las dinámicas conflictivas y llenas de incertidumbre de la acción burocrática. Tales problemas se multiplicarán en el momento de la implementación cuando las buenas intenciones se enfrenten a las inercias, luchas de poder y reacomodo de fuerzas que cualquier movimiento en las áreas de influencia generará sobre los espacios de diversos grupos.

En el caso de ideas como “el burócrata maximizador” se incorporan importantes métodos cuantitativos al estudio del comportamiento del sector público. Los modelos de este tipo tienen reglas establecidas para la constatación empírica de los supuestos y los resultados, cuestión que ha sido ampliamente relegada en la historia de la disciplina. Un importante espacio para la investigación positivista, basada en la comprobación objetiva de datos, se abre con esta visión. Sin embargo, los alcances son muy limitados. Manteniendo los reducidos parámetros del modelo, los análisis posibles se reducen a casos muy delimitados, casi abstractos, difíciles de aplicar en realidades complejas. Éstas pueden ser estudiadas si se flexibilizan los supuestos del modelo y se agregan otros no cuantitativos, pero, de esta manera, la riqueza metodológica cuantitativa que se pretendía pasa a segundo plano, y la frontera entre discurso y elemento del modelo se hace confusa.

Para el caso de la “desregulación y revitalización del sector público” lo que tenemos, más que una corriente con un método, es una amalgama de propuestas con una actitud. La actitud es crítica y analiza los casos en que la simplicidad de las prescripciones de sentido común han terminado en sonoros fracasos y donde los análisis teóricos (tan relegados por estas visiones) ya han discutido, a veces desde hace décadas, sobre las mismas propuestas ahora reprocesadas. Este espacio crítico pugna por una visión de la gestión pública que contribuya a mejorar la acción de los agentes del gobierno balanceando ciencia y arte, pero con sistemático respeto por la objetividad y la necesidad de comprobar y constatar lo teóricamente observado (Lynn, 1994). La idea central que invocan (otorgar mayor discrecionalidad a los burócratas para generar una acción más flexible y emprendedora) es relativizada por los mismos participantes como algo deseable pero sumamente complejo, por lo que hará falta mayor discusión y análisis.

La crisis de la gestión pública estadounidense está hoy en día en un callejón sin salida aparente. La disciplina se ve tiroteada desde diversos puntos, desde los reducidos espacios del sentido común y de la “mejor práctica de investigación” que tienen un público y una capacidad mer-

DAVID ARELLANO GAULT

cadológica importante, hasta los esquemas más serios analítica y metodológicamente hablando, pero que terminan con propuestas limitadas por la propia complejidad que han descubierto como importante, lo que los hace menos atractivos para el público en general.

Pese al aparente *stalemate* en el que se encuentra la discusión hoy día, es muy probable que las dificultades que seguramente encontrará en su implementación la propuesta de reinventar el gobierno (hecha reforma en la *National Performance Review*) den aliento a estas voces críticas que pugnan por un avance sistemático y metodológicamente definido de la gestión pública. La casi atomización de la disciplina es algo inevitable, como lo está siendo en muchas otras donde el cruce y el desarrollo de nuevos nodos analíticos genera espacios alternativos híbridos (más que interdisciplinarios). El grupo que propone la desregulación tiene ya esta característica: en vez de ser un cuerpo metodológicamente homogéneo de académicos, representa una amalgama de “híbridos” disciplinarios que van desde las relaciones intergubernamentales (Bozeman, 1993) y la teoría del caos aplicada a la gestión pública (Kiel, 1994), hasta la ética gubernamental (Burke, 1994). Esto que ahora puede ser visto como una desventaja, probablemente llegará a ser la fuerza futura para el desarrollo de poderosos híbridos dentro de la gestión pública, abriéndola a otros más elaborados que se surjan tanto fuera como dentro Estados Unidos.²

III. Cinco dilemas estratégicos de la gestión pública

Una vez analizados con cierta profundidad tanto las fuentes como las críticas de la gestión pública, pareciera pertinente conectar esta discusión con la disciplina de la administración pública como tal. Como hemos

² Los desarrollos de la gestión pública estadounidense ignoran de manera sorprendente los avances alcanzados en otros países, básicamente en Francia, Inglaterra y Alemania, lo que hace posible encontrar “descubrimientos” en su literatura que ya habían sido discutidos, con anterioridad, en otros países.

podido observar, la gestión pública de alguna manera nace como una “solución” a los graves problemas de la “anquilosada” (y para algunos hasta vergonzante) administración pública. Su perspectiva de crear una nueva organización, posburocrática, dirigida a valores de mercado y de eficiencia pretende resolver, de esa manera, graves dilemas a los que la “vieja” administración pública se enfrentó (aparentemente sin éxito, según los defensores de la gestión pública). Dilemas tales como la cuestión ética, la del interés general, la del liderazgo y la institucionalización, de la rendición de cuentas y la eficiencia, parecieran encontrar una respuesta fresca en la gestión pública. Pero, como veremos en este apartado, tal respuesta es más una promesa que una realidad. La gestión pública se sigue enfrentando a tales dilemas y lo hace aparentemente con dificultades en el mejor de los casos.

Discutiremos primero esta idea más o menos generalizada de que la gestión pública (y su pariente cercana, la política pública) han dado respuesta a problemas graves que la vieja guardia de la administración pública no pudo resolver. A partir de ahí analizaremos cinco dilemas estratégicos sobre los cuales queda claro que tampoco el enfoque de la gestión pública parece tener respuesta.

III.1. Los problemas de la vieja administración pública

Después de décadas de una marcada crisis de identidad, a una velocidad inusitada, el estudio de la administración pública pareciera estar encontrando un método central sobre el que aparentemente se está generando amplio consenso. Todavía hay muchas resistencias a aceptarlo de tal manera, pero es evidente que lo público es mucho más amplio, heterogéneo y complejo que lo gubernamental: lo público y lo gubernamental no son sinónimos. Existe un amplio debate al respecto, pero es cada vez más evidente que los gobiernos se deben a las comunidades particulares sobre las que actúan y dependen y no a reglas abstractas y colectivos imaginarios. De la misma manera queda claro que la dificultad para hacer rendir

DAVID ARELLANO GAULT

cuentas a estos gobiernos y hacerlos eficientes, va más allá de la esfera estrictamente administrativista, de buenas planeaciones y de sistemas. Ni la administración pública es un campo de negocios, ni la organización administrativa del trabajo genera soluciones a los problemas públicos por sí misma.

Como analizamos en la sección anterior de este documento, ya en 1972 Ostrom demostraba cómo el sueño del para muchos padre fundador de la disciplina en la era contemporánea, Woodrow Wilson (1886), parecía más bien dibujar una pesadilla que una vía de desarrollo para entender la administración pública. Wilson planteaba que administrar bien a un gobierno, es decir eficientemente, a través de mecanismos organizacionales adecuados, era suficiente preocupación de la administración pública como disciplina y profesión. Sin embargo, a lo que llevó este enfoque, en palabras de Ostrom, fue a una administración pública que justificaba todo a la luz del ambiguo y manipulable concepto de “bienestar público”, además de que en realidad poco hacía por construir sus acciones concretas de tal forma que fueran evaluables y mejorables.

El gobierno encontró en el discurso de Wilson una explicación para su crecimiento desmedido ante la imposibilidad de medir efectivamente el éxito o fracaso de las medidas aplicadas por las burocracias gubernamentales. Las acciones públicas, al intentar responder a problemas sumamente complejos, en marcos institucionales con múltiples equilibrios, contrapesos y controles, y con aparatos burocráticos con agendas organizacionales (muchas veces políticas también), son difícilmente mensurables, evaluables. Con un enfoque administrativo y generalista como el de Wilson, la tarea de evaluar y controlar al gobierno era todavía más difícil.

Discusiones prácticas sobre la equidad y la resolución real y duradera de los problemas públicos escaparon continuamente a una disciplina definida técnicamente como la administración o ejecución de los negocios del gobierno. Era difícil entrar en una discusión con parámetros relativamente comunes sobre estos temas, debido a que no parecía haber intención de tratarlos sino exclusivamente a través de un lente administrativista u organizacional. Ya Robert Dahl en 1947 explicaba cómo no era posible tra-

tar el fenómeno administrativo público exclusivamente bajo tales lentes, pues de lo que se trataba era de transformar comportamientos y valores múltiples y encontrados, cuestión sobre la cual ningún mecanismo racionalista o administrativo podía en realidad intentar resolver por sí solo. Bajo este argumento, la dicotomía política-administración se derrumbaba, pero sobre todo se derrumbaba la idea de que a través de una buena ejecución y, de adecuados programas –en pocas palabras– de técnicas administrativas se podían resolver los problemas sociales y construir con ello a la “gran sociedad”.

Para encontrar respuesta al problema de la crisis de identidad (Waldo, 1948, explicada ampliamente por Guerrero, 1981) de la administración pública, se requerirá encontrar un nuevo centro analítico e incluso ético para la disciplina. Un criterio que permitiera tratar con el dilema que Dahl había posicionado como el principal límite para hacer científica a la disciplina: resolver problemas públicos implica tratar con valores y comportamientos humanos que, por lo regular, son contradictorios entre sí o francamente opuestos. Y en términos generales, no existe ciencia o mecanismo racional para agregar, ordenar y clasificar tales valores encontrados. Ni la más avanzada técnica de planeación y organización puede resolver del todo este dilema y por ello a nadie debe extrañar que los mejores planes y los esquemas técnicos más avanzados para resolver problemas públicos fallen. Pero, ¿esto significa que la administración pública científica no puede existir, que está condenada al fracaso como disciplina?

Dos respuestas a esta pregunta se han configurado en las últimas décadas, lenta y paulatinamente. Dos respuestas diferentes que sin embargo parecieran partir del mismo centro. Por un lado, el enfoque de la política pública ha demostrado que los problemas públicos no son atacables sólo de manera técnica, ya que siempre existirán una multiplicidad de valores para definir el problema. De hecho, el analista de políticas no define el problema sino que, en sentido estricto, lo crea (Wildavsky, 1993). Y al crearlo, es capaz de establecer los parámetros concretos, mensurables, a través de los cuales se piensa atacar tal problema, partiendo de hecho de un princi-

DAVID ARELLANO GAULT

pio de falibilidad (es decir, se sabe de antemano que se puede fallar y se está atento a ello). De esta forma, se atacan problemas públicos abiertamente para incorporar a la discusión a múltiples actores y perspectivas y se procura hacerlo de tal manera que se pueda medir su éxito o fracaso con el fin de corregir o cambiar aquello que no funciona.

Por otro lado, como segunda respuesta, diversos enfoques de la llamada gestión pública (*public management*) han constatado que el esquema institucional tradicional sobre el que actúa la administración pública conduce a la ineficiencia, no importando qué tan bien diseñado esté el sistema burocrático. Ya vimos cómo Niskanen (1972) demostró que los incentivos al comportamiento burocrático en sociedades democráticas inducen a satisfacer las necesidades de la agencia que financia a la burocracia, y no a los usuarios de los servicios. Por otro lado, los problemas públicos generalmente son sumamente complejos. Difícilmente se tienen múltiples actores o grupos sociales con información suficiente para entender y atacar tales problemas. Las burocracias gubernamentales son, por lo general, espacios privilegiados de información respecto de diversos problemas sociales. Dejando de lado el añejo y muy importante problema de que las burocracias tengan ventajas de información sobre la sociedad y otros agentes públicos (como el Congreso), se tiene otro problema importante: aún con esa información, las burocracias están estructuradas para administrar programas más que para resolver problemas. El enfoque de la gestión pública parte del supuesto de que la burocracia es un cuerpo compuesto de seres humanos, diferentes de organización a organización, actuando sobre contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diversas. No se puede buscar generalizar el comportamiento burocrático, pero se puede estudiar cómo actúa de manera concreta, en contextos específicos, y sobre ello se pueden proponer mejoras.

Estas dos respuestas comparten una serie de principios comunes. El más importante es que no existen reglas universales ni recetas para la resolución de problemas públicos, y que sobre éstos actúan múltiples actores, móviles y dinámicos (entre ellos la burocracia). Sin embargo, la

conclusión no es la misma que con Dahl, donde no existe posibilidad entonces de ciencia o sistematización de la acción pública. Ésta existe, siempre y cuando se ataquen problemas particulares, en situaciones específicas, se evalúen y se midan en tales situaciones para mejorarlas, y se aprenda en la práctica de su instrumentación y mejora. En otras palabras, se hacen explícitos los valores y la información limitada de los tomadores de decisión, a la vez que se enfrentan en la práctica a obtener resultados sobre los que cualquier actor puede discutir y evaluar. Existe entonces un compromiso para definir con claridad los programas, comprometerse con resultados específicos en el tiempo, y evaluar con el fin de aprender y corregir. Ésta puede ser pensada como una agenda pragmática pero que utiliza criterios científicos para su diseño y, sobre todo, para su evaluación y sistematización. Como dice Lawrence Lynn (1994), ciencia y arte, sí, pero con papeles y objetivos claros.

La agenda de investigación que surge de estos enfoques es problemática, sin embargo. Si bien se ha encontrado una respuesta al dilema planteado por Dahl y Ostrom, el argumento pareciera descansar en una desmedida confianza en que es en situaciones concretas donde el dilema valorativo y ético de la acción pública puede encontrar solución. En otras palabras, la aparente neutralidad del argumento en realidad tiene un nuevo centro ético y valorativo que habría que discutir si resuelve el problema sustantivo de la disciplina o en qué medida lo hace.

La agenda pragmática de política y gestión pública ha venido a decantarse en una serie de enfoques que probablemente han llevado al extremo el argumento y que, a la vez, han expresado con mayor claridad el centro ético y valorativo sobre el que descansa tal argumento en general. Reinventando el gobierno y el enfoque de la posburocracia (Osborne y Gaebler, 1992 y Barzelay, 1992, respectivamente) parten del estudio de las mejores prácticas de investigación o de casos exitosos, buscando lecciones que sean generalizables. Como vimos antes, el argumento comienza estableciendo que una nueva relación se está desarrollando entre gobierno y sociedad, haciendo del gobierno un catalizador, un espacio de dirección más que de resolución de todos los problemas públicos.

DAVID ARELLANO GAULT

Aceptando la definición tradicional de los bienes públicos, el gobierno debe actuar para dar dirección a la acción social, pero sin sustituir a la misma sociedad en la resolución de los problemas. Para lograrlo, las burocracias deben ser transformadas para satisfacer a los usuarios o clientes de los servicios, recuperando constantemente el hecho de que los gobiernos se deben a sus comunidades particulares más que a lógicas generales o reglas universales de actuación. La eficiencia amarrada a la lógica del mercado se plantea y sirve a las agencias gubernamentales también para ubicar sus espacios de decisión, para competir por la búsqueda de soluciones innovadoras y generar espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Como se puede observar, los enfoques de política y gestión pública dan una respuesta alternativa a la crisis de la administración pública. A través de una definición económicamente restringida y precisa de la acción gubernamental, y de un principio valorativo de la relación de los gobiernos con sus comunidades, se busca liberar a las burocracias gubernamentales de tradicionales trabas y límites impuestos por un principio rígido del bienestar público y general. Al no ser el gobierno el responsable de resolver sólo (a través de agencias gubernamentales, programas y políticas) los problemas públicos, la búsqueda de soluciones a problemas más bien específicos permite evaluar y observar más claramente los efectos de las acciones gubernamentales. Al amarrar las acciones de las burocracias a límites impuestos por su papel económico (siempre en referencia con los bienes públicos) se establecen criterios más precisos de eficiencia y eficacia en la actuación gubernamental. Probablemente una de las aportaciones más importantes de estas corrientes sea el haber recuperado al actor gubernamental, a la burocracia, como un actor organizacional móvil y dinámico, al que hay que permitir innovar y proponer.

Indudablemente estos criterios que nos hablan de una redefinición valorativa de la acción pública (dirigida al público usuario o cliente, limitada bajo criterios precisos de eficiencia económica, buscando la innovación organizacional y el comportamiento eficiente pero humano

de la burocracia, permitiendo además la participación de la ciudadanía) tienen mayor probabilidad de generar, caso por caso y en situaciones particulares, principios de acción que se pueden evaluar y corregir metodológicamente. Sin embargo, es plausible pensar que la discusión no ha terminado aquí, y que muchos dilemas que hoy parecen rebasados sean recuperados e incluso exacerbados ante las contradicciones de estos enfoques más actuales de gestión y política pública.

III.2. Cinco dilemas clave sin solución

A continuación presentamos y analizamos una serie de dilemas, sobre los que la discusión de cómo la gestión pública va a responder aunque definitivamente no está acabada. Estos dilemas nos hablan de contradicciones o elementos muchas veces excluyentes que no son resueltos por un enfoque pragmático de la administración pública. En ningún momento la pretensión aquí es descalificar el avance alcanzado hasta ahora por una visión más explícita y práctica de la acción pública sino, más bien, prever una discusión no acabada y sustantiva de las contradicciones y limitantes de la acción gubernamental bajo estos enfoques.

III.2.1. Rendición de cuentas o innovación

Una buena parte de la discusión contemporánea en términos de agencias gubernamentales tiene que ver con el redescubrimiento del actor organizacional. Al tener los problemas públicos múltiples fases y componerse de diversas dinámicas, las agencias gubernamentales descansan, como cualquier organización, en la capacidad de adaptación e innovación de sus miembros para lidiar con los problemas cotidianos y estratégicos. No hay receta ni procedimiento que reduzca a cero la incertidumbre, por lo que agentes organizacionales dinámicos y con grados de libertad importantes para su actuación son sustantivos, si se quiere realmente obtener resultados.

DAVID ARELLANO GAULT

De aquí que las propuestas de gestión pública retornen al burócrata, al actor, con el fin de devolverle la humanidad y realzar la importancia de su inteligencia y su criterio para alcanzar mejores resultados. Incentivos a la innovación y discrecionalidad inteligentemente aumentada, equipos de trabajo de reingeniería y esquemas participativos son algunas de las propuestas que se tienen y se están aplicando como soluciones para tener un gobierno más eficiente y capaz. Sin embargo, pareciera que se olvida o se toma muy a la ligera uno de los hechos más viejos y sustantivos de la acción gubernamental: la burocracia actúa con recursos públicos, y el control por parte de la sociedad y sus representantes tanto de los recursos como de los impactos sociales alcanzados a través de su uso y aplicación, son sustantivos.

Dos contradicciones aparecen aquí. Primero, innovar y ser eficiente no necesariamente llevan a resolver las contradicciones entre diferentes valores ni a resolver dilemas valorativos de la decisión pública. Pensamiento innovador y dirigido a criterios de mercado probablemente lleven a eficientes criterios de distribución de recursos, pero no a justificar plenamente la conveniencia y pertinencia de tal distribución de recursos (como lo ejemplifica la eterna pregunta: distribución adecuada, ¿para quien?). En otras palabras, el criterio de eficiencia no es un criterio infalible e incuestionable y, mucho menos, uno ético compartido por todos los actores en todas las circunstancias (Bañón y Carrillo, 1997).

Segundo, tampoco toma en consideración que se tiene que rendir cuentas, que los recursos utilizados son públicos y, por lo tanto, deben ser controlados meticulosamente en su uso e impacto. En este sentido, es necesario discutir que las fuerzas organizacionales que llevan a la rendición de cuentas son contrarias a las fuerzas organizacionales que llevan a la innovación. En efecto, rendir cuentas requiere de procedimientos generales, de reglas que limitan necesariamente la discreción y los incentivos a la innovación en el comportamiento burocrático. Y generar innovación e incentivos al comportamiento eficiente requiere de flexibilidad en los procedimientos, ampliación de la discrecionalidad de los actores y reglas mínimas y simples.

En resumen, comportamiento e incentivos a la innovación son importantes propuestas para la acción gubernamental, sin embargo no resuelven por sí mismas el hecho de que es necesario rendir cuentas, no sólo sobre el uso de los recursos, sino también del impacto generado en la sociedad y sus grupos del uso de tales recursos. El equilibrio a encontrar entre estas dos fuerzas indispensables en el accionar gubernamental pero muchas veces contradictorias (rendición de cuentas y comportamiento innovador y dirigido a la eficiencia) formarán parte de la discusión en los próximos años.

III.2.2. Participación o decisión técnica

Mucho se ha discutido, ya que al ser los problemas públicos dinámicos y complejos no existen soluciones técnicas universales para la mayor parte de los casos. Incluso se ha llegado a constatar que la visión técnica puede dejar escapar importantes valores, símbolos que las comunidades y las personas consideran sustantivos o vitales, con lo que las soluciones planteadas desde la arena técnica pueden ser inviables en la práctica. Por ello se plantea que la participación de los ciudadanos involucrados es sustantiva si verdaderamente se quieren atacar los problemas. Son los usuarios o clientes de un servicio quienes tienen mejor idea y mayor claridad de los problemas que les aquejan, por lo que su participación es sustantiva.

Sin embargo, tal principio de participación ha enfrentado múltiples problemas. Si bien es cierto que los involucrados en el problema pueden saber mejor sus necesidades e incluso las soluciones, esto no necesariamente es cierto. Los ciudadanos tampoco son un cuerpo homogéneo de actores, representan muchas veces intereses y valores. Son estas diferencias entre intereses las que generan grupos diferentes y percepciones diferentes. Los esquemas participativos difícilmente constituyen marcos equitativos de distribución del trabajo y de los beneficios, generando problemas de justa distribución e incluso de respeto a las propuestas de individuos (Hirschman, 1986). En muchos casos utilizar la participación ciudadana

para conocer de las necesidades y los servicios que requieren, puede llevar a soluciones de corto plazo, sumamente ineficientes y que generan mayores problemas en el largo plazo.

En resumen, tampoco el criterio participativo resuelve dilemas de equidad y de heterogeneidad de los valores. Si bien es cierto que soluciones diseñadas en los escritorios de la burocracia pueden llegar a ser insensibles e inviables, la participación como mecanismo puede, al contrario, exacerbar una serie de diferencias de organización (es decir que aquellos con mayor capacidad de negociación se adjudican mayores beneficios) y distorsionar las metas finales de un programa que busque redistribuir positivamente los recursos hacia los más necesitados (y por lo general, los menos organizados para participar). Los esquemas participativos pueden ser muy útiles y generar resultados espectaculares con alto grado de consenso. Pero también son muy costosos, se requiere de tiempo y recursos para negociar y discutir. Aparte de que negociación y discusión no llevan necesariamente a buenas soluciones, es muy importante considerar los costos y problemas de los esquemas participativos, sobre todo cuando se busca atacar problemas sobre los que la sociedad espera acción rápida, profesional e inmediata. Al contrario de la lógica burocrática que es regular, profesional, en busca del óptimo, los esquemas participativos guardan una lógica no-profesional, basada en la negociación y el consenso, no orientado al resultado sino al proceso (Kweit y Kweit, 1981; Yates, 1982). El difícil equilibrio a encontrar para resolver la tensión entre la solución técnica eficiente (¿para quien?) y la participación como mecanismos de distribución y discusión seguirá apareciendo en la discusión.

III.2.3. Equidad o mercado

La confianza en que los mecanismos de mercado son criterio elemental para alcanzar equidad es algo todavía por demostrarse. Ya Arrow, en 1963, discutía de manera formal con sus paradojas que no existe mecanismo de agregación de preferencias que pudiera arropar y vincular con-

gruentemente el principio de Pareto con el de esquemas no dictatoriales de decisión y de bienestar social. Sencillamente, el criterio de mercado parece ser el menos malo de nuestros esquemas de distribución de recursos, trabajo y beneficios, pero no necesariamente equitativo para cualquier definición de equidad que se establezca.

Obviamente, el término equidad es uno de los más problemáticos, pues justamente involucra de manera permanente la discusión de para quién se define lo que es equitativo. Es una discusión ética y valorativa sustantiva, que la antigua administración pública intentó resolver bajo la ambigua fórmula del “interés general” de la que Ostrom se queja tanto en su texto clásico. Sin embargo, el criterio de mercado, la eficiencia paretoiana como sustituto ético-valorativo, si bien tiene la enorme ventaja de ser más explícito, medible y calculable que el “interés general” para un buen número de circunstancias, para otras está fuera de lugar. Medir y establecer los precios de la vida humana, el bienestar colectivo, la distribución de la riqueza, la pobreza y la violencia, son ejemplos bien conocidos y estudiados donde el criterio que lleva a la competencia y a la distribución vía mercado funcionan con bastante deficiencia, y donde se tienen problemas públicos de alta importancia y urgencia, por lo que su discusión es clave para la administración pública.

La discusión de la equidad, por más subjetiva y ética que sea, no está acabada ni ha sido resuelta. Probablemente ha sido aplazada, pero no lo será por mucho tiempo, pues su sustituto en la gestión y la política pública (el criterio de mercado) es claramente insuficiente.

III.2.4. Resolver problemas o administrar programas

Este último dilema es uno de los más complicados tecnológicamente hablando. Por un lado, lo que se tiene (o define en términos de Wildavsky) son problemas públicos, muchos de ellos grandes, complejos, añejos y donde están involucrados múltiples individuos, intereses y grupos. Y, por el otro lado, lo que se tiene son organizaciones gubernamentales que manejan

DAVID ARELLANO GAULT

recursos, que están fuertemente controladas o restringidas externamente, que se enfrentan a dilemas de cooperación y que movilizan recursos. Las organizaciones contemporáneas están diseñadas para asegurar un cierto grado de cooperación para que se utilicen recursos con ciertos fines más o menos establecidos.

La forma sustantiva de obtener resultados es justamente a través de la movilización de recursos, por lo general a través de programas de acción más o menos explícitos. En otras palabras, las organizaciones están diseñadas para administrar programas de acción que movilizan recursos. Y muchas veces, las organizaciones dividen el trabajo y especializan funciones para obtener resultados *al interior de la organización*. ¿Qué pasa cuando el problema a resolver está más bien *afuera de la organización*? Es decir, cuando los recursos se movilizan con dos fines: para organizarlos interiormente (asegurándose que se obtienen, se manejan, se movilizan adecuada y pertinentemente) y para resolver un problema donde intervienen individuos y grupos fuera de la organización. El dilema que tratamos de explicar aquí es uno de los más viejos, más complicados y más olvidados por la teoría de la administración pública.

Existe una laguna entre la acción organizada y la solución de problemas donde existen múltiples actores que intervienen. La acción organizada se sustenta en la esperanza de que la programación y ordenamiento de los recursos a través de mecanismos organizacionales permita actuar sobre los problemas de manera que, con mayor probabilidad, se ataquen sus raíces. Pero no necesariamente sucede esto, pues las raíces de muchos problemas están en los comportamientos y costumbres de personas, cuestiones que no se cambian necesariamente movilizandolos recursos (Lindblom, 1990) o que no solamente se identifican con técnicas de diagnóstico o planeación.

En otras palabras, las organizaciones saben movilizar y administrar recursos muy bien, pero no necesariamente resolver problemas, sobre todo cuando estos implican transformar comportamientos, y más cuando estos comportamientos son de personas externas a la organización. La movilización y administración de recursos son cosas que las organizacio-

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

nes hacen muy bien por lo general: a través de esquemas cooperativos guiados por programas de acción dirigidos a objetivos. Cambiar comportamientos, como lo requiere una buena cantidad de problemas públicos, es algo mucho más complicado. Es por ello que es mucho más lógico y viable rendir cuentas sobre recursos y programas, no así por los cambios en el comportamiento de las personas.

Para muchos, este es un problema exclusivamente tecnológico, es decir, se resolverá conforme más información y experiencia se acumulen. Probablemente, pero es posible también que sea justamente la heterogeneidad de actores y la imposibilidad de ordenar valores (ya ni siquiera homogeneizarlos) los que mantengan esta laguna permanentemente. Entender los límites de la acción organizada y comprender los problemas asociados con amarrar a la administración pública a la resolución de problemas exclusivamente parecieran ser tareas fundamentales de la disciplina. Ni las organizaciones pueden resolver siempre los problemas que se les imponen desde el exterior, ni la administración de programas lleva a la resolución de problemas en el largo plazo, por más innovador y eficiente que sea el comportamiento de los actores. Movilizar recursos no necesariamente cambia comportamientos; administrar recursos es un paso fundamental, pero no se llega de ahí a la resolución de problemas. Además, en una buena cantidad de ocasiones no es resolver el problema lo más importante sino generar las condiciones para su resolución futura o establecer los parámetros a través de los cuales los actores están de acuerdo en definir el problema, sus responsabilidades y sus dimensiones.

III.2.5. Liderazgo o institucionalización

Innovación, eficiencia, tolerancia, son todos elementos clave de la gestión pública. Pero también son elementos que se obtienen, en una gran mayoría de casos, por un liderazgo importante. Es necesaria esa persona o grupo de personas que toman el riesgo, que intentan ir más allá de lo tradicional. Pero este primer paso de la innovación, visto como un meca-

DAVID ARELLANO GAULT

nismo de disparo (Cabrero y Arellano, 1993), es exactamente eso, un primer paso. Los actores organizacionales son hábiles para adaptarse, para simular, para cambiar sin generar demasiada incertidumbre. La institucionalización de esas reglas y comportamientos requieren de un proceso muchas veces contrario al de la innovación llevada a cabo como una cruzada por un líder: requiere paciencia, tiempo para entender y adaptarse al reacomodo de diversos grupos, tiempo para crear las nuevas reglas e instituciones. La conjunción de innovación y liderazgo significa las más de las veces turbulencia, movilidad, incertidumbre, cambio. Eficiencia y continuidad requieren de dinámicas contrarias en el tiempo: estabilidad, certidumbre, permanencia. Los elementos contextuales que pudieron ser positivos para el desarrollo exitoso de un liderazgo pueden cambiar rápidamente, más en los espacios de los gobiernos locales. El tiempo para institucionalizar es corto y las fuerzas que impulsaron la innovación y el cambio pueden llegar a ser hasta contradictorias a las fuerzas que requieren llevar a la acción ordenada, estable e institucionalizada de los gobiernos.

IV. Reflexiones finales

La confianza que se le ha dado a los novedosos criterios de la gestión pública son un gran avance, si pensamos en una disciplina que se plantea de manera explícita: mejorar la calidad de los servicios y de la responsabilidad del gobierno. El hecho de observar, medir, comprometerse con resultados, asumir desde el principio que las organizaciones gubernamentales están compuestas de seres humanos, son todos ellos avances importantes para hacer más capaz y práctica a la administración pública. Sin embargo, dejarse llevar por un optimismo desbordado es pobre ayuda para consolidar estas ideas y enfrentarlas con las condiciones reales.

Como hemos visto, existen una serie de contradicciones, límites y dilemas a esta visión de lo público y lo gubernamental. El amarrar a la administración pública a los criterios de mercado, de eficiencia, no elimina el problema sustantivo: se está tratando con sociedades plurales, con

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

múltiples valores y diferenciados objetivos, donde no existe criterio racional para ordenar los valores y donde las esferas de influencia y poder están desequilibradamente distribuidas. La discusión ética, valorativa de la cuestión pública, está todavía ahí, no se ha eliminado con el hecho de definir un criterio pragmático más mensurable como la eficiencia. La existencia de múltiples valores y principios éticos implica que una decisión de política afecta de manera diferenciada a grupos y personas, y que no existe, por tanto, una vara universal para medir los resultados ni para definir el criterio de eficiencia.

El amarrar la administración pública a la resolución de problemas, de la misma manera, se enfrenta al hecho de que los problemas son definidos de diferente manera por distintas personas. Las acciones gubernamentales afectan intereses de grupos y, muchas veces, los problemas forman parte de fenómenos más complejos, donde es más importante generar las condiciones para su solución y poner de acuerdo a ciertos actores, que defender una solución técnica determinada a cierta definición del problema.

La discusión ética y valorativa del fenómeno público no está terminada y la propuesta presente de tomar al mercado, a la eficiencia, al comportamiento innovador y a la satisfacción del usuario o cliente son avances importantes, pero no resuelven el dilema sustantivo.

Observar con ojos más prácticos los límites y alcances de estas propuestas, y discutir e investigar sobre los equilibrios posibles de alcanzar para tratar con los dilemas que hemos discutido aquí parecieran importantes puntos en la agenda de la discusión pública.

V. Referencias bibliográficas

- ABRAHAMSSON, B., *Bureaucracy or Participation, The Logic of Organization*, Beverly Hills: Sage, 1977.
- ARROW, Kenneth S., *Social Choice and Individual Values*, Nueva York: John Wiley & Sons, 1951.

DAVID ARELLANO GAULT

- BAÑÓN, R. y E. CARRILLO (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza, 1997.
- BARDACH, Eugene, "From Practitioner wisdom to Scholarly Knowledge and Back again", *Journal of Policy Analysis and management*, vol. 7, núm. 1, 1987.
- BARZELAY, Michael, *Breaking through Bureaucracy*, California: University of California Press, 1992.
- , *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*, California: University of California Press, 1994.
- BARZELAY, M. y B. ARMAJANI, "Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies", *Journal of Policy Analysis and Management*, John Wiley & Sons, vol. 9, núm. 3, 1990.
- BENDOR, J. y T. MOE, *Parallel Systems, Regulation in Government*, Berkeley: University of California Press, 1985.
- BLAIS, A. y S. DION (comps.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pitsburg: University of Pittsburgh Press (s/a).
- BOZEMAN, Barry (comp.), *Public Management Theory: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- BRITAN, Gerald, *Bureaucracy and Innovation. An Ethnography of Policy Change*, Beverly Hills: Sage, 1981.
- BROEK, Julien (comp.), *Public Choice*, Holanda: Lower Academic Pub, 1988.
- BUCHANAN, James, "Toward Analysis of Closed Behavioral Systems", en J. Buchanan y R. Tollison (comps.), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan: University of Michigan Press, 1972.
- y R. TOLLISON (comps.), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan: University of Michigan Press, (s/a).
- BURKE, John, "The Ethics of Deregulation or the Deregulation of Ethics?", en J. John DiIulio (comp.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- CABRERO, Enrique, *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países*, México: CIDE, 1993.
- y D. ARELLANO, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y política pública*, México: CIDE, vol. II, núm. 1, 1993.

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

- CLEGG, Stewart, *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*, Londres: Sage, 1990.
- COLOMBO, G. et al., *Rereading America. Cultural Contexts for Critical Thinking and Writing*, Boston: Bedford, 1991.
- CROZIER, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- CROZIER, M. y E. FRIEDBERG, *The Actor and the System*, Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- DAHL, R., "The Science of Public Administration: Three Problems" en *Public Administration Review*, VII, invierno, 1947.
- DI IULIO, J. John (comp.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- , "What is Deregulating?", en J. John DiIulio (comp.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- ; G. GARVEY y D. KETIL, *Improving Government Performance. An Owner's Manual*, Washington: The Brookings Institution, 1993.
- DIMOCK, M., *Administration Vitality, the Conflict with Bureaucracy*, Nueva York: Harper, 1959.
- DOWNS, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown & Co., 1967.
- DUBNICK, J., *American Public Administration: Politics and the Management of Expectations*, Nueva York: MacMillan, 1994.
- DUNEAUX, P., *Democracy, bureaucracy and public choice*, Nueva York: Prentice Hall, 1991.
- ELSTER, J. y A. HYLAND (comps.) (1986), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GORE, Al, *From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Cost Less*, *National Performance Review*, Washington, 1993.
- GOULDNER, A., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe: The Free Press, 1954.
- GUERRERO, O., *La administración pública del Estado capitalista*, México: Fontamara, 1981.

DAVID ARELLANO GAULT

- HARDIN, Russell, *Collective Action*, Washington: Resources for the Future Press, 1982.
- HAYEK, F. A., *The constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- , *New Studies of Liberty, Economics and the History of Ideas*, Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- HIRSCHMAN, A., *Interés privado y acción pública*, México: FCE, 1986.
- HOLCOMBRE, Randall, *The Economic Foundations of the Government*, Nueva York: New York University Press, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel, *American Politics. The Promise of Disharmony*, Massachusetts: The Belknap Press, 1981.
- KETTL, Donald F., *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- KIEL, Douglas, *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- KWEIT, M y R. KWEIT, *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society*, Nueva York: Praeger, 1981.
- LINDBLOM, C., *Inquiry and Change*, New Heaven: Yale University Press, 1990.
- LOVRICH, N. y M. NEIMAN, *Public Choice Theory in Public Administration. An Annotated Bibliography*, Nueva York: Garland Pub, 1984.
- Lynn, Laurence, “The Budget-Maximizing Bureaucrat: Is There a Case?”, en A. Blais y S. Dion (comps.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pitsburg: University of Pittsburgh Press, 1991.
- , “Public Management Research: The Triumph of the Art over Science”, *Journal of Policy Analysis and Management*, John Wiley & Sons, vol. 13, núm. 2, 1994.
- MCLEAN, Iain, *Public Choice. An Introduction*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.
- MERTON, R., “Bureaucratics Structure and Personality”, *Social Forces*, XVIII, 1940.
- MISES, L.V., *Bureaucracy*, New Haeven: Yale University Press, 1944.
- MUELLER, Dennis, *Public Choice*, Nueva York: Cambridge University Press, 1979.

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

- NISKANEN, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- , *Bureaucracy: Servant of Master? Lessons from America*, Londres: Institute of Economic Affairs, 1973.
- , “Bureaucrats and Politicians”, *Journal of Law and Economics*, núm. 18, 1975.
- OSBORNE, David, *Laboratories of Democracy*, Boston: Harvard Business School Press, 1988.
- y T. GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*, Nueva York: Addison Wesley, 1992.
- OSTROM, Vicent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama Press, 1972.
- OVERMAN, S. E. y K. J. BOYD, “Best Practice research and Postbureaucratic Reform”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, núm. 1, 1994.
- PETERS, Guy P., “The European Bureaucrat: The Applicability of Bureaucracy and Representative Government to Non-American Settings”, en A. blais y S. Dion (eds.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pitsburg: University of Pittsburgh Press, 1991.
- SCHMITZ, D., *The Limits of Government*, Boulder: Westview Press, 1994.
- SCHULTZ, C. L., *The Public Use of Private Interest*, Washington: The Brookings Institution, 1977.
- SELZNICK, Philip, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, California: University of California Press, 1949.
- THOMPSON, Frank (comp.), *Revitalizing State and Local Public Service. Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence*, San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- THOMPSON, Victor, *Bureaucracy and Innovation*, Alabama: University of Alabama, 1969.
- TULLOCK, Gordon, *The Politics of Bureaucracy*, Washington: Public Affairs Press, 1965.

DAVID ARELLANO GAULT

WALDO, D., *The Administrative State*, Nueva York: Ronald Press, 1948.

WEBER, *Economía y sociedad*, México: FCE, 1969.

WILDAVSKY, "The Once and Future School of Public Policy", *Public Interest*, primavera, 1985.

WILDAVSKY, A., *Speaking Truth to Power*, New Burnswick: Transaction, 1993.

WILSON, W., *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, vol 2, junio, 1886.

WINTER, William (comp.), *Hard Truths. Tough Choices. An Agenda for State and Local Reform*, Nueva York: Rockefeller Institute of Government, 1993.

YATES, D., *Bureaucratic Democracy*, Cambridge: Harvard University Press, 1982.

EL MITO DEL NUEVO <i>MANAGEMENT</i> PÚBLICO	67
<i>Omar Guerrero</i>	
I. Introducción	67
II. Mito del siglo XXI	72
II.1. Cómo las palabras tienen un efecto mágico	72
III. El nuevo manejo público	78
III.1. Cómo el espíritu empresarial privado reanima al cuerpo del Estado	78
IV. Una teoría antiestatal	85
IV.1. Cómo el Estado es vaciado de política y sustentado con economía neoliberal	85
IV.2. Inmersión del Estado en la vida mercantil	89
IV.3. El espíritu empresarial privado conquista al Estado	91
IV.4. Reivindicación de la dicotomía política-administración	94
V. El catecismo gerencial	100
V.1. Cómo los ciudadanos sufren la metamorfosis en clientes y los servidores públicos en gerentes privados	100
VI. Del Estado liberal de derecho al Estado neoliberal sin derecho	105
VI.1. Cómo el neoliberalismo propone la derogación del derecho positivo y la vigencia del derecho natural	105
VII. El neoliberalismo, fase superior del imperialismo	110
VII.1. Cómo el nuevo manejo público es diseñado como un modelo estándar para la gestión pública en el planeta	110
VIII. Todos los caminos conducen a Roma	115
VIII.1. Cómo hoy en día los anglosajones invocan el que ellos también tienen raíces greco-latinas	115
IX. El fin del mito	121
IX.1. Cómo la razón y la evidencia triunfan sobre el mito	121
X. Referencias bibliográficas	132

El mito del nuevo *management* público

OMAR GUERRERO

*Nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana.
Administración y management, por supuesto, tienen raíces latinas.*

Dwight Waldo
1990

I. Introducción

El nuevo manejo público (*new public management*) ha entrado de lleno en la agenda de la academia de la administración pública, a pesar de que ese modelo gerencial toma distancia de ella, porque constituye un fenómeno que ha impactado de manera determinante en la vida social contemporánea. Se trata de una notoria novedad por su origen, por su configuración como paradigma de implementación y por los efectos que ha provocado.

OMAR GUERRERO

En primer lugar, constituye una visión privada de lo público que no ha brotado de la tradición establecida por Frederick Taylor, Henri Fayol y Oliver Sheldon, mundialmente conocida como *Movimiento del manejo científico*, ni está familiarizado con el pensamiento de Peter Drucker, hoy en día el tratadista más reconocido de la administración de los negocios privados. Su origen se encuentra en la economía y, más particularmente, en el pensamiento económico neoclásico engendrado en la Escuela de Viena. De aquí abreva su sentimiento anti-administrativo cuyo padre es Ludwig von Mises. Otra vena de su nutrición intelectual proviene la *opción pública* (*public choice*) de la Escuela de Virginia, que le ha brindado su enfoque antiburocrático y antiweberiano.

En segundo lugar, aunque lleva por nombre la voz manejo (*management*), no es el manejo su fundamento, sino la más general noción de empresa mercantil, y tal es el modelo que propone como sustituto del esquema “burocrático” del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas en favor de establecer mercados intraestatales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano, así como la introducción del “espíritu empresarial” en el gobierno y el desarrollo de los principios de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

En tercer lugar, aunque orgullosamente ostenta como apellido el vocablo *público*, nada lo vincula con esa palabra, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado. Su fruto más palpable constituye una paradoja: el renacimiento de la dicotomía política-administración y la emergencia de la antinomia entre *policy* y *management*.

El nuevo manejo público constituye una manifestación del capitalismo contemporáneo y, más particularmente, una segunda etapa de *privatización*. Ésta entraña, en su principio primigenio vital, la renuncia a gobernar, pues “la privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado en una actividad o en la propiedad de los bienes”.¹

¹ Savas, E. S., *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, México: Gernika, 1989, p. 17.

Todas las modalidades de privatización pueden resumirse en una categoría concesionista por la cual el gobierno dejó campos de acción a los particulares, acotando su externación activa. Se trata sencillamente de la *exoprivatización* del Estado, pues consiste en el proceso por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada. La exoprivatización fue la primera etapa estratégica del neoliberalismo que se juzgó como ventajosa, en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto. La idea de *exoprivatización* es más nítida si consideramos el papel de los enajenadores del patrimonio público, a través de la reemergente categoría de manejo público (*public management*). Hacia el principio de la década de 1990 se juzgaba que el manejo público debería ser diseñado para implementar el proceso de privatización. Por consiguiente, los manejadores públicos esperarían incrementar la productividad considerando alternativas de privatización, en el contexto de sus circunstancias cotidianas de jurisdicción.²

La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la *endoprivatización* del Estado, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del espíritu empresarial privado. En contraste con la exoprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de la transacción mercantil. Su nombre es el “nuevo” manejo público. En tanto la exoprivatización incide en el *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo*.

También se trata de una nueva voz: el neomanejo público es “un neologismo, un término conveniente pero impreciso que denota una filosofía de la administración” que ha llegado a dominar la agenda de la administración pública en países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, sin bien tiene variantes en Canadá y Estados Unidos.³ Allí se le conoce

² Barnekov, Timothy and Jeffrey Raffel, “Public Management of Privatization”, *Public Productivity & Management*, vol. 14, núm. 2, 1990, p. 152.

³ Hood, Christopher y Michael Jackson, *Administrative Argument*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1991.

OMAR GUERRERO

también como el enfoque Westminster por conjuntar a países dotados de una cultura anglosajona determinante.⁴ El nuevo manejo público consiste en un movimiento de reforma del sector público basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, el manejo de calidad total y la economía de costos de transacción.⁵ Por consiguiente, categorías políticas tales como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés, así como las relaciones entre ellos, están basados en ese modelo de mercado.

En efecto, los fundamentos del neomanejo público son meramente económicos y, por consiguiente, sus declaraciones doctrinarias están basadas en la empresa privada y la noción de mercado. En el fondo de estas ideas yace el individualismo, la racionalidad egoísta y el autointerés. Bajo esta premisa la ciudadanía es pulverizada en átomos llamados consumidores, que siendo el objeto de los servicios públicos, de tal modo maximizan utilidades individuales que también son definidas como *satisfacciones*. La prestación de tales servicios deben ser hecha en el mercado y por medio de contrataciones bajo un régimen de competencia, así como en forma de productos cuya venta debe generar un máximo de rentabilidad.⁶

El nuevo manejo público constituye un enfoque altamente pragmático, pero constituye una doctrina diferenciada dentro del *gerencialismo* cuyo ideario detenta un conjunto de creencias y valores sobre el mundo cuya marcha está fundada en la eficiencia, la eficacia y la economía. Este ideario supone que el progreso humano descansa en crecimiento econó-

⁴ Khademian, Anne, "What do We Want a Public Management to Be? Comparing Reforms", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998, núm. 3, pp. 269-273.

⁵ Kaboolian, Linda, "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs Administration Debate", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 190.

⁶ Kelly, Rita Mae, "An Inclusive Democracy Polity, Representative Democracy Bureaucracies and the New Public Management", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 202.

mico por medio de la productividad, cuyo fomento es posible a través de la innovación tecnológica y el diseño de corporaciones multifuncionales. Dicha productividad sólo es posible mediante el establecimiento de un servicio público disciplinado y acorde con ese valor supremo de la rentabilidad, de modo que el manejador se elevaba al estatuto de un profesional cuya actividad constituye una función organizativa altamente diferenciada de otras labores, y reclama un alto pago salarial en consonancia con sus grandes destrezas.⁷

En este trabajo hemos traducido el vocablo inglés *management* por la voz *manejo* del español, en atención a la identidad de significados en torno a la noción de “asir con la mano” o “manipular”, en ambos idiomas. En efecto, en el siglo XVIII, la voz *management* –también usada como *managery*– ya había madurado hacia su connotación actual. Originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos (*to manage an horse*), luego se convirtió en un sinónimo de administración.⁸ Christopher Hood y su colega han llamado la atención acerca de que la voz *management* es metafórica desde su origen, pues en el latín refería la habilidad del jinete para conducir al caballo.⁹

Hacia finales de ese siglo, *management* se traducía al español como manejo o como administración, y aún continuaba refiriéndose a la doma de caballos.¹⁰ Sin embargo, dentro de la cultura administrativa iberoamericana, *management* se ha vertido usualmente como *gerencia* y, de tal modo, cuenta con carta de aceptación social, así, aquí la usamos alternada con el manejo.

Antes de dar paso al primer apartado de este trabajo, referimos una parábola contada por Laurence Lynn, quien detalló lo siguiente: un viajero por el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda regresó con sus colegas en adminis-

⁷ Terry, Larry, “Administrative Leadership Neo-Managerialism and Public Management Movement”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 196.

⁸ Littleton, Adam, *Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus*, Londres, 1723, 5ª ed.

⁹ Hood y Jackson, *op. cit.*, p. 160.

¹⁰ Baretti, Joseph, *Dictionary English and Spanish*, Londres: Printed for Piestre and Delamolliere, 1786, tomo I, p. 247.

OMAR GUERRERO

tración pública en Estados Unidos, para hablarles de ciertas reformas administrativas realizadas allá. La parte más sabrosa del cuento fue la referida a los pasos siguientes (*next steps*), el gerencialismo y un gobierno totalmente conducido por la economía de mercado. Sus colegas, considerando que la historia era interesante, le propusieron su publicación, propiciando entonces una inmediata respuesta del viajero, quien alegó que se trataba sólo de tres países y únicamente de reformas thatcherianas. Un camarada de concepciones empresariales, que por cierto había llorado conmovido por lo que juzgó relevantes transformaciones, insistió sobre el punto de la publicación a pesar de que el sereno peregrino había discutido que esas reformas no se habían probado todavía. No obstante que el colega de tendencia empresarial reconoció que esas reformas no se habían puesto a prueba, la historia del viajero comenzó a circular bajo el título de *Nuevo manejo público*.¹¹

Una de las verdades en torno al neomanejo público es el carácter altamente insular de su propuestas, no sólo en lo tocante a la cultura meramente *británica* de su postulados, sino en la estrechez de su *mare nostrum* de economía neoclásica. Y, sin embargo, acerca de él se ha tejido una de las paradojas más increíbles de las que se tenga noticia, pues se plantea hoy en día como un modelo estándar de implementación en administración pública para el orbe entero. La historia del viajero, contada por Lynn, no sólo se ha publicado, sino que se ha estado tratando de implantar como la historia de la humanidad administrada.

II. Mito del siglo XXI

II.1. Cómo las palabras tienen un efecto mágico

Este trabajo ha sido titulado con la noción de *mito*. En los anchos ámbitos de la vida humana, la organización social está fraguada con las materias pri-

¹¹ Lynn, Laurence, "Administrative Leadership Neo-Managerialism and Public Management Movement", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 231.

mas de la razón y del mito. Naturalmente hoy en día predomina la racionalidad, pero la mitología de antaño, puesta en un apartado rincón de la sociedad, obra aún con vigor y con libertad. Debido a que la política es ejercitada sobre la cima de un volcán propenso a sacudidas y erupciones provenientes del mito, las fuerzas racionales deben estar en alerta amarilla permanente. Ernst Cassirer explicó que ahora el político moderno es, al mismo tiempo, un *homo magus* y un *homo faber*, un manipulador del mito y artífice del gobierno, que no desarrolla como antaño una actividad inconsciente, sino un mito metódicamente diseñado.¹²

El mito es diseñado e implementado como toda *policy*, y constituye un arma del combate político. Pero es una *policy* especialmente efectiva sólo bajo condiciones que están signadas por el fatalismo sobre la capacidad organizada de la humanidad y la esperanza de una profecía salvadora. Tal como es visible en distintas etapas de la historia, las mitologías surgen como una consecuencia de la idea de un destino inevitable cuyas líneas de desarrollo no se pueden revertir, de modo que el fatalismo es inseparable del pensamiento mítico.¹³ El fatalismo se endereza especialmente contra el papel de las ciencias sociales y, soslayando las capacidades racionales del ser humano, elige la pericia de las fórmulas mágicas y las habilidades naturales del hombre. Entonces el vaticinio es presentado como una fórmula de salvación total, pero ahora su diseño entraña una hechura técnica dentro de la cual se desenvuelven promesas que aun siendo improbables y hasta imposibles, son aceptadas con base en las creencias más que en la razón.

Ello se debe a que actualmente la mitología mágica también entraña una metamorfosis de la mitología semántica. Como es igualmente observable en la historia de la civilización, la palabra ha cumplido con dos funciones diversas, una mágica y otra semántica. En los albores de la humanidad la palabra mágica inducía la producción de efectos y el cambio

¹² Cassirer, Ernst, *El mito del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1968, pp. 334-335.

¹³ *Ibidem*, p. 347.

en el curso de la naturaleza, más que describir un suceso o una relación de sucesos.¹⁴ Hoy en día, edad de la planetización y la integración entre los países, junto con el cambio de valores ocurre una mutación del lenguaje que ha traído consigo palabras nuevas y otros significados para vocablos antiguos. Hoy en día, como en épocas remotas, hay palabras que no describen un suceso o una relación de sucesos con apego a la semántica, sino que producen efectos sociales y estimulan las emociones humanas, de modo que el lenguaje también comprende voces preñadas con sentimientos y pasiones.

Las visiones mitológicas de la especie humana encierran un carácter frecuentemente maniqueo, pues las situaciones fatales sólo pueden ser revertidas cuando, para grandes males, se ofrecen grandes remedios. Esto facilita que el pensamiento mágico brinde *grandes soluciones* y solamente observe un *camino único*, y haciendo del heroísmo una regla, se proponga presentar una *verdad revelada* perfecta que no admite discusión alguna. El maniqueísmo suele ser construido como dicotomía infundada que convierte en antónimos a voces emparentadas o que eran sinónimos dentro de una cultura social determinadas.

El mito ha estado ligado a los *ismos* que conmovieron la vida mundial hace más de medio siglo: el nazismo, el racismo y el totalitarismo. Su carácter es la exclusión, la carencia de un proceso de argumentación y diálogo, la entronización de un mundo cerrado habitado por el autismo antiintelectual.

El nuevo manejo público entraña una idea mítica, pues según la voz de sus promotores, consiste en un movimiento heroico innovador, que se enfrenta a la fatal deficiencia congénita del desempeño del Estado y brinda la única solución posible a sus males: vaciar al Estado de su materia política e inyectarle economía neoclásica. El nuevo manejo público comienza por hacerse atractivo a través de la mitología mágica de su lenguaje:

[...]el término manejo público tiene orígenes semánticos que implican tomar en la mano [...] El uso de la rúbrica manejo público se ha incrementado a lo largo del

¹⁴ *Ibidem*, pp. 334-335.

crecimiento relativo al tamaño, costo y efectividad del gobierno [...] el término manejo público aparentemente ha sido atractivo porque implica alguna cosa que es necesitada seriamente en este contexto.

Como el manejo público se refiere a tomar cosas con las manos, “él sugiere una firmeza y eficiencia de una clase de estereotipo atribuido al manejo de los negocios”.¹⁵

Quizá la más asombrosa expresión de mitología semántica sea la narrada por Laurence Lynn, quien nos hace saber que David Garson y Samuel Overman creen que el incremento de popularidad del manejo público, quizá se deba a que ese término refiere connotaciones más viriles que el término administración.¹⁶

He aquí de donde emana mucha de la fascinación actual con el término manejo, que embriaga a ciertas personas a través del uso emotivo de vocablos tales como la firmeza y la idealización de los negocios privados.

En la lengua de Shakespeare los vocablos *public administration* y *public management* han estado históricamente hermanados desde principios del siglo XX, tanto en el pensamiento administrativo británico como en el estadounidense. Sin embargo, recientemente se han antagonizado artificialmente, de modo que lo que hasta ahora era una sinonimia o una relación armónica –pues *management* se concebía como una parte de la administración– hoy constituye una dicotomía maniquea. En efecto, se dice que “existe una clara distinción entre *public administration* y *public management*, como vocablos con significados diferentes respecto de la acción del administrador”.¹⁷ Enseguida se detecta a una entidad que pue-

¹⁵ Rainey, Hal, “Public Management: Recent Developments and Current Prospect”, en Lynn, Noami y Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990, pp. 157-158.

¹⁶ Lynn, Laurence, *Public Management: Art, Science and Profession*, Nueva Jersey: Chatham House Publishing, p. 37. La referida obra de Garson y Overman se titula *Public Management Research in the United States* y fue publicada en 1983.

¹⁷ Las ideas son de Lawrence Stifel *et al.* y Richard Stillman, respectivamente. Citados por Ospina, Sonia, “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”, *Gestión y Política*, vol. II, núm. 1, 1993, pp. 37-38.

OMAR GUERRERO

de ser vista de dos modos: uno vicioso y otro virtuoso. Esa entidad es la administración pública, la cual tiene una faz abominable y un rostro venturoso. En la peor de sus caras se llama administración pública, y en tal condición en ella privan los vicios más reprobables:

[...] el primer término –traducido literalmente como administración pública– connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el *statu quo*. Éste se asocia con una concepción de la administración como una disciplina aplicada y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales.¹⁸

La mitología semántica, por arte de magia, hace que la administración pública se observe como “pasiva”, “conservadora”, meramente “técnica”, “mecánica” y “tradicional”.

Pero hoy en día, en Estados Unidos se pugna por superar esos vicios y a la administración pública se le bautiza de nuevo. Ahora se le comienza a llamar *public management*:

[...] el segundo término [traducido literalmente como gestión pública] connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Esta es una concepción más globalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto.¹⁹

Nuevamente la voz mágica se antepone al vocablo semántico y atribuye a la gestión pública las cualidades de la “agresividad”, la “acción”, la “resolución” y la “creatividad”, además de la “innovación”, la “modernidad”, la “reflexión” y la consonancia “planetaria”, que presume que están ausentes en la administración pública.

El uso mitológico del vocablo *manejo*, sin embargo, no ha sido igual en países que comparten la misma lengua. De antaño se ha hecho un uso

¹⁸ *Ibidem*, p. 38.

¹⁹ *Idem*.

diferencial de los vocablos *management* y *administration* en el Reino Unido y Estados Unidos. Esta desemejanza tiene su origen en el uso mágico de las voces, más que en su significado:

[...] una clara diferencia entre las ideas de administración británica y estadounidense está reflejada en la preferencia que cada país ha dado a su término favorito: la mayoría de los estadounidenses sienten que el término ‘manejo’ es preferible a ‘administración’. Ellos quieren decir que ‘manejo’ es una palabra confiable y dinámica, mientras que ‘administración’ es grosera. ‘Manejo’ acentúa el número total de ingredientes involucrados en un trabajo hecho”; ‘administración’ sugiere sólo su cargo más elevado.²⁰

Para los británicos el manejo significaba manipulación y concentración de la autoridad, en tanto que administración implicaba lo que se estaba ejecutando. Manejo era un concepto impersonal, mientras que administración se refería a los derechos e iniciativas de otros.²¹

Para los angloamericanos el manejo ofrece la impresión emotiva de “confiabilidad” y “dinámica”, en tanto que la administración es una palabra “grosera”, tosca. Pero para los británicos, en contraste, el manejo es “manipulación” y el modo como se concentra el poder, en tanto que la administración les inspira el sentimiento de ejecutividad.

Nunca estará de más insistir en los peligros subyacentes en el poder del mito en la administración pública. Christopher Hood y Michael Jackson han llamado la atención sobre la supremacía de los *econócratas*,²² así como los *consultócratas* gerenciales, sobre otros protagonistas administrativos cuando de argumentos aceptados se trata. Su preeminencia radica en el uso de la metáfora y la ficción como armas de la persuasión, de modo que ambas explicarían el peso de los economistas como persuasores

²⁰ Dimock, Marshall, “Introduction”, en Thomas, Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Londres: Longman Group, 1978, p. XVI.

²¹ *Idem.*

²² El concepto de “*econócrata*” se debe a Peter Self, quien dedicó el término a su obra *Econocrats and the Policy Process*, Londres: The MacMillan Press, 1975.

en el argumento administrativo a través del uso de la ficción, más que de la verdad. Tampoco se debe descontar que esa supremacía tiene como fuente alterna la incapacidad de la teoría de la administración pública para lograr una real verosimilitud, o bien tener las pruebas factuales efectivas.²³ He aquí un problema central para la ciencia de la administración pública.

Quizá el aspecto más destacado de la mitología neogerencial pública sea que, a semejanza de la dicotomía política-administración, declare que en el seno del gobierno, como en los negocios, se puede configurar la antinomia entre la formulación y la implementación de *policy*. A partir de esta postura, Henry Mintzberg ha destacado el subyacente fervor religioso del movimiento gerencial.²⁴

En suma: el terreno que aquí pisamos está construido con la materia prima del mito y la palabra mágica, más que con el rigor idiomático que rige en la semántica y el imperio de la conceptualización científica.

III. El nuevo manejo público

III.1. Cómo el espíritu empresarial privado reanima al cuerpo del Estado

El nuevo manejo público es un “paradigma empresarial de manejo” privado provisto por el neoliberalismo, cuyo destinatario es el Estado.²⁵ El neomanejo público reivindica la añeja figura del empresario creada por Richard Cantillon hace más de doscientos años y que, en entender del economista irlandés, era aquel sujeto que, estando comprometido con las actividades productivas de la sociedad, vive de un modo incierto que está

²³ Hood y Jackson, *op. cit.*, pp. 157-158.

²⁴ Mintzberg, Henry, “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review*, mayo-junio, 1996, p. 79.

²⁵ Savoie, Donald, “What is Wrong with the New Public Management”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, p. 112.

determinado por el número de sus clientes. Los empresarios se distinguen de aquellos que viven de un salario, por tener ingresos tan inciertos como su subsistencia, y porque constituyen una categoría económica de quienes tienen capital para establecer una compañía o viven de su trabajo. Su misión es servir de intermediarios en todo trueque y circulación hecha por el Estado.²⁶

El nuevo manejo público reclama para sí la herencia del empresario indómito, y sugiere al gobierno invocar su espíritu para combatir el desempleo y la pobreza, toda vez que su promoción hace compatible el éxito económico y la cohesión social.²⁷ Hoy en día se usa el concepto de empresario o emprendedor para significar el desarrollo de nuevos negocios, así como para caracterizar a los negocios en general, denotando principalmente la voluntad para tomar riesgos, hacer innovaciones y adoptar iniciativas para explotar oportunidades de negocios. Igualmente refiere el mantenimiento de las compañías privadas a través de la eficiencia y la competitividad.

La visión empresarial ha otorgando al nuevo manejo público los ideales con los que se ha propuesto transformar al Estado, pues desde su perspectiva, la empresa privada opera con previsión, imaginación, inteligencia, capacidad de decisión, actitud de alerta y aptitud de organización, así como autorrealización, deseo de independencia y actividad creativa.²⁸ He aquí el decálogo de las virtudes empresariales privadas que el neomanejo público desea compartir con el gobierno.

Pero ese manejo está decidido a disminuir o revertir el crecimiento del gobierno con miras a su privatización o, cuando menos, a su cuasiprivatización, poniendo énfasis en la subsidiaridad de la provisión de los servicios públicos. Se orienta al desarrollo de la automatización en

²⁶ Cantillon, Richard, *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*, México: Fondo de Cultura Económica, 1978 [1755], pp. 42-45.

²⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, *Fostering Entrepreneurship*, París, 1998, pp. 34 y 41.

²⁸ *Ibidem*, p. 42.

OMAR GUERRERO

la producción y distribución de los servicios públicos, particularmente en tecnología informática, así como al desarrollo de una agenda internacional enfocada en los temas generales del manejo público, los estilos de decisión y la cooperación internacional.²⁹ Debido a que la palabra manejo público comenzó a ser usada cuando los países desarrollados iniciaron la reforma del Estado con base en las privatizaciones, “la nueva frase ‘*public management*’ ha reflejado la inserción de la perspectiva gerencial dentro del sector público”.³⁰

Consiste pues en un paradigma privatizador de la implementación en administración pública, que pretende que el Estado pase a las manos de empresarios privados que tengan un control activo, visible y discrecional sobre las organizaciones administrativas. Su apotegma sencillamente invoca la “libertad de manejo”, una paráfrasis de la friedmaniana idea de la *libertad de elegir*.³¹ De aquí deriva su propuesta sobre la responsabilidad que requiere una asignación clara de deberes, no la dispersión del poder. Entraña estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como la definición de metas, objetivos e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos, en los que se incluye a los servicios profesionales. La responsabilidad requiere una declaración nítida de metas por ser alcanzadas. En fin, pone el énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de desempeño y se anteponen esos resultados a los procedimientos.

Constituye un paradigma integrado por un conjunto de componentes interrelacionados, tales como la provisión de servicios de alta calidad para los valores ciudadanos y el incremento de autonomía de los gerentes públicos, particularmente en las agencias de control; así como la aprecia-

²⁹ Hood, Christopher, “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, vol 69, núm. 1, 1991, p. 3.

³⁰ Lane, Jan-Erik, “Will Public Management Drive Out Public Administration”, *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, 1994, pp. 139-151.

³¹ Friedman, Milton y Rose Friedman, *Libertad de Elegir*, Madrid: Planeta-Agostini, 1989 [1979].

ción de los valores de competición y el mantenimiento de una actitud abierta acerca de que los propósitos públicos pueden ser alcanzados mejor por el sector privado, que por el público.³²

Tiene su *habitat* en los espacios hacendarios porque la gestión financiera es básica en el enfoque empresarial. En Reino Unido esto es visible dentro de los contenidos de revistas tales como *Contabilidad financiera y manejo (Financial Accountability and Management)*, *Contabilidad (Accounting)*, *Auditoría y contabilidad (Auditing and Accounting)*, y *Finanzas públicas (Public Finance)*.

A pesar de la nitidez de su factura privada, es categorizado como una reconceptuación académica de la administración pública, lo que resulta en una notoria paradoja. El neomanejo público ha sido elevado por sus promotores a signo representativo de la actualidad, así como a una supuesta categoría científica referida a la capacidad de un modelo gerencial para solucionar los problemas de todas las organizaciones, incluyendo las estatales. En el colmo de la soberbia, es concebido como rúbrica de aptitudes universales: “el nuevo manejo público es un concepto muy amplio que involucra no solamente las cualificaciones de los manejadores públicos, sino también el relacionamiento entre la burocracia y los políticos, así como la redefinición del concepto de gobernabilidad”.³³ Pero el neomanejo público más bien constituye una de las más relevantes tendencias contra la administración pública en la década de los ochenta dentro de los países anglófonos, aunque su influencia se ha dejado sentir en otros países más.³⁴

El neomanejo público también entraña una propuesta: que la empresa privada juegue un papel pedagógico para la administración pública, cuyas lecciones significan el *buen manejo* en sí mismo. Simplemente

³² Borins, Sanford, “The New Public Management is Here to Stay”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, pp. 131-132.

³³ Wake Carroll, Barbara y David Garkut, “Is there Empirical Evidence of a trend Towards ‘Managerialism’? A Longitudinal Study of Six Countries”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 39, núm. 4, 1999, p. 536.

³⁴ Hood, *op. cit.*, p. 3.

OMAR GUERRERO

consiste en la aplicación de la sabiduría del manejo convencional y las técnicas concomitantes al sector público, unidas a la planeación, la organización y el control. La aplicación del buen manejo produce *organizaciones excelentes*; estas organizaciones son las que no tienen solamente un desempeño con altos niveles de rentabilidad sino que son también innovativas y proveen seguridad de empleo, así como valiosos productos y servicios al consumidor.³⁵

La administración pública puede ser una organización excelente si aprende cuatro lecciones dictadas por la administración de negocios: primera: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización; y cuarta: mejorar las relaciones con los clientes externos.³⁶

La idea de la excelencia está inspirada en el *best seller* de la gerencia privada preparado por Thomas Peters y Robert Waterman: *En busca de la excelencia*. La obra surgió de una investigación de lo que los autores definieron como las grandes empresas en innovación continua, cuyo universo comprendió 75 compañías privadas.³⁷ De la investigación florecieron ocho atributos entre los que destacamos el énfasis por la acción, proximidad al cliente, autonomía e iniciativa, y productividad contando con las personas. No es ningún secreto que este ideario lo encontremos reproducido frecuentemente en los planteamientos neogerenciales.

Con base en las enseñanzas de la opción pública a través de Vincent Ostrom, la burocracia, antaño central y jerárquica, es desarticulada en unidades menores.³⁸ El nuevo manejo público impuso el cambio hacia la

³⁵ Duncan, Jack, Ginter, Peter and Stuart Capper, "Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector", *Public Productivity & Management Review*, vol. 14, núm. 3, 1991, p. 230.

³⁶ *Ibidem*, p. 230.

³⁷ Peters, Thomas and Robert Waterman, *In Search of Excellence*, Nueva York: Warner Books, 1982, pp. 13-16.

³⁸ Ostrom, Vincent, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 31, 1971, pp. 203-216.

desagregación de la organización del sector público, desgajando unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos. Las nuevas entidades operan con base en presupuestos descentralizados sobre una sola línea. Igualmente, crea unidades manejables, separa los intereses de la provisión y la producción y “gana las ventajas de la eficiencia con el uso de contratos y franquicias tanto *dentro* como fuera del sector público”.³⁹

El neomanejo público, con base en el modelo empresarial, propende hacia un aumento sustancial de la competencia en el Estado, pues la rivalidad es la clave de la disminución de costos y de los estándares superiores. El nuevo paradigma constituye “un esfuerzo hacia la *privatización* de los estilos de la práctica gerencial [el cual] necesita usar las herramientas provenientes del sector privado en el sector público”.⁴⁰ El nuevo manejo significa el establecimiento de una gran disciplina en la gestión de los recursos a través de la reducción de costos, el reforzamiento de la disciplina laboral en el servicio público, la resistencia a las demandas sindicales y la disminución de costos. Constituye, en fin, el control de las demandas de recursos del sector público y “hacer más con menos” en los anchos territorios de un Estado privatizado. La competencia es establecida porque se discierne que provee la insistencia necesaria para dar eficiencia a los servicios públicos, y propende a que las organizaciones gubernamentales sean competitivas entre los proveedores del gobierno y sus propios proveedores de servicios públicos, así como entre los proveedores del gobierno y los del sector privado. El neomanejo público ha eliminado la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y ha establecido servicios con base en el sistema de precios.⁴¹

³⁹ Hood, *op. cit.*, pp. 5-6. El énfasis es del original.

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Kaul, Mohan, “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, Londres, *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997, p. 18.

OMAR GUERRERO

La competencia constituye un instrumento central en el neomanejo público, pues éste opera en una economía conducida por las fuerzas del mercado. De hecho, al establecerse mercados interiores en el servicio público, significa el mejoramiento de las burocracias gubernamentales, la disminución de costos y el incremento de la eficiencia.⁴²

Bajo sus nociones centrales no se diferencia al ciudadano y al consumidor; al tiempo que se han acuñado nuevos términos tales como la calidad total y los círculos de calidad, inspirados en la experiencia japonesa, así como otros relativos a “la empresariedad” (*entrepreneurship*) y el incremento de poder o “empoderamiento” (*empowerment*).

Otro foco del nuevo manejo público es la administración de personal, donde se ha impuesto el sistema de contratos⁴³ y se ha allanado el paso al servicio civil para incorporar por igual a candidatos de los sectores público y privado. En Reino Unido tal estrategia se aplicó al alto servicio civil e incluso al cuerpo de policía.⁴⁴

El nuevo manejo público constituye una fuerza social poderosa, cuyo espíritu está movido por las “3e”, que constituyen su código genético: economía, eficiencia y efectividad. El neomanejo público es hijo del Partido Conservador, gestado como medida de endoprivatización durante los años ochenta a través del Comité de Gobierno y Derecho, un organismo del Consejo de Investigación Económica y Social que estableció programas orientados al desarrollo de organizaciones y métodos de operación del sector público británico, para un uso de recursos más efectivos y eficientes. Por lo tanto, ese manejo consiste más en un programa estratégico de un partido en el gobierno que en una teoría rigurosamente elaborada.

⁴² Terry, *op. cit.*, p. 195.

⁴³ Boyle, Richard, “Managing by Contract in the Public Sector”, *Administration*, vol 40, núm. 4, 1992-1993, pp. 333-346.

⁴⁴ Gray, Andrew y Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution”, *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995, p. 87.

IV. Una teoría antiestatal

IV.1. Cómo el Estado es vaciado de política y sustentado con economía neoliberal

El nuevo manejo público consiste en un conjunto disímulo de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión pública, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del Estado. Desde esta perspectiva, el neomanejo público puede dividirse en dos grandes concepciones: la primera acepta la rescatabilidad del Estado y propone una estrategia de reforma a través de la adopción del ideario y la tecnología de la empresa privada; la segunda, que juzga al Estado como insalvable, propala su transformación radical dentro de la idea de firma privada competitiva.

Esta última acepción es la dominante y supone, ante la visión precedente, una radical “despolitización” del Estado, la separación entre la política y la administración, y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo. El nuevo manejo público no sólo es presentado como un paradigma alterno y superior a la administración pública tradicional, sino propuesto como la mejor medicina para sus males, pues se razona que la administración pública no sólo está en crisis como fenómeno social, sino también como disciplina.⁴⁵ Se cree que la actual es una época de desafíos al paradigma de la administración pública aún basado en una perspectiva tradicional, y que debe modelarse bajo el patrón del espíritu empresarial privado.

En Reino Unido algunos académicos han insistido sobre esa crisis y propuesto al nuevo manejo público como una disciplina ecléctica opcional fundada en la economía neoclásica más que en la política, y en el énfasis en las fallas de gobierno más que en las del mercado. Esta perspectiva externa gran escepticismo sobre la capacidad de la burocracia para proveer los servicios públicos efectivamente. El nuevo manejo público se

⁴⁵ Lane, *op. cit.*, p. 139.

OMAR GUERRERO

propone solucionar los problemas públicos del gobierno a través de fuerzas contemporáneas, tales como la “privatización y la competitividad”.⁴⁶ Esta propuesta supone, de manera similar a como ocurre en la economía, que el mercado regula la oferta y la demanda, y que puede entonces hacer más eficiente la provisión de servicios públicos a los consumidores. A través del establecimiento de mercados interiores los gobiernos aprenden a vender sus servicios y del tal modo se tornan más eficaces como suministradores de los mismos. Empero, estas propuestas omiten que tanto el lado de la oferta como el de la demanda de servicios públicos en el mercado operan bajo imperfecciones, y que de tal modo se introducen en el sector público.⁴⁷

Es obvio que el mercado no trabaja con perfección y no es inusual que, a pesar de la baja calidad de un producto, un vendedor tome ventajas indebidas sobre el comprador. Tampoco es extraño observar fenómenos de monopolio e imposición de precios por parte de un vendedor, así como el acaparamiento de productos; ni es raro que los gobiernos trabajen imperfectamente, pero las soluciones a sus problemas no son exclusiva ni preferentemente económicas, sino políticas. Entonces no se debe esperar que los neomanejadores públicos como economistas de formación sean capaces de mejorar la gobernabilidad del Estado, sino solamente no exacerbar sus fallas económicas y colaborar, hasta donde sea posible, para realizar mejoras políticas.⁴⁸

La lógica del mercado es diversa a la lógica del gobierno, pues éste es regido por reglas de autoridad de factura constitucional e implementadas por mandatos legítimos de los servidores públicos. Incluso se pueden legalmente constituir enclaves de propiedad pública donde la producción de bienes y servicios excluya a los particulares. El manejo privado está dominado

⁴⁶ Boyne, George, “The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?”, *Public Administration*, vol. 74, invierno, 1996, p. 686.

⁴⁷ Kelly, *op. cit.*, p. 206.

⁴⁸ *Idem.*

por las preferencias de los dueños de la empresa, en tanto que el público está supeditado a la autoridad formal del gobierno que ejerce los poderes coercitivos del Estado. Aquí las preferencias yacen en leyes, en la propiedad pública, en los lineamientos administrativos y en las actividades de evaluación, porque las distinciones fundamentales entre las organizaciones públicas y privadas están basadas en el gobierno de la ley.⁴⁹

En suma, la concepción sobre la irreformabilidad del Estado induce, en esa acepción dominante del manejo público, a proponer como única salida a los problemas de la administración pública que adopte, con plenitud, el sentido empresarial de la firma privada, a pesar de sus deficiencias de apreciación de la realidad gubernamental de los países.

También el nuevo manejo público es invocado como una *gran respuesta* a los problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado, tal como lo ha explicado Donald Savoie.⁵⁰ Desde la óptica de su rescatabilidad se juzga salvable porque los males que lo aquejan pueden ser curables por la vía de una reforma endoprivatizadora menos radical, que lo convierta en un Estado manejador y solvente para desempañar sus funciones. Tales funciones, sin embargo, difieren gradual y radicalmente de las que de antiguo están a su cargo.

Abonando el terreno de la globalización planetaria, el neomanejo público es concebido como una criatura de los nuevos tiempos, principalmente por motivo de la articulación mundial de la economía y los cambios en el concepto de soberanía. Un autor ha comentado lo siguiente: “mi observación es que la naturaleza del desafío gerencial para el gobierno y el sector privado cambió sustancialmente; sin embargo, los negocios se han adaptado más rápidamente a estos cambios que el gobierno; y el gobierno, en los hechos, muestra poca evidencia de alguna intención de adaptar o una capacidad de adaptar”.⁵¹ Del mismo modo, los

⁴⁹ Lynn, *op. cit.*, p. 235.

⁵⁰ Savoie, *op. cit.*, p. 113.

⁵¹ Faulkner, Hugh, “Locking to Public Management”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 33, núm. 1, 1995, p. 384.

OMAR GUERRERO

negocios han adquirido la tecnología más rápidamente que el gobierno, tanto en lo concerniente a las comunicaciones, como a la informática. En las compañías privadas, en contraste con el gobierno, el manejo está basado en nuevas formas de control de calidad, y calidad de productos y enfoques novedosos de la productividad.

El neomanejo público reconoce que, desde la década de 1980, la administración pública ha emulado algunas de las medidas implementadas en el sector privado, tal como fue visible en los regímenes de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. No obstante, tal emulación tuvo resistencias en Europa oriental, e incluso en algunos países de Europa occidental. Cabe subrayar que hay variaciones entre el enfoque angloamericano y el modelo Westminster propio de Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, que no abraza del todo a Canadá, pues aquí se deja sentir fuertemente un sentimiento propiamente nacional y es muy enérgica la influencia estadounidense.

Bajo la idea del Estado administrativo reformable, el nuevo manejo público no significa borrar las diferencias de los sectores público y privado. El sector público desarrolla su propio modelo, porque la *policy* es cualitativamente diferente a las medidas implementadas por los negocios. El manejo privado es más rápido y ágil porque trata con diferencias aisladas, dándoles autonomía y operándolas, y controlándolas a través del manejo financiero muy limitado desde la cima. El gobierno, en contraste, opera con departamentos, agencias reguladoras y funciones redistributivas, toda vez que es más complejo y más grande.

Sobre esa misma línea, la fuente precitada explica lo siguiente: “me gustaría insistir que el manejo del sector público no está relacionado con sistemas de contabilidad intradepartamental. Lo que distingue cualitativamente el manejo del sector público del manejo de los negocios es que el primero trata con los macrosistemas y con el interrelacionamiento de las organizaciones”.⁵² Por consiguiente, el gobierno debe ser movido hacia el nuevo manejo público con miras a una mayor adaptación e innovación

⁵² *Ibidem*, p. 386.

institucionales, porque actualmente opera con reglas y jerarquía, y limita la libertad de acción, coarta la capacidad de respuesta y restringe la iniciativa. En el gobierno la rutina es una sierva del control cuando, más bien, debe responder al cambio con habilidad de adaptación institucional y construir una más flexible y responsiva adaptabilidad.

La reformabilidad del Estado administrativo depende de la prueba real de desempeño del gobierno, que consiste en la implementación. Ésta constituye una habilidad para manipular las relaciones entre los departamentos y, en los regímenes federales, manejar los vínculos entre los gobiernos nacional, regional y local. Cualquier búsqueda para construir un paradigma del manejo público basado en la innovación debe fundarse en la gerencia de las organizaciones gubernamentales interdependientes.⁵³

Bajo esta perspectiva, el establecimiento del neomanejo público ha implicado los siguientes aspectos: se juzga que el modelo de manejo público puede reemplazar exitosamente al paradigma de administración pública, que el Estado manejador substituye al Estado administrativo y que aquel manejo se puede establecer si en un país subsiste un gran sector paraestatal. Implica, asimismo, que los elementos estructurales de la administración pública y el manejo público son dicotómicos, que los manejadores forman una corporación especial y hoy en día está en curso una segunda “revolución gerencial”.⁵⁴

IV.2. Inmersión del Estado en la vida mercantil

Con base en la noción del Estado rescatable, al cual se le debe dar una infusión sustanciosa de espiritualidad empresarial, el neomanejo público se propone reemplazar lo que con mira estrecha identifica con el paradigma de administración pública. Esta idea es el resultado de la combinación de la perspectiva gerencial y una apreciación comercial del Estado, que

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Lane, *op. cit.*, pp. 139-151.

OMAR GUERRERO

descansa en el propósito de establecer un mercado interior a la vez que endoprivatizar los procesos de gestión referentes a la provisión de bienes y servicios públicos, así como la gestión de las empresas públicas. Su trasfondo evoca las nociones de Ludwig von Mises sobre la identidad perfecta entre racionalidad y mercado, pues éste expresa el cálculo que está entrañado en el precio y el dinero.⁵⁵

El ascenso de la visión neogerencial refleja el crecimiento de los valores del mercado en el sector público, tal como tiene lugar incluso en Francia, Alemania y Noruega, donde las reformas hechas en dicho sector se basaron en los ideales del mercado, pero de manera diversa al mundo anglófono. Este enfoque tiene su base en el modelo de conducción del mercado dentro del sector público, y aunque la provisión de bienes y servicios no es nueva en dicho sector, la forma como se hace sí lo es, porque hay un estilo diferente de organización y liderazgo, fundado en el desarrollo de un mercado interno.

De hecho la rescatabilidad del Estado significa llanamente que el Estado gerencial lo sustituye: el reemplazo consiste en cambiar algunas funciones tradicionales en el sector público y establecer, en su interior, los elementos del mercado. El cambio está representado por el manejo, en lugar de la asignación pública de recursos; por la privatización, en lugar de las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; por la desregulación, en lugar de la regulación pública; y por mercados interiores, en lugar de la hechura de *policy*.⁵⁶

En contraste con el modelo Westminster, en Estados Unidos, el nuevo manejo público intentó deslindarse tácitamente del modelo de privatización aludiendo que la perspectiva del mercado no constituye una teoría única, sino un conjunto de estrategias alternativas que pueden tener un conflicto entre sí. Es más, allí el enfoque gerencial es considerado como diferente

⁵⁵ Mises, Ludwig von, *El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico*, México: Hermes, 1961 [1922], pp. 102-114.

⁵⁶ Lane, *op. cit.*, p. 140.

al modelo de privatización, pues como lo argumentan David Osborne y Ted Gaebler, “la privatización es una de las flechas del carcaj del gobierno. Pero, como es obvio, privatización no es *la* solución. Quienes la abogan por motivos ideológicos, porque creen que la empresa es siempre superior al gobierno, están vendiendo oro falso al pueblo estadounidense”.⁵⁷

Esta imagen está ciertamente torcida por ignorar deliberadamente la factura privatizadora del nuevo manejo público, aunque en Estados Unidos se le llame de otra forma: gobierno empresarial. De hecho constituye un apartamiento ideológico por la incomodidad que algunos gobiernos post-privatizadores tienen cuando aún conservan proles de esas *políticas* mercantiles. Empero, se trata de un cambio de foco de la privatización, la cual, actuando originalmente hacia afuera, retorna y se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un mercado interior, pues su objeto es explotar ahora los sectores públicos de los países desarrollados que tienen una economía avanzada donde el tamaño de la asignación de recursos públicos es sustancial y cuentan aún con empresas públicas. Tal como lo explica un autor, “el manejo público representa un intento de reforma del sector público desde adentro, mientras que la privatización implica que las funciones pueden ser segregadas del sector público”.⁵⁸ La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo neogerencial auspicia el mercado interno. Sencillamente la privatización ha cambiado de *locus*, y del exterior penetra en el seno del Estado, pero en ambos casos su medio específico es el mercado.

IV.3. El espíritu empresarial privado conquista al Estado

Este supuesto tiene su raíz en la clausura de la fase de la exprivatización y la inauguración de la etapa de la endoprivatización, pues:

⁵⁷ Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Nueva York: William Patrick Book, 1992, p. 45.

⁵⁸ Lane, *op. cit.*, p. 142.

[...] dado que todas las actividades del gobierno difícilmente pueden ser transferidas al sector privado, la próxima mejor solución es transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales. Sin embargo, el manejo privado es diferente de la administración pública: el primero deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas del manejo. Esto también significa ‘desburocratizar’ las operaciones del gobierno y reducirlas sustancialmente.⁵⁹

El modelo neogerencial, visto de tal modo, es propuesto como conciliable en lo general con la teoría de la administración pública, pero polemiza sin tregua con un paradigma específico de dicha administración al que llama “weberiano”. Este modelo es observado como un paradigma racional, basado en la planeación, y una organización administrativa jerárquica, que debe ser reemplazado por un esquema de descentralización y orientación hacia los resultados y a la introducción de mercados internos, dentro de los gobiernos nacional, regional y local.

La perspectiva mercantil es una novedad del neomanejo pero no la noción de gerencia por resultados, que fue propuesta primigeniamente por Peter Drucker como “manejo por objetivos”. En efecto, él se refirió al manejo por objetivos desde 1954, cuando trató el uso del tiempo y anotó que su acción siempre tiene como objeto visualizar resultados futuros.⁶⁰ Posteriormente dedicó una obra a esa gerencia donde explicó que un negocio privado existe para producir resultados en el exterior, es decir, en el mercado y en la economía. Desde su publicación original en 1964, esta obra estableció el inicio de una etapa pionera caracterizada por el análisis de los mercados y los productos, el abandono organizado de lo viejo y lo obsoleto, el estímulo del liderazgo y los objetivos de la innovación. Drucker sostuvo que ningún resultado existe dentro de la empresa, sino afuera: en los consumidores activos en el mercado y en las autorida-

⁵⁹ Savoie, *op. cit.*, p. 113.

⁶⁰ Drucker, Peter, *The Practice of Management*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1954, p. 115.

des que los regulan; y esos resultados son obtenidos no por la solución de problemas, sino por el usufructo de oportunidades.⁶¹

Tal como es observable, por cuanto al concepto de gerencia por resultados, nada tiene de novedosa la propuesta del neomanejo público.

Muchos autores razonan acerca del nuevo manejo público como una “variación sobre el mismo tema” y construyen un enfoque de administración pública desde la administración de negocios, donde subsisten ambos elementos. Las empresas públicas se transforman en firmas, pero el propietario sigue siendo el Estado, de modo que el nuevo manejo público constituye el punto final de la propuesta de un paradigma alternativo de organización del suministro público de los bienes y los servicios. Pero su alcance es muy limitado: entraña esencialmente una nueva forma de organización del aprovisionamiento de bienes y servicios.

El paradigma neogerencial público plantea una colisión maniquea de conceptos mitológicamente explayados: la administración pública tiene reglas, regulaciones y una hechura de decisiones letárgicas; el nuevo manejo público ostenta capacidad de decisión, imaginación y pasión por la actividad. Ese manejo habla de tránsito del proceso hacia el desempeño y pone el énfasis sobre la necesidad de “ganar”, más que en “gastar”. Brevemente hablando, el neomanejo público es propuesto como el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial; un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor.⁶²

La irrupción del modelo neogerencial implica que hoy en día está en curso una nueva “revolución gerencial” que ha incrementado el papel de los manejadores y ha creado una filosofía.⁶³ Esta revolución comprende tanto a las empresas privadas como aquellas organizaciones públicas que producen bienes y servicios, si bien las empresas públicas son consideradas como firmas que trabajan como lo hacen las compañías de particulares.

⁶¹ Drucker, Peter, *Managing for Results*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1986 [1964], pp. VII-VIII y 5.

⁶² Savoy, *op. cit.*, p. 113

⁶³ Lane, *op. cit.*, p. 144.

OMAR GUERRERO

Esta transformación también involucra a otras entidades del gobierno, tales como los hospitales y las escuelas. El centro de la nueva revolución es el Estado, pues su organización administrativa abandonará el modelo “weberiano” y asumirá el esquema empresarial de mercado. Las organizaciones del Estado son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato, como las empresas privadas, y consisten en corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos. Hoy en día esas corporaciones públicas tienen más una configuración rentística, que una orientación de interés público. En suma: el propósito básico de la emergencia del Estado manejador es ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.⁶⁴

Para cumplir su destino, el Estado gerencial no sólo debe reemplazar al Estado burocrático, sino tomar distancia de la política.

IV.4. Reivindicación de la dicotomía política-administración

El neomanejo público se empeña por suprimir a la política como fuente del Estado, y de tal modo situarlo alrededor del manejo a través de la economía. *Management*, no *policy*, sugieren sus promotores. Esta propuesta obedece a su visión de las patologías burocráticas como fuentes de la ineficiencia de la administración pública y como sustento de su irresponsabilidad ante las demandas ciudadanas. Como la burocracia no tiene sino el deseo de ampliar su poder, en vez de someterla al control legislativo, como lo hacen los gobiernos representativos, el nuevo manejo público separa la hechura de *policy* y la dotación de servicios para limitar sus ambiciones.⁶⁵

Pero como en Aquiles, la debilidad del nuevo manejo público está en su base; es decir, en la política, pues como público todo manejo que con-

⁶⁴ *Ibidem*, p. 146.

⁶⁵ Kaboolian, *op. cit.*, p. 190.

cierno al Estado se encuentra involucrado de manera inevitable con la política y con la lucha por el poder.

El paradigma endoprivatizar constituye una reedición actualizada de la clásica dicotomía entre la política y la administración, pero más tosca y llana, toda vez que también separa al manejo y la *policy*. En Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos, la dicotomía política-administración fue refundada en las innovaciones gerenciales que buscan ensanchar el papel del manejo, y deliberadamente se ha separado el timón y los remos, pues:

[...] los gobiernos empresariales han comenzado a establecer sistemas que separan las decisiones de *policy* (timonear) de la prestación de servicios (remar) [...] El timón requiere personas que vean enteramente el universo de los asuntos y posibilidades, y puedan equilibrar demandas encontradas de recursos. Los remos requieren personas que se enfoquen por entero en una misión y la realicen bien.⁶⁶

Sustentado en los enfoques de la opción pública y la calidad total, el neo-manejo ofrece que a través de esa separación aumentará la calidad de los servicios públicos y paralelamente se incrementará el desempeño del gobierno, toda vez que cada meta alcanzada constituye un peldaño más alto de satisfacción de la ciudadanía. Además, separando la hechura de *policy* y el manejo, se superan las tradicionales fórmulas de control administrativo y se establece una sólida rendición de cuentas (*accountability*) que ensancha el poder de vigilancia del cliente sobre los servicios públicos.⁶⁷

En Estados Unidos el estudio de la administración pública nació preñado de la dicotomía política-administración, de modo que su origen y desarrollo no se puede explicar al margen de ella. Y es la dicotomía precisamente ese talón de Aquiles. Ella es descriptiva, no explicativa; es incapaz de traslucir el fondo real sobre el que descansa la falsedad de la división entre política y administración. Pero no se trata de un problema finiquitado, pues aún existe como elemento medular de cultura política

⁶⁶ Osborne y Gaebler, *op. cit.*, p. 35.

⁶⁷ Kelly, *op. cit.*, pp. 201-205.

OMAR GUERRERO

estadounidense y es parte de lo que André Sigfried llamó el *genio administrativo* de un pueblo, donde “gerenciar (*gérer*) los asuntos del Estado requiere más genio que la aplicación práctica y cotidiana”.⁶⁸ En efecto, todavía en nuestro tiempo la dicotomía política-administración ha dado de qué hablar y lo seguirá haciendo en ese país.

Bajo su inspiración, una variedad de autores han inaugurado una nueva era que se caracteriza por un ánimo de *re*: re-construir, re-fundar y re-inventar.⁶⁹ Quizá la más célebre *re* sea de Osborne y Gaebler, a los cuales David Rosenbloom ubica en la línea sucesoria de la dicotomía, pues su idea de separar el timón y los remos en el gobierno empresarial tiene allí su fuente. Empero, estas ideas tienen el propósito de servir al régimen establecido, cuya comunidad política domesticada en calidad de clientes se mueven en el mercado, no en la arena del poder. Rosenbloom compara el esquema de Frank Goodnow sobre la antinomia entre la expresión de la voluntad del Estado y su ejecución, con la separación del timón y los remos hecha por Osborne y Gaebler, pero ésta es una analogía desproporcionada. El grado de complejidad del discurso del discípulo de Rudolf Gneist no es comparable con la simplicidad de esos autores.⁷⁰

La dicotomía también sirve de contexto lejano a las propuestas de desregulación, privatización, mercado libre y orientación al cliente, toda vez que el gobierno reiventado hoy en día constituye una nueva ortodoxia. Empero, su distancia con los problemas del poder la esterilizan por principio, pues como lo afirmó Wallace Sayre hace más de medio siglo, una teoría administrativa es también una teoría política. Rosenbloom concluye que “esta es una vieja lección: si nosotros queremos mejor gobierno, necesitamos mejor hablar de política”.⁷¹

⁶⁸ El pasaje está reproducido en la obra de Soudet, Pierre, *L'Administration vue Par les Siens et Par D'Autres*, París: Editions Berger-Levrault, 1960, p. 31.

⁶⁹ Rosenbloom, David, “Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!”, *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 6, 1993, pp. 503-507.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 506.

⁷¹ *Idem*.

Tampoco se puede observar a la administración pública ni al manejo público al margen de criterios constitucionales, pues sin ellos se pierde de vista el influjo determinante del entorno organizativo. Todo gerente público que labora en una organización del gobierno opera a través de procesos colectivos, lo que ofrece una inevitable “perspectiva regimental” (*regime perspective*) del manejo público que lo asimila a las características propias de la administración pública como una manufactura de lo público y no como un mero instrumento del régimen. De tal modo, ese manejo pasa a ser observado más atinadamente como una institución política.⁷²

Razones como las señaladas han hecho considerar a James Svra, que si bien es cierto que la dicotomía sirvió para establecer las fronteras del estudio de la administración pública en Estados Unidos, como modelo ha constituido una “aberración”.⁷³ Lo más preocupante es que no se trata sólo de un modelo sujeto al trabajo académico, sino una guía de diseño de las actividades de algunos funcionarios locales. El estudio de la administración pública merece un mejor paradigma como guía de investigación y enseñanza, “pues reconociendo que la dicotomía fue una aberración se contribuirá a un mejor entendimiento de los verdaderos orígenes del campo y cómo se ha desarrollado”.⁷⁴

En efecto, Brian Cook también así lo está señalando y ha propuesto una metáfora: “James Madison antes que Adam Smith”. Sólo teniendo un sentido de totalidad de su trabajo, sentido que ofrece el régimen político, pueden los genuinos manejadores públicos hacer adecuadamente su trabajo, lo que implica en Estados Unidos comprender y recordar las contribuciones de los padres fundadores como Alexander Hamilton, pero, sobre todo, James Madison, pues él ayuda a pensar constitucionalmente. Teniendo este sentido de totalidad que ofrece el régimen político, los

⁷² Cook, Brian, “Politics, Political Leadership and Public Management”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, pp. 228.

⁷³ Svra, James, “The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998, pp. 51-58.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 57.

manejadores efectivamente serán capaces de realizar reformas y mejorar los procesos administrativos, toda vez que pueden eliminar consecuencias imprevistas y disminuir los riesgos de error: “ellos serían administradores públicos, o manejadores públicos, buscando un adiestramiento superior y un desarrollo profesional, siempre y cuando estudien antes a James Madison que a Adam Smith”.⁷⁵ Por consiguiente, deberán leer primero *El federalista* y luego *La riqueza de las naciones*.

Como público que es, el manejo auténtico no puede desligarse de la política porque ella es el corazón de la empresa llamada gobierno. Siendo el diseño institucional el corazón del manejo público fidedigno, entonces, es la lógica de gobernabilidad de la constitución, más que la lógica de gobernabilidad los modelos económicos de la política, el centro del diseño y operación de las organizaciones de la administración pública.⁷⁶

En contraste con el manejo público legítimo, Laurence Lynn ha explicado que el neomanejo público propone el liderazgo sin autoridad, la dicotomía política-administración y un antipolítico enfoque del mando, de donde surgió su visión en favor de timonear no remar, resultados no procesos, producción no política, “empoderamiento” no poder, colaboración no conflicto.⁷⁷ Pero el nuevo manejo público no se apena ni se aflige por hacer este tipo de propuestas, aunque sean aberrantes, pues sencillamente se empeña por “redefinir las relaciones entre la hechura de *política de policy* y la implementación *administrativa de policy* [...] El diseño de *policy* fue separado de las unidades operacionales que son responsables de la administración de esa *policy*” [...] Los cambios en el manejo están demarcados en fronteras político-administrativas más claras”.⁷⁸ Paralelamente, los ministerios son definidos como meras “agencias administrativas” y desarrollado su diseño funcional al margen de la *policy* y los partidos.⁷⁹

⁷⁵ Cook, *op. cit.*, p. 230.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 229.

⁷⁷ Lynn, *op. cit.*, p. 236.

⁷⁸ Kaul, *op. cit.*, pp. 15, 18 y 20. Las cursivas son nuestras.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 18 y 20.

La dicotomía *policy*-manejo ha sido implantada en los países que comparten el modelo Westminster: Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Ciertamente allí aislaron a la hechura de *policy* distanciando la definición de objetivos, las misiones organizativas, los propósitos de desempeño y las medidas de evaluación, de su operación efectiva, teniendo como mira diferenciar el control político y la competencia neutral del servidor público. Pero la separación ha sido no sólo difícil, sino costosa, pues la libertad técnica de las organizaciones administrativas ha redundado en una pérdida de control político efectivo sobre las mismas. Y nótese que ese control esencialmente es legislativo, y que sus regímenes son el modelo de los gobiernos parlamentarios.⁸⁰

Esta visión ha sido vigorosamente criticada porque despolitiza a la organización y el trabajo del Estado. El neomanejo público debe vaciar de política al Estado, convirtiéndolo en un no-Estado, que de tal modo se transforma en un espectro de las relaciones económicas, en un cuerpo sin política que ha dejado de ser una persona pública. “El nuevo manejo público, por lo tanto, no es coherente ni neutral; más bien representa una diferente perspectiva política no sólo en la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino también en la base política del sector público mismo”.⁸¹ El neomanejo público “tiene muy poco que ofrecer en *policy*”, poco aporta a su hechura y las innovaciones reales en la administración pública; “él habla de necesidad de más ‘hacedores’ y poco de ‘pensadores’”.⁸²

El énfasis en el manejo evoca la vieja práctica de utilizar el lenguaje técnico de la administración pública, como una modalidad de formulación conciliatoria para resolver disyuntivas. Del tal modo funge como una táctica política donde en países tales como Reino Unido y Estados Unidos “existe la idea muy arraigada en el sentido de que el buen gobierno es gobierno sin

⁸⁰ Kadhemian, *op. cit.*, p. 269.

⁸¹ Gray and Jenkins, *op. cit.*, p. 87.

⁸² Savoie, *op. cit.*, p. 118.

política”.⁸³ El uso mágico de las voces técnicas suele ser una bola de humo que enmascara problemas más profundos y trascendentales, como son los misterios del uso del poder.

V. El catecismo gerencial

V.1. Cómo los ciudadanos sufren la metamorfosis en clientes y los servidores públicos en gerentes privados

El modelo neogerencial constituye un espectro integral que, considerando la noción de resultados de desempeño, mira hacia el mercado y en él no puede considerar sino a clientes, consumidores y usuarios; no ciudadanos. Por consiguiente, ante los consumidores únicamente pueden existir agentes dedicados a proveer bienes y servicios, de modo que los servidores públicos se transforman en gerentes privados aptos para vender.

A través del proceso por el cual los servidores públicos son transformados en gerentes privados, la ciudadanía es asimilada a la categoría de cliente, anteponiéndose las necesidades mercantiles a las libertades y los derechos cívicos. Esto es perceptible en la orientación al cliente, uno de los principios centrales del nuevo paradigma donde se propone una sutil división entre los “usuarios de los servicios” y los “consumidores de los servicios”. Estos últimos, en contraste con aquellos otros, no son concebidos como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Como contribuyentes informados, se supone que los ciudadanos conocen el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos. Por este motivo, los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción de los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente.⁸⁴

⁸³ Hood, Christopher, *Los alcances de la administración pública*, México: Limusa, 1979 [1976], p. 11.

⁸⁴ Kaul, *op. cit.*, pp. 15-16.

La categoría de consumidor, como la de cliente, refieren un papel comercial que incumbe a una orientación meramente individual, que contrasta con la orientación comunitaria de la vida política. La transferencia de ese papel comercial de consumidor al terreno político puede confundir el modo como el ciudadano se observa a sí mismo en la comunidad política como titular de derechos cívicos y como responsable de deberes colectivos.⁸⁵ Un problema central desatendido por esta “orientación al consumidor” es que, dentro de la vida pública, el hombre cumple un doble papel: de ciudadano y de súbdito, y en tal condición sus relaciones con la comunidad y entre sí es mucho más compleja que la propiamente de comprador de un producto. Esta complejidad es la causa de las distribuciones organizativas y funcionales de carácter federal, lo mismo que de los sistemas administrativos descentralizados y desconcentrados, que operan bajo sistemas de control que no puede establecer el mercado.⁸⁶

Tampoco la condición de consumidor ofrece una garantía de alta conciencia como comprador y mucho menos como un cliente racional que influya en la provisión de servicios públicos, pues tampoco en el mercado de bienes privados el consumidor ha desarrollado esas capacidades.⁸⁷

El papel clientelar tiene un soporte técnico destinado a la satisfacción de quien consume los servicios públicos, que fue exportado desde los negocios privados. Consiste en la gerencia de calidad total (*Total Quality Management*, TQM), una técnica que transforma no sólo los sistemas de producción sino también las relaciones entre el proveedor y el consumidor, y que trabaja en la identificación y medida explícitas de los requerimientos del consumidor, así como en la creación de equipos de expertos para la detección y solución de problemas.⁸⁸ El neomanejo pú-

⁸⁵ Kaboolian, *op. cit.*, p. 191.

⁸⁶ Gilmour, Robert y Laura Jensen, “Reinventing Government: Public Functions, Privatization, and the Meaning of ‘State Action’”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 247.

⁸⁷ Kelly, *op. cit.*, p. 206.

⁸⁸ Mathiasen, David. “The New Public Management and Its”, *International Public Management Journal*, vol I, núm. 2, 1997, pp. 7 y 14-15.

blico la ha utilizado para sus costos de análisis de calidad y ella le ha brindado racionalidad cuantificable y sistemática de un modo de gobernar trabajando mejor y con menores costos.

El manejo de calidad total ha recuperado la noción de gerencia por resultados formulada por Peter Drucker, laborando sobre los productos aguardados por la clientela en función de estándares de calidad y la aceptabilidad esperable por parte de la misma, aunque Richard Hackman y Ruth Wagerman insisten en que ese manejo no es una mera prolongación del ideario de Drucker.⁸⁹ Hay que destacar que la gerencia de calidad total se cree universal y no sólo perteneciente a los negocios, sino también propia de otras organizaciones, tales como los hospitales, las burocracias públicas, los planteles educativos y las organizaciones no-lucrativas.

El neomanejo público está sentado en bases muy frágiles. Las técnicas del manejo privado raramente se han aplicado eficazmente a las operaciones del gobierno. Pero cuando esto se ha hecho, su proceso de metamorfosis ha sido tal que durante su implementación se van preñando gradualmente de gobernabilidad hasta transformarse en técnicas de gestión pública. Esta idea ha sido formulada por Giandomenico Majone y Aaron Wildawsky, quienes creen que la implementación constituye un proceso de desarrollo progresivo que transforma a la intención primigenia que da vida a un acto gubernamental: “implementación es evolución”, sentenciaron.⁹⁰

Un autor señala sin equívocos que “hay un mundo de diferencias entre los ciudadanos y los clientes”.⁹¹ Dentro del mercado los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. Los ciudadanos, en cambio, viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los

⁸⁹ Hackman, Richard and Ruth Wagerman, “Total Quality Management: Empirical, Conceptual and Practices Issues”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, 1995, p. 309.

⁹⁰ Majone, Giandoménico and Aaron Wildawsky, “Implementation as Evolution”, en Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, Berkeley: University Press, 1979 [1973], pp. 163-180.

⁹¹ Savoie, *op. cit.*, pp. 115-116.

gobernantes. En el interior del mercado el consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición como tal. El consumidor habla con tono bajo y su conducta es “pulcra, limpia, impersonal, efectiva y quieta”.⁹² Pero el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando él demanda, su voz refleja la opinión pública no la expresión anónima del mercado; y la voz ciudadana es normalmente materia política del activismo partidista y la hechura de *policy*. El nuevo manejo público simplemente ignora estos relevantes problemas políticos que son trascendentales y nutriente primordial de la implementabilidad en administración pública.

Otro de sus enunciados fundamentales consiste en que los manejadores son un conjunto especial de empleados en las organizaciones, que asumen las funciones de hechura de decisiones.⁹³ Su peculiaridad estriba en que su desempeño es evaluado por el rendimiento en las metas organizativas y que los cargos gerenciales están fundados en poder discrecional, cuya índole es la flexibilidad, adaptación y dirección hacia metas. Para cumplir con estas prédicas de eficiencia, el manejo no está orientado hacia la observación de reglas porque los manejadores deben operar con flexibilidad, sorpresa e innovación acrecentada. Por consiguiente, dentro del nuevo manejo público, la eficiencia es concebida como más importante que la obediencia y la efectividad va por adelante de la legalidad.

El nuevo manejo público distingue el papel de los servidores públicos *senior* y la función de los funcionarios políticos, a la vez que divide los objetivos estratégicos y el proceso operacional. Así, la gestión interior de las organizaciones diferencia las responsabilidades políticas de las propiamente gerenciales, toda vez que la responsabilidad es ensanchada con la estricta definición de tareas y medidas de desempeño. La dicotomía política-administración es invocada cuando la autoridad es explícitamente delegada en los funcionarios *senior*, a cambio de responsabilidad de

⁹² *Idem.*

⁹³ *Ibidem*, p. 144.

OMAR GUERRERO

desempeño, así como a través del establecimiento de un sistema contractual para ellos.⁹⁴

Una de las materializaciones más genuina de la dicotomía política-administración es personificada por la Agencia próximo paso (*Next Step Agency*), una entidad nacida del Informe del mejoramiento manajerial del gobierno de 1988. “El concepto de la agencia próximo paso es esencialmente gerencial” y se presume que rescata parte del servicio civil central.⁹⁵ En cada Agencia los servidores civiles son empleados por un ministro con base en su responsabilidad constitucional ante el Parlamento. Estas agencias constituyen únicamente materia de delegación operacional dentro de cada departamento. En 1997 existían 172 agencias creadas por la Oficina del Servicio Público, donde “reman” operarios distanciados de la hechura de *policy*. Las críticas vertidas sobre su creación se debieron a que las agencias no se pudieron exprivatizar. Un servidor civil cree que mejoraron la racionalidad del trabajo administrativo, pero reconoce que el énfasis del carácter gerencial de las agencias recreó la separación del papel ejecutivo y la función de *policy*, y que esto derivó en una ironía dentro de un régimen parlamentario.⁹⁶

El neomanejo público se esforzó por desarrollar consumidores activos y conscientes, pero él mismo no consiguió desarrollar las aptitudes de un Estado gerencial y empresario, pues esos mismos consumidores, pero como ciudadanos plenos, le han dado la espalda en Reino Unido y en otros países. La causa radica en los productos y servicios de mala calidad ofrecidos, que trajeron consigo pobreza, abandono y marginación, y como saldos de su mala política, la inseguridad pública y una profunda inestabilidad social. El ciudadano así fatigado optó no por cambiar de proveedor mercantil, sino de gobierno manejador, poniendo en su lugar a regímenes cuyo deber es gobernar, no comerciar.

⁹⁴ Kaul, *op. cit.*, p. 61.

⁹⁵ Mountfield, Robin, “Organizational Reform within Government: Accountability and Policy Management”, Londres: *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997, pp. 71-73. Las cursivas son del original.

⁹⁶ *Idem*.

VI. Del Estado liberal de derecho al Estado neoliberal sin derecho

VI.1. Cómo el neoliberalismo propone la derogación del derecho positivo y la vigencia del derecho natural

Una de las prédicas favoritas de la economía neoclásica consiste en desregular la actividad económica y establecer un mercado plenamente liberalizado de todo monopolio estatal. En lugar del derecho positivo que regula la vida económica, el neoliberalismo propone la vigencia del derecho natural entrañado en el libre juego de la oferta y la demanda.

Esto explica por qué el nuevo manejo público soslaya el papel del derecho público y del derecho administrativo, poniendo su “foco en el manejo, no en la *policy*”.⁹⁷ Por consiguiente, ese neomanejo ignora tácitamente la esencia jurídica del Estado moderno que está fundado en la ley. El Estado se encuentra integrado con cuerpos políticos que tienen poderes y competencias, descansa en principio del gobierno por la ley y significa que la administración pública trabaja dentro de la legalidad. La estructura del derecho administrativo está configurada por la delegación de autoridad, los procedimientos de hechura de *policy*, los controles legales y el defensor del pueblo.⁹⁸ El gobierno de la ley es posible si el pueblo demanda a través del proceso judicial, de modo que el Estado de derecho está basado en el principio de legalidad que subordina a la administración pública los controles jurídicos. La base de su gobernabilidad es el criterio de corrección, a través del cual un acto administrativo puede ser detenido o enmendado en favor de los ciudadanos.

Esto explica por qué las funciones de la administración pública entrañan procedimientos y ritualismo que se le imponen de manera imperativa. Mientras ella está orientada al interés público, el gran propósito del Estado es satisfacer dicho interés y proveer un servicio a la sociedad de manera altruista.

⁹⁷ “Editorial Introduction”, *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991, p. 1.

⁹⁸ Lane, *op. cit.*, pp. 145-146.

Otro atributo central de la administración pública, ignorado por el neo-manejo público, es la predecibilidad del modo como opera su organización. Dicha predecibilidad es la base de la anticipación y la responsabilidad hacia las necesidades ciudadanas. La administración pública implica apertura en relación con sus procedimientos, porque requiere de la responsabilidad pública y la anticipación.

Portadores del espíritu empresarial arriban al Estado como gerentes privados. Por arte de magia el sentido lucrativo que traen consigo hará efectiva, eficiente y económica a la administración pública, propiciando un mercado interior donde ellos, como los antiguos romanos en el Mediterráneo, están en el *mare nostrum*. Pero los neomanejadores, tan fielmente apegados a las lecciones de Ludwig von Mises, aquí hicieron una excepción y desoyeron las advertencias de su maestro, quien ha sostenido que:

[...] es vano propugnar una reforma burocrática a través del nombramiento de hombres de negocios como jefes de diversos departamentos. Las cualidades de un empresario no son inherentes a la personalidad del mismo; son inherentes en la posición que ocupa dentro de la estructura de una sociedad mercantil. Un antiguo empresario a quien se encargue la dirección de una oficina pública deja de tener la capacidad de un hombre de negocios para convertirse en un burócrata. Su objetivo no es ya la obtención de beneficios, sino el cumplimiento con las normas y los reglamentos. Como jefe de una oficina pública puede tener facultades para modificar algunas normas de menor importancia y algunos aspectos del procedimiento interno. Pero la orientación de las actividades de la oficina está determinada por normas y reglamentos que están más allá de sus facultades.⁹⁹

Sin embargo, hay que recalcar que Osborne y Gaebler han insistido en que los administradores públicos se orienten por resultados, no por las normas, y que a imagen y semejanza de los líderes empresariales, tiran a la basura los reglamentos obsoletos.¹⁰⁰ El nuevo manejo público estadounidense se empeña por “reinventarse” a sí mismo. Empero, una tónica

⁹⁹ Mises, Ludwig von, *Bureaucracy*, New Haven: Yale University Press, 1944, pp. 48-49.

¹⁰⁰ Osborne y Gaebler, *op. cit.*, pp. 47 y 176.

semejante ofrece una “gran respuesta” a los problemas de ineficiencia reales e imaginarios de la administración pública, y tiende a ensanchar los horizontes mitológicos de una regeneración total del gobierno.¹⁰¹

Uno de los motivos que han dado vida al nuevo manejo público consiste en el supuesto de que la administración pública es obsoleta. Charles Goodsell se pregunta acerca de la validez de esta afirmación, y respondiendo a los planteamientos de Osborne y Gabler, expone diez tesis sobre la reinención del gobierno: el pueblo de Estados Unidos tiene representantes, pero ellos no están a cargo del gobierno, sino la ciudadanía misma, y mucho menos lo están los empresarios; ese gobierno sirve al interés público y no alimenta el ego empresarial; opera con base en la constitución y las leyes, no a través de nichos declarativos de misión; el gobierno puede participar con los particulares como propietario minoritario, pero también como poseedor mayoritario; debe ser flexible e innovativo, pero asimismo públicamente responsable; los resultados de desempeño se deben demandar al gobierno, pero también a los empleados públicos que lo hacen exitoso; en el gobierno la conducta gerencial privada debe complementarse con ideales no-privados de igualdad de oportunidades y de escrutinio abierto; la simplificación de reglas es buena, pero no como evaporación de principios de tratamiento comparable y de proceso adecuado; la reducción tributaria es aceptable, pero no lesionando los requerimientos de caja sobre el dinero público; y los problemas públicos deben ser tratados con creatividad, pero no como son atendidos en un negocio mercantil por aquellos a quien puede beneficiar.¹⁰²

De conformidad con su décalogo, Goodsell concluye que la administración pública no es obsoleta y que este supuesto no se puede esgrimir para ser sustituida por el neomanejo público.

El nuevo manejo público involucra muchas y grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones de enfoque, y la

¹⁰¹ Savoie, *op. cit.*, pp. 112-121.

¹⁰² Goodsell Charles, “Reinvent Government or Rediscover It?”, *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1, 1993, pp. 85-87.

ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. Por principio, el concepto de manejo es muy rancio y sus tópicos centrales en la actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en Estados Unidos y, en menor grado, en Reino Unido. Como fielmente lo expresa un pensador administrativo, “en algún sentido, el campo de la administración pública comienza con el énfasis en el manejo público”.¹⁰³

Los textos primigenios de la administración pública estadounidense, así como de la británica, exploran muchos temas hoy en día abordados por el nuevo manejo público. Un autor ha sugerido que la pregunta acerca de su novedad es importante porque hay una insinuación de futilidad e inevitabilidad en las críticas actuales de su teoría y práctica. Y que es posible que si nosotros adoptáramos el término manejo desde los negocios privados, ello podría significar una capacidad de decisión y proactividad que parece inexistente en el gobierno.¹⁰⁴ En realidad, el nuevo manejo público consiste en un movimiento ecléctico con un renovado énfasis sobre problemas centrales y eternos de la administración pública hacia su conducta propositiva y eficiente, con base en la experiencia privada, pero que también tiene rancios antecedentes. Linda Kaboolian, al referirse al nomanejo público en el Simposio sobre liderazgo, democracia y el nuevo manejo público, aludió a éste como “un nuevo vino en viejas botellas”.¹⁰⁵

Uno de los más cándidos ideales del neomanejo público es que supone que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, y que las técnicas del manejo privado pueden ser simplemente transferidas hacia la administración pública. Si los servidores públicos quisieran trabajar en el sector privado no serían empleados del gobierno, o establecerían su propio negocio. Sin embargo, la candidez de esta idea ha sido acompañada por una concepción dañina del servicio público a

¹⁰³ Rainey, *op. cit.*, p. 171.

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ Kaboolian, *op. cit.*, p. 189.

través de la cual carreras administrativas añejas, altamente desarrolladas, efectivas y muy útiles, como la de Reino Unido, fueron sensiblemente deterioradas por el nuevo manejo público. En ese país existe una carrera administrativa con más de 150 años de vida que ha sido útil no sólo al país, sino un campo de desarrollo de todos los partidos políticos, incluyendo al Partido Conservador. A dicha carrera se ingresa a través de un difícil régimen de oposiciones y se permanece a través de un no menos riguroso sistema promocional objetivo, imparcial y probadamente efectivo.

Los académicos y practicantes del nuevo manejo público lo refieren como *público*, cuando por su naturaleza y propósitos más bien se trata del *manejo privado de lo público*. Dentro de la tradición académica estadounidense de la administración pública existe una visión muy distinta a aquella otra, tal como se puede constatar desde sus orígenes con Leonard White, hasta los trabajos de Dwight Waldo.¹⁰⁶ El manejo público genuino se sigue cultivando dentro de sus añejas actividades científicas de los centros de enseñanza e investigación de administración pública en Estados Unidos, así como en Reino Unido y otros países anglófonos y en la mayoría de las naciones del orbe.

El cultivo del manejo público auténtico también ha comenzado a ocurrir a los especialistas en *policy*, cuyo foco de interés científico detenta una agenda de labores centrada en problemas de la vida cívica. Su temario se refiere a la administración pública y otras organizaciones igualmente públicas, además de la hechura de *policy*, la implementación y el derecho administrativo. Se adentra en la complejidad social, organizativa y tecnológica, y escudriña el papel de los servidores públicos en el gobierno. En efecto, “dentro de las escuelas de *policy* pública el manejo público es reconocido como una mediación entre el análisis de *policy* y las decisiones autorizadas, por un lado, y los resultados concretos de las *policies* públicas, por el otro”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*. Nueva York: The McMillan Co., 1926; Waldo, Dwight, *The Study of Public Administration*, Nueva York: Random House, 1967 [1955].

¹⁰⁷ Lynn, Laurence, “Public Management Research: the Triumph of Art over Science”, *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 2, 1994, p. 321.

Los principios fundacionales de esta orientación son brindados por Graham Allison, Eugene Bardach, Robert Behn, Richard Elmor y Aaron Wildawsky, entre otros pensadores. El punto central del manejo público bajo esta perspectiva se encuentra en el concepto de implementación: la gerencia pública es concebida como el potencial de realización de que dispone un establecimiento político e institucional.¹⁰⁸

VII. El neoliberalismo, fase superior del imperialismo

VII.1. Cómo el nuevo manejo público es diseñado como un modelo estándar para la gestión pública en el planeta

Herbert Simon ha dicho que “es tiempo de detener las difamaciones sobre el servicio público. De cualquier modo, la retórica acerca de la ‘burocracia’ no significa que las organizaciones sean el enemigo, pues ellas son la herramienta más efectiva que los seres humanos tenemos para satisfacer nuestras necesidades igualmente humanas”.¹⁰⁹ Su trabajo tiene un sugestivo título que todo lo dice: “Por qué administración pública”; porque ella es una parte esencial de la vida asociada del ser humano.

Sin embargo, las difamaciones han sido necesarias porque de qué otra manera se puede privatizar el patrimonio público, de qué otro modo se puede dismantelar al Estado en beneficio del gran capital nacional y foráneo, y a qué otro medio se puede recurrir para desplazar a las carreras administrativas públicas en favor de gerentes privados.

La promoción del neomanejo público ha sido sustentada por una apreciación unidimensional de la historia reciente, la cual asimila a la globalización económica una planetización administrativa sucedánea bajo la férula de la economía. Empero, si bien es cierto que la economía

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 233.

¹⁰⁹ Simon, Herbert, “Why Public Administration?”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998, p. II.

se globaliza, no lo es que la vida política lo haga, pues más bien los Estados nacionales tienden a consolidar sus peculiaridades políticas nacionales. En realidad los cambios que enfrentan los hacen crujiir en su interior por motivo de la diversificación de sus diferenciaciones intestinas, y en el exterior por la tendencia al desarrollo de entidades supranacionales. Hoy en día el Estado comparte estelares con la formación gradual de entes infraestatales y con la asunción de entidades supraestatales, enriqueciéndose de tal modo un universo cosmopolita en el sentido más pleno del término.

En realidad, el nuevo manejo público constituye un modelo de implementación privada de lo público, manufacturado con económica neoclásica, que opera como una propuesta transdisciplinaria hacia la administración pública. Tiene por objeto estandarizar las metodologías de gestión interna en todos los países del mundo tomando como base la experiencia vivida en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda y, en menor grado, en Canadá y Estados Unidos, sin que esa experiencia se haya sometido al escrutinio de la prueba. Si bien es cierto que ese neomanejo es su prototipo, Laurence Lynn cree que otros pensadores lo bautizaron como el modelo postburocrático o gobierno empresarial.¹¹⁰

Para hacer factibles sus designios, la cruzada transdisciplinaria de la economía neoclásica ha sido construida con la materia prima de la subcultura liberal anglosajona y movilizada a través de un discurso en el idioma de los países que ostentan esa cultura. El *new public management* es una transdisciplina anglosajona en idioma inglés, para la cual muchos países no tienen traducciones adecuadas y, mucho menos, modos racionales de recepción y adaptación crítica. El neomanejo público es un modelo de implementación unilingüe y unicultural, un fenómeno inherente a cinco países anglosajones que se está exportando como mercancía que se consume en los países subdesarrollados, a través de las ofertas que se concentran

¹¹⁰ Lynn, Laurence, "The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View", *International Public Management Journal*, vol. I, núm. 1, 1997.

y luego se distribuyen a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En contraste con la política, que es materia prima de la administración pública y que no se puede estandarizar como un artículo de consumo, la economía neoliberal ha producido una mercancía llamada neomanejo público, que se puede traficar a través de las fronteras nacionales y ser consumida por cualquier tipo de cliente gubernamental. Para facilitar su procesamiento comercial, ese neomanejo ha sido manufacturado como valor de cambio para ser exportable y de fácil circulación en el mercado mundial de tecnología gerencial privada, cuyo destino son los gobiernos del orbe. Igualmente, para llevar a cabo estas transacciones, el nuevo producto se publicita como una mercancía superior a la administración pública, e incluso, como lo aseveró Simon, se le calumnia lo necesario para lograr su desplazamiento. Andrew Dunsire ha explicado cómo el mismo fenómeno, con sus diferentes manifestaciones, converge en el punto de oponer maniqueamente a la administración pública como una cultura tradicional y jerárquica, y el neomanejo como una cultura privada mercantil.¹¹¹

La estandarización administrativa mundial a través del neomanejo público intenta encontrar un punto de origen común entre todos los países del planeta, alegando que se trata de un fenómeno universal emergente de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y entre el sector público y el sector privado. Su prédica primigenia alega una incapacidad general de todos los Estados del planeta para adecuarse al cambio, sea en lo tocante al mercado, sea en lo referente a la política.

La nueva religión gerencial tiene una santa sede de donde emana una estrategia mundial de promoción del nuevo modelo de implementación: la OCDE, cuyas publicaciones –fundamentalmente las promovidas por el Comité de Manejo Público (*Public Management Committee*)– refractan los avances e iluminan las líneas futuras que se sugieren a sus miembros, así como a un amplio repertorio de potenciales consumidores de países

¹¹¹ Dunsire, Andrew, “Administrative Theory in the 1980s: a Viewpoint”, *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995, pp. 29-31.

ajenos a la misma.¹¹² En efecto, sus prédicas basadas fundamentalmente en la economía de mercado proponen incrementar el valor de la moneda, la devolución de autoridad y el ensanchamiento de la flexibilidad de gestión, fortalecimiento de la rendición de cuentas, y las consabidas proposiciones referentes a la orientación hacia el cliente, la competitividad y otras más de las que tratamos páginas atrás.

Las publicaciones de la OCDE aspiran a penetrar un universo indiferenciado donde las técnicas privadas sean aplicables, independientemente de la naturaleza política de cada nación.¹¹³ Siendo el nuevo manejo público fundamentalmente un conjunto de técnicas, no por ello desecha del todo tener inspiraciones académicas que juzga de valor teórico, de modo que frecuentemente en sus prácticas subyacen las ideas de Peters y Waterman sobre la excelencia, o el ideario empresarial de la dupla Osborne-Gaebler.¹¹⁴

Bajo la nueva etapa postburocrática ocurre un fenómeno de postmodernización cuyo signo es una fuerza superior al nacionalismo y cuyo carácter es la discontinuidad histórica y la internacionalización de las élites administrativas, de las reformas, de la praxis y de la política. El Estado postmoderno es el producto del triunfo del capitalismo basado en la economía de mercado mundial, luego del desplome de los regímenes socialistas en Europa.¹¹⁵ Una vez arrasada la burocracia de estos regímenes, el capitalismo globalizado requiere abolir las burocracias y el estatismo empresarial que sobrevive en los regímenes capitalistas, porque estorban al mercado mundial, interfieren el libre flujo de capitales y limitan la movilidad laboral. En contraste con la visión del nacionalismo sobre un

¹¹² Aquí señalamos solamente dos publicaciones ejemplares al respecto: Organization for Economic Cooperation and Development. *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997*, 1997; OCDE y Ministerio de las Administraciones Públicas de España, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, 1997 [1995].

¹¹³ Mathiasen, David, "The New Public Management and Its", *International Public Management Journal*, vol I, núm. 2, 1997, p. 1.

¹¹⁴ Peters y Waterman, *op. cit.*; Osborne y Gaebler, *op. cit.*

¹¹⁵ Lynn, *op. cit.*, pp. 6-7.

OMAR GUERRERO

Estado burocrático fuerte, el globalismo exige un irrestricto movimiento de capitales sin patria a través de fronteras permeables por el dinero circulante.

Sin embargo, ante estas perspectivas desnacionalizadoras del neomanejo público así estandarizado, los países no pueden dejar de prescindir de las singularidades nacionales e intranacionales. Por ello, en su seno se refuerzan las culturas propias y se habla en el idioma nacional –e incluso regional–, pues la administración pública es pluricultural y polilingüe. Su mundo no es la economía, sino un planeta cosmopolita donde cada país se integra con base en sus diferencias, no en sus similitudes forzadamente estandarizadas.

En el seno de un mundo político cosmopolita, todo Estado, independientemente de su grado de desarrollo, descansa en el nacionalismo y muchos de ellos gozan de una vida democrática intensa. Democracia y nacionalismo requieren del gobierno de la ley, de la legalidad y de la regulación del mercado, y es imperativo que las promesas ofrecidas por ellos sean alcanzadas a través de una burocracia que puede ser criticada, pero no suprimida.¹¹⁶ Esto es algo sabido desde los años de Max Weber hasta nuestros días. Por consiguiente, más que una fase de post-modernización estamos viviendo una etapa de para-modernización, a decir de Fred Rigs, donde existe una necesaria confrontación entre las consecuencias negativas de la modernización y la burocracia como su instrumento.¹¹⁷ En todo caso ayer, como ahora, la burocracia es la organización que establece y conserva la continuidad de la vida estatal, y por extensión, de la sociedad y su actividad económica.

Hoy en día la administración pública debe resolver positivamente dos tensiones que la jalonean hacia las orillas. La primera refiere la pugna entre las tradiciones nacionales de su vida política y jurídica y los principios universales del manejo, cuya aplicación reclama un principio de

¹¹⁶ Friedrich, Carl, “Public Policy and Nature of Administrative Responsibility”, en Friedrich, Carl y Edward Manson (comps.), *Public Policy*, Harvard University Press, 1940, pp. 16-17.

¹¹⁷ Citado por Lynn, *op. cit.*, p. 8.

adaptabilidad crítica y razonada. La segunda tensión implica la colisión entre un modelo de gobierno fundado en la cooperación voluntaria como motivación central de la conducta pública y el paradigma de gobierno, encaminado a una satisfacción del interés privado que no se sobreponga al interés público.¹¹⁸

He aquí el problema eterno de la administración pública moderna, cuya existencia sólo es explicable por su capacidad para hacer compatibles el destino individual del hombre dentro de la comunidad, y de la comunidad misma como la productora del subsidio social que utiliza aquella administración para contribuir al logro de ese doble signo.

VIII. Todos los caminos conducen a Roma

VIII.1. Cómo hoy en día los anglosajones invocan el que ellos también tienen raíces greco-latinas

Nosotros hemos escuchado entre algunos conferenciantes latinoamericanos que la voz latina administración es obsoleta y que debe ser reemplazada por los vocablos gerencia o gestión, en su sentido anglosajón. Naturalmente parece desconocerse que estas palabras también son latinas. Otros ponentes ibero o iberoamericanos se sienten más a gusto hablando de *management* y *manager*, en inglés, sin ocuparse de traducirlos.

Pero hay una paradoja: hoy en día los anglosajones, más que despreciar lo griego y lo romano, quizá sintiéndose culturalmente huérfanos y hasta expósitos, reclaman que también en la antigua Inglaterra las legiones romanas establecieron una cultura por más de dos siglos; y que los normandos de Francia no sólo llevaron el idioma francés bajo la dirección de Guillermo “el Conquistador”, sino también su sentido de gobierno, la noción territorial del condado y hasta bautizaron su célebre Ministerio de Hacienda como el

¹¹⁸ Lynn, *op. cit.*, p. 18.

OMAR GUERRERO

Excequer (*echiquier*, en la lengua de Víctor Hugo). No menos impactados se hallan por tener, gracias a esos normandos, una voz latina conocida como administración pública (*administration publique*, *public administration*).

También ahora recuerdan que *management* tiene la misma raíz latina que *administration*, y que ambas voces representan una cultura universal fraguada por la mezcla de los idearios humanistas de Grecia y Roma.

Ocupados y preocupados por la situación actual, hay voces autorizadas que puntualizan la vigencia de los temas eternos de la administración pública en Estados Unidos, y se inclinan por conservarlos en la agenda prioritaria como tópicos relativos a lo público, la justicia y la ética. Sabiéndose amenazados por un ideario privatizador, esas voces han reclamado con sonoridad que se ponga fin a la campaña de infundios sobre la administración pública.

Las voces que se han levantado para hacerse escuchar no son de administrativistas menores, sino de aquellos líderes que ayudaron a construir el edificio administrativo del pensamiento estadounidense. Ellos edificaron el POSDCORB (planificar, organizar, administrar al personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar), ellos definieron al *Estado administrativo* y ellos enaltecieron al *comportamiento administrativo*. Estamos hablando de Luther Gulick, Dwight Waldo y Herbert Simon, tres pensadores cuyos trabajos han marcado la ruta del pensamiento administrativo estadounidense a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Aquí trataremos con Waldo y Gulick, en páginas siguientes lo haremos con Simon.

Hoy en día la agenda de la ciencia de la administración pública en los Estados Unidos se encamina a recuperar plenamente los ingredientes primigenios que le dieron vida, acentuando su trabajo en el temario del Estado, la política, la ciudadanía y el civismo, pero ensanchándose hacia los campos comunes con la ciencia de *policy* y resaltando el carácter público del manejo. En este tiempo se ha vuelto a recordar, frecuentemente, el aforismo de John Gaus, en el sentido de que en nuestro tiempo la teoría de la administración pública es también una teoría política.¹¹⁹

¹¹⁹ Gaus, John, "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 10, núm. 3, 1950, pp. 161-168.

También se recuerda el aforismo no menos célebre de Wallas Sayre, de que el manejo público y el manejo privado se parecen en todo aquello que es lo menos importante.¹²⁰ Con su apelación se toma distancia de los negocios privados, haciendo patente que la naturaleza pública del manejo es una aportación del temario político de la ciencia de la administración pública.

Dwight Waldo demandó desde principio de la década de 1990 que la omnipresente dicotomía política-administración fuera abandonada en Estados Unidos, por ser la causante de la crisis que embarga al estudio de la administración pública desde antaño. La dicotomía nació con la cultura política estadounidense preñada de la subcultura del liberalismo.¹²¹ En efecto, el *ethos* y el arte liberal han sido dominantes en los negocios privados, y prevalecieron en la etapa primigenia del estudio de la administración pública, tal como lo hizo notar Woodrow Wilson en su celeberrimo estudio de 1887.¹²² La frase wilsoniana quiso señalar que bajo un concepto de libertad y apertura, la administración pública podría abreviar de las ideas y las técnicas de los negocios privados.¹²³ Empero, esta visión de mixtura interadministrativa fue posteriormente observada con escepticismo y transmutada en el acreditado aforismo de Sayre.

La perpetuación de la dicotomía política-administración, a pesar de los brotes de descontento de muchos estudiosos, obedeció a la escasa participación de los publiadministrativistas en los progresos de la ciencia

¹²⁰ Esta frase ha hecho célebre a Wallace Sayre, quien la discurrió luego de haber pasado algunos años colaborando en la formulación del currículo de la nueva Escuela de Administración de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Cornell. Allison, Graham, "Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects" (1980), en Stillman, Richard (comp.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1988, p. 283.

¹²¹ Waldo, Dwight, "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", en Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990, pp. 73-82.

¹²² Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887, pp. 197-222.

¹²³ Waldo, *op. cit.*, p. 75.

política durante las décadas de 1950 y 1960. Pero quizá su mayor deficiencia consistió en no haber trabajo más en común con la ciencia de *policy*, propiciando que esta disciplina estuviera más influida por la economía.¹²⁴ Sin embargo, desde entonces los programas de formación en administración pública y *policy* comparten espacios comunes, aunque algunos temas frecuentemente estuvieron sometidos bajo el menos contaminado término de *manejo*.

No menos influyente para esa perpetuación fue el alejamiento de la administración pública y el derecho, principalmente debido al peso de un autor relevante, Leonard White, quien se apartó del derecho para acercarse estrechamente con el manejo.¹²⁵ Waldo razona que éste no fue un experimento del todo exitoso para establecer la identidad de la administración pública, ni nada sencillo, y lo más lamentable es que hacia mediados de la década de 1950 los administrativistas se lisonjaban de haberlo logrado.

Waldo se afanó desde 1986 por resituar el problema y restablecer las añejas relaciones entre el derecho y la administración pública, a través de un nuevo diseño de la arquitectura constitucional. Igualmente, sus planteamientos han recordado que tanto los órganos judiciales como los órganos administrativos interpretan y ejecutan la ley, si bien es cierto que el modo en que lo hacen difiere de manera significativa.¹²⁶ Tradicionalmente los tribunales no eran considerados propiamente como órganos administrativos, sino como entidades gubernamentales, pero ahora ya lo son y tienen una gran actividad administrativa.

Hacia principios de 1990 Dwight Waldo estaba moviendo el estudio de la administración pública hacia la categoría de gobierno, y convocando a recordar que su fuente es la civilización greco-latina cuyo producto cimero es la *cultura cívica*.¹²⁷ Su noción central es la ciudadanía como un valor

¹²⁴ *Ibidem*, p. 76.

¹²⁵ White, *op. cit.*

¹²⁶ Waldo, *op. cit.*, pp. 76-77.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 77.

superior, como una expresión de servicio a la colectividad y como una muestra de participación. La cultura cívica observa en todo ciudadano a un servidor público, toda vez que descansa en la idea superior de libertad e igualdad, si bien aquí no podemos dejar de observar el origen del amateurismo del servicio público en la cultura administrativa occidental. Esta misma cultura define al Estado como un concepto evolutivo que está determinado por las fronteras mutantes y porosas compartidas con la sociedad.

Waldo concluye, de manera preliminar, que su argumento, en un sentido muy amplio, es que hay que entender a la dicotomía política-administración en su refracción de tensiones intra e interdisciplinarias así como sus divisiones internas. Para realizar esta tarea propone comprender que en su país existe una tensión, dentro de la cultura cívica, entre la tradición griega y la tradición romana, pues esta última no sólo heredó las instituciones republicanas, sino también las imperiales. En todo caso, “nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana”, ha sentenciado magistralmente;¹²⁸ y sin embargo la frase está incompleta, pues se tiene que agregar que nuestro derecho es bizantino, debido al genio de Justiniano.

Ese argumento comienza por invocar las raíces de la política y lo político en la *polis* griega, en tanto que gobierno procede del latín *governare*; “administración y manejo (*management*), por supuesto, tienen raíces latinas”.¹²⁹ Siendo la administración un componente tan relevante del gobierno, ella no puede ser ignorada en su papel, y hasta es justificable que Waldo usara en 1948 el pleonasma de “Estado administrativo”,¹³⁰ pues como afirma, “los Estados son administrativos o no son Estados”.¹³¹ Esta versión está apoyada, además, en que el estudio de la administración pú-

¹²⁸ *Ibidem*, p. 78.

¹²⁹ *Idem*.

¹³⁰ Waldo, Dwight, *Teoría política de la administración pública*, Madrid: Tecnós, 1961 (en inglés la obra se titula: *The Administrative State*, 1948).

¹³¹ Waldo, “A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also”, p. 79.

blica estadounidense fue edificado por administrativistas formados en la ciencia política, tales como Paul Appleby, John Gaus, Wallas Sayre y Leonard White.

Como nota final, Waldo alega que todos son beneficiarios y víctimas de la grieta entre la política y la administración, que ha producido un campo para la maniobra intelectual gracias a sus tensiones, lapsos, confusiones y contradicciones. De hecho, muchos de los valores últimos de los estadounidenses son producto de esa grieta. Posiblemente esa fisura se puede superar integrando a la política y la administración en una fórmula conciliatoria que podría ser el totalitarismo o la utopía; pero lo primero es tan riesgoso, que Waldo sugiere que no habiendo más opción se debe escoger a la segunda.

Luther Gulick, uno de los adalides del estudio de la administración pública en Estados Unidos desde los años de 1930, hacia principios de la década de 1990 había vivido académica y humanamente lo necesario para hacer un adecuado balance de la situación actual de su estudio. Quizá su apreciación más notoria fue reconocer que, a pesar del transcurso de los años, apenas los estadounidenses estaban abandonando a la dicotomía política-administración y que, por fin, el espíritu de Frank Goodnow podía descansar.¹³²

Mirando hacia adelante, Gulick argumenta que el contenido global del campo de la administración pública está movido por el contexto, no por la lógica, recordándonos que “si el gobierno hace algo, es administración pública”.¹³³ Se trata de un campo del saber que constituye un arte y una tecnología, y que entraña también a la política y el manejo. Los cambios hacia el futuro exigen más que una mera reforma; sugieren una activa demanda ciudadana, toda vez que los programas de enseñanza deben orientarse a formar primordialmente a los hombres como ciudadanos. Un nuevo horizonte reclama que la fe en el gobierno se recupere a través

¹³² Gulick, Luther, “Reflections on Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 5, núm. 6, 1990, p. 602.

¹³³ *Ibidem*, pp. 602-603.

de una mejor producción y suministro de los servicios públicos, toda vez que el servicio civil debe ser modernizado para dejar de ser un bastión de la mediocridad y la inflexibilidad. El mejoramiento de dichos servicios comprende la contratación (*contracting out*) de los particulares, pero también la creación de nuevas organizaciones públicas y el desarrollo de nuevos sistemas cooperativos basados en un diseño innovador. Luther Gulick cree, asimismo, que se debe combatir el desempleo, auspiciar nuevos tipos de empleos y ensanchar a la clase media estadounidense.

Este modo elegante de criticar y desenmascarar al neoliberalismo sin nombrarlo, posibilita también diseñar la agenda de estudio de la administración pública más allá del neomanejo público.

La administración pública debe mejorar sus aptitudes de planeación en todos los niveles de decisión, usando nuevos sistemas de memoria administrativa, computación y comunicación. Debe, igualmente, propiciar la asignación de recursos entre los sectores público y privado, así como favorecer la apertura y libertad de los mercados comercial e intelectual, teniendo como mira el bienestar general. En su interior, debe promover la creatividad y el entusiasmo entre los servidores públicos y los usuarios de los servicios, teniendo como fundamento no sólo la productividad, sino también un sentido humanitario. Finalmente, los procesos de trabajo deben fortalecer la auto-coordinación, junto con los mecanismos de supervisión y evaluación.

IX. El fin del mito

IX.1. Cómo la razón y la evidencia triunfan sobre el mito

Hay autores, como Christopher Hood y Donald Savoie, que han explicado que el nuevo manejo público es defectuoso por principio.¹³⁴

¹³⁴ Hood, "A Public Management for all Seasons?", en Savoie, "What is Wrong with the New Public Management".

Ciertamente, desde su origen, las premisas que lo engendran son falsas y de aquí el carácter mitológico de su discurso.

Una premisa inicial eleva a la cultura anglosajona como el modo de vida administrativo superior y ejemplar que todos los pueblos del orbe deben adoptar, si desean alcanzar la prosperidad gerencial. Tal premisa aplaude la pureza insular de esa cultura, que afortunadamente está plenamente distanciada de la añeja civilización greco-latina, ahora decadente, obsoleta y petrificada. Pero esta perspectiva tiene miopía, pues advierte sólo la faz liberal de la cultura anglosajona e ignora a la cara greco-latina de la misma. Pero vale la pena que añadamos que las instituciones, los procedimientos y los hábitos político-administrativos en el Reino Unido y Estados Unidos, así como en Canadá, Australia y Nueva Zelanda, tienen allí también su fuente. Voces como *polity, policy, democracy, referendum, bureaucracy, regime, government, state, plebiscit, justice, jurisdiction, parliament, party, abogacy* y otras muchas más, que constituyen la médula de la cultura política de esos países, son de factura helénica y romana. No derivan pues del lado liberal.

Una segunda premisa sostiene que es el interés egoísta, no la comunión de intereses, el motor que mueve a la humanidad. Herbert Simon, uno de los padres de la teoría de las organizaciones, expresó que esas organizaciones –principalmente las de tipo gubernamental– han estado sujetas a una gran crítica. Los economistas, principalmente, sostienen que la conducta en las organizaciones, como todo comportamiento, es dirigido por el autointerés, y que, por consiguiente, el mecanismo adecuado para orientarla es el lucro. Este último, entonces, es el camino para la satisfacción de las grandes necesidades y metas sociales, de modo que “ha sido la privatización el objetivo a conseguir”.¹³⁵ Pero Simon cree que la premisa original de esta idea es falsa, pues los seres humanos formulan sus decisiones en términos de los intereses de grupo, de familia, de las organizaciones formales, de las etnias y de los Estados nacionales, no con

¹³⁵ Simon, *op. cit.*, p. II.

arreglo al autointerés. Es el sentido de comunidad la base de la identificación de la persona y el sustento de su lealtad. Incluso la “mano invisible” está más ligada a la fuerza de la identificación organizativa que a ese interés individual.

Una tercera premisa esgrime que, siendo el egoísmo individual el motor que mueve a la humanidad, es entonces lo privado y no lo público la garantía de su éxito. Contra tal propuesta, Simon alega que si la identificación colectiva, y no el auto-interés económico en su sentido estricto, es la guía de los motivos de la conducta organizativa, entonces el argumento de que la privatización puede siempre incrementar la productividad y la eficiencia es igualmente falso. No existen evidencias empíricas que las organizaciones privadas sean superiores a las públicas, sino meras declaraciones infundadas.

Una cuarta premisa declara la quiebra definitiva del socialismo y que, finalmente, el capitalismo ha triunfado. La neogerencia pública constituye un modelo de implementación cuyas premisas parten de una base errónea, pues tras del desplome del socialismo en Europa oriental, en los países capitalistas se han hecho más confusas las relaciones entre el gobierno y los negocios.¹³⁶ En efecto, Henry Mintzberg cree que el capitalismo no ha triunfado porque, del mismo modo que el socialismo renunció al balance entre el gobierno y los negocios, el capitalismo ha desistido de funcionar con base en esa armonía. Dentro del mundo occidental el capitalismo se había fundamentado en un punto de equilibrio nutrido por un fuerte sector público, junto con un vigoroso sector privado, balance inexistente en los países que se regían bajo el socialismo. El que en esas naciones el gobierno tuviera una multitud de actividades fue constituyendo el origen de su gradual debilidad.

La creencia de que el capitalismo triunfó se profesa en países como Estados Unidos, Reino Unido y otras naciones que han implantado el modelo Westminster, donde el equilibrio público-privado ya no existe, y

¹³⁶ Mintzberg, *op. cit.*, p. 75.

este desbalance no es útil para la buena marcha de una sociedad. Hay que resaltar, según lo declara Simon, que la existencia de una sociedad democrática cuya esencia es la distribución del poder, está amenazada por la concentración de fuerza en los intereses empresariales, del mismo modo que lo estaría por un gobierno centralizado por el predominio de los intereses de los altos burócratas. La evidencia histórica ha demostrado que toda plutocracia económica siempre se convierte en una tiranía política.¹³⁷ Mintzberg piensa que otro supuesto equívoco nacido del ideario de Milton Friedman es que una institución, independiente del pueblo, puede ser libre sin el pueblo mismo, pues esto por principio es subversivo al concepto de sociedad democrática. Cuando las empresas privadas se independizan totalmente, el pueblo tiende a perder su libertad.¹³⁸ Las sociedades modernas tienen un destino y una función especial para cada organización, y ellos no son intercambiables, de modo que la simplificación de la vida social en la diferenciación público-privado es un método estéril.

La quinta premisa supone que una vez defenestrado el socialismo, y habiendo triunfado del todo el capitalismo, todo se puede convertir en negocio privado, privatizado o reprivatizado. Es un error ceñirnos a la antinomia capitalismo-comunismo, así como a la dicotomía privatización-nacionalización, o economía de mercado-economía regulada. La sociedad moderna entraña la existencia de propiedad bajo el concepto de *privacidad*, así como propiedad bajo la categoría de *publicidad* o *estatalidad*, pero no son las únicas existentes. También hay propiedad cooperativa que está en manos de sus miembros, o de los consumidores o los empleados.¹³⁹ Mintzberg explica que hoy en día en los países occidentales, incluyendo a Estados Unidos, la propiedad cooperativa se ha expandido prodigiosamente y se calcula que, en este país, la mitad de los servicios están a cargo de este tipo de organizaciones. También existen las organizaciones no lucrativas que Mintzberg llama “sin propietarios” (*nonowned organizations*),

¹³⁷ Simon, *op. cit.*, p. II.

¹³⁸ Mintzberg, *op. cit.*, p. 75.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 76.

denominadas igualmente no gubernamentales, que incluyen a las universidades (como la de Chicago, donde profesa cátedra Milton Friedman), hospitales, centros caritativos y corporaciones de activistas como *Green Peace*.

Peter Drucker, uno de los prohombres de la gerencia de negocios privados en Estados Unidos, no ha dejado de alabar a este tipo de instituciones a las cuales juzga como el éxito más resonante en los últimos cuarenta años.¹⁴⁰ En efecto, ya bien entrada la década de 1990, las organizaciones no lucrativas se habían multiplicado extraordinariamente, Drucker sumó a más de un millón cuyo saldo en Estados Unidos era que ese tipo de entidades se había convertido en el empleador más grande del país.¹⁴¹ Su impacto ha sido tal, que Drucker mismo, que hace más de cuatro décadas impulsó la noción de *management* como un fenómeno inherente a los negocios privados,¹⁴² recientemente propuso una sustancial transformación de ese término bajo el influjo de las organizaciones no lucrativas. Según observa, *management* es más que la mera gestión de los negocios privados, ahora se extiende a la administración de hospitales y universidades, así como a todo tipo de institución no lucrativa, dejando de tener una mera connotación rentista.¹⁴³

Si se quiere establecer un espectro geométrico de ideología, las organizaciones del gobierno estarían en la izquierda, las privadas en la derecha, y las cooperativas y las organizaciones no lucrativas en medio. Pero esto no es necesario ni útil, pues cada cual realiza una función diversa y, de tener un espectro semejante, sólo se refuerza la idea en boga de que todo lo privado es bueno y todo lo público es malo, abriéndose una brecha por la cual corre la idea de que el gobierno puede ser simplemente

¹⁴⁰ Drucker, Peter, *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, Barcelona: El Ateneo, 1996 [1990], p. 4.

¹⁴¹ Drucker, Peter, *La sociedad post capitalista*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1997 [1993], pp. 190-191.

¹⁴² Drucker, Peter, *The Practice of Management*, Nueva York: Harper and Row, 1954, p. 7.

¹⁴³ Drucker, *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, p. 2.

un negocio. En efecto, Drucker, que desde su libro gerencial de 1954 llamó la atención sobre una sociedad de organizaciones, no hace mucho insistió en el mismo punto, pues entre ellas no existe tanto una competencia, como una división del trabajo que hace que un negocio mercantil no compita con un hospital ni éste con otra organización.¹⁴⁴

No sabemos, entonces, por qué la empresa privada debe sustituir al gobierno por exprivatización, ni por qué un régimen debe adoptar la forma de compañía particular a través de la endoprivatización.

La sexta premisa sostiene que la empresa privada es un modelo adoptable por cualquier institución, de modo que ya no existe motivo para conservar el carácter público de los asuntos gubernamentales. En consecuencia, tampoco hay distancia alguna entre el manejo público y el manejo privado, que no se pueda suprimir. Ésta no es una prédica actual, ella se inició junto con la declaración de los principios de manejo científico por Frederick Taylor, quien expuso que su obra se había preparado para llamar la atención de ingenieros y gerentes que laboran en los establecimientos fabriles privados, pero que esos principios eran igualmente aplicables a otras actividades sociales. Se trataba de un manejo general para los hogares, ranchos, negocios, iglesias, universidades y gobiernos.¹⁴⁵ Esta postura a favor de la identidad entre los dos tipos de manejo, empero, es tan antigua como aquella otra que clama por su nítida diferenciación. En efecto, el aforismo de Wallace Sayre es célebre, al respecto, igual que aquella frase de Paul Appleby en la que enfatiza que el “gobierno es diferente”.¹⁴⁶

Inevitablemente es necesario cuestionar si es posible que dos instituciones con propósitos diversos dentro de una sociedad, pueden mutuamente asimilarse con base en sus diferencias; o bien, si dicha asimilación es más factible a través de sus similitudes. En fin, si más que tratarse de

¹⁴⁴ Drucker, *La sociedad post capitalista*, p. 114.

¹⁴⁵ Taylor, Frederick, *The Principles of Scientific Management*, Nueva York: Harper and Brothers Publishers, 1911, p. 8.

¹⁴⁶ Appleby, Paul, “Government is Different”, en Shafriz, Jay y Albert Hyde (comps.), *Classics of Public Administration*, Oak Park: Moore Publishing Co., 1978, p. 101.

una asimilación de lo público dentro de lo privado refiere una mera transferencia de caracteres de uno hacia el otro.

Esta discusión, de suyo de enorme trascendencia, debe partir del señalamiento ya citado de Wallace Sayre en el sentido de que el manejo público y el privado se parecen en todo lo menos importante, pues de no ser así, son incompresible los papeles diferenciados del gobierno y la empresa privada en la sociedad. Siguiendo este trazo, Graham Allison exploró el célebre POSDCORB de Luther Gulick, el cual sintetiza las funciones gerenciales comunes en ambos campos de la vida organizativa.¹⁴⁷ En efecto, uno y otro tipo de manejo comparten un proceso interior integrado por la planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación. Este ideario gerencial inspirado en Henri Fayol¹⁴⁸ ha sido extensamente utilizado y reformulado, desde entonces, por militantes de los dos campos del saber.¹⁴⁹ Lo que hay que destacar es que esas funciones constituyen un mundo integral, cuya armoniosa articulación funcional entraña el arte del manejo en ambos campos de actividad.

Contrastando con la afinidad funcional del manejo, sus contextos organizativos tienden a ser diversos de manera muy significativa. Ciertamente aquí se fraguan los elementos que permiten configurar una apreciación de las diferencias abismales entre un gobierno y un negocio privado. Veamos por qué:

En los gobiernos los gerentes públicos tienen una perspectiva laboral estrecha, pues permanecen en el cargo breve tiempo en atención a las necesidades y al calendario políticos, en tanto que los gerentes privados permanecen un tiempo más prolongado debido a los imperativo del mer-

¹⁴⁷ Gulick, Luther, "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther and Lyndall Urwick (comps.), *Papers on Science of Administration*, Nueva York: Augustus M. Kelly Publishers, 1973 [1937], pp. 3-45.

¹⁴⁸ Fayol, Henri, *Administration Industrielle et Générale*, París: Dunod, 1931 [1916].

¹⁴⁹ Entre ellos destaca Urwick, Lyndall, *The Elements of Administration*, Nueva York: Harper & Row Publishers, s/a [1942].

cado, la innovación tecnológica y el diseño organizativo establecido.¹⁵⁰ La extensión del ejercicio laboral de un manejador público es corta, tal como es observable en el cargo de asistente de los secretarios del Despacho en Estados Unidos, donde su promedio de permanencia era de 18 meses; en tanto que los manejadores privados tienen una permanencia en su empresa y en su puesto en un tiempo mucho mayor, debido a que la responsabilidad de un ejecutivo es entrenar a su sucesor o escoger entre varios candidatos que incluso pueden proceder del exterior.

Otra diferencia sustancial es que el gerente público es situado en una atmósfera laboral donde las tareas se han repartido con equidad, en tanto que el gerente privado es ubicado en un ambiente de alta tensión donde predominan los imperativos de la eficiencia y la competencia. Igualmente, el manejo gubernamental está sujeto a un escrutinio público abierto, mientras que el privado obedece a evaluaciones intestinas sólo interesantes a la empresa. Del mismo modo, el gobierno enfrenta cotidianamente el ojo escrutador de medios de comunicación siempre atentos a su trabajo, cuando la empresa privada está sometida a una vigilancia de la prensa mucho menos estrecha.¹⁵¹ Pero el gobierno no sólo obedece a los dictados de una opinión pública difusa, sino al esquema constitucional de poderes que lo someten a la vigilancia del Legislativo y el Judicial; una metodología de control desconocida por la empresa privada. Bajo este sistema, el gobierno trabaja con restricciones poderosas y su administración labora dentro de márgenes de libertad muy estrechos.

Esas mismas condiciones hacen que el gobierno actúe inmediatamente bajo la presión de demandas, que lo hacen configurar coaliciones de apoyo a su labor de hechura de *policy*, en tanto que los gerentes privados están situados en una red jerárquica donde los comandos obedecen a un plano ordenado, metódico y programado, donde las discrepancias suelen ser la excepción. La pluralidad de la vida política fuerza al gerente públi-

¹⁵⁰ Allison, *op. cit.*, pp. 287-288.

¹⁵¹ *Idem.*

co a responder eficazmente ante una diversidad de autoridades superiores, en tanto que en los negocios el gerente debe atender las instrucciones de un solo jefe.¹⁵²

Allison cree que entre ambos tipos de manejo se hallan *diferencias constitucionales* de rango superior, pues en los negocios hay solo un jefe que centraliza todo, en tanto que en un Estado nacional el *management* se confía principalmente en el Ejecutivo, pero también parcialmente en los otros dos poderes. Por consiguiente, declara que “el manejo público y el manejo privado son al menos tan diferentes, como similares, pero que las diferencias son más importantes que las similitudes”.¹⁵³ Esto contribuye a explicar por qué, en su entender, es una falacia pensar que la transferencia de las prácticas y técnicas del manejo privado en el gobierno redundan automáticamente en el mejoramiento de su desempeño.

La séptima premisa constituye en realidad la condición *sine qua non* de todo el planteamiento hipotético de existencia y eficiencia del nuevo manejo público. Según su espíritu, la empresa puede reproducirse como un clon uniforme dentro del Estado: mutando al jefe del Ejecutivo en gerente general, al Congreso en asamblea de accionistas y al gabinete en consejo de administración, porque aspira a hacer de los ciudadanos meros consumidores. Pero esta suposición no ha encontrado un sistema de evaluación suficientemente capaz de aquilatar el nivel de satisfacción del cliente, sobre los servicios públicos endoprivatizados. Tampoco ha previsto los medios de hacer posible una efectiva rendición de cuentas del gobierno como empresario, a través de un programa adecuado. El problema central es que “la satisfacción clientelar no es lo mismo que la soberanía ciudadana”, y hasta es posible que el hecho de que el consumidor pague los servicios públicos reste sentido de responsabilidad a los servidores del Estado.¹⁵⁴

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Ibidem*, p. 296.

¹⁵⁴ Kelly, *op. cit.*, pp. 206.

Henry Mintzberg cree, más allá de lo dicho, que las grandes empresas estadounidense tratan muy mal a los consumidores, pues las compañías de automóviles deliberadamente diseñan productos de obsolescencia rápida. De hecho, los consorcios controlan la cadena oferta-demanda, y ellos observan ante sí más consumidores que clientes. Estos últimos, a decir del autor, existen para el gobierno cuando los servicios públicos profesionales son provistos, tales como la salud y la educación.¹⁵⁵ Pero más trascendentalmente, el ciudadano goza de derechos que lo hacen superar cualquier condición de consumidor o cliente, pues para tales derechos existen obligaciones ante el Estado que lo sujetan a la condición de súbdito. Esta condición política es nítidamente observable cuando el ciudadano paga impuestos o realiza su servicio militar. En realidad las funciones de consumidor, cliente, ciudadano y súbdito, consisten en cuatro papeles sociales diferenciados; cuatro “sombreros” que usan los paisanos en una sociedad, según nos lo cuenta Mintzberg.

Secuela de la orientación hacia el cliente han sido las cartas ciudadanas en el Reino Unido. La más importante es la *Carta del ciudadano*. Le distingue el que su confección se haya hecho después del régimen Thatcher, de modo que aún implicada en el código genético del neomanejo público conservador basado en economía, eficacia y eficiencia, la Carta ha enfatizada a la última.¹⁵⁶ El documento fue expedido en julio de 1991 por el sucesor de la señora Thatcher, John Major, y se propuso estar vigente por diez años en compañía de un número de documentos que, a modo de su prole, especificara servicios públicos más detallados en cuanto a sus normas, transparencia, elección, cortesía y actitud de servicio, capacidad de hacer las cosas y rentabilidad. Esas cartas hoy en día suman la cantidad de 38 documentos.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Mintzberg, *op. cit.*, p. 77.

¹⁵⁶ Dugett, Michael, “Nouveaux Développements dans l’Administration Publique. Charte du Citoyen: la Charte des Gents-Royaume-Uni”, *Review International of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 2, 1998, pp. 371-375.

¹⁵⁷ Trosa, Sylvie, “Estrategias de calidad en tres países: Francia, el Reino Unido y Australia”, en *Un gobierno alerta*, México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997, p. 311.

Sobreviviente del régimen conservador, hoy en día la *Carta del ciudadano* es reformada y transformada por los laboristas bajo una nueva denominación: *Carta del pueblo*. Así, aunque adoptada, se modificará hasta al punto de ofrecer un servicio público más amplio y efectivamente democrático. Las causas del cambio son imperativas, pues entre sus diversos objetos, esos documentos tienen la finalidad de informar a los usuarios de los servicios públicos. Pero la *Carta del ciudadano* no ha tenido el destino esperado por el Partido Conservador, pues en una reciente encuesta se tomó nota que de cien personas entrevistadas sólo una de cada tres la habían consultado, y sólo 16 se manifestaron satisfechas.¹⁵⁸

Sólo una palabra más con referencia al cliente: la idea clientelar de ciudadano no es original del neomanejo público, sino una contribución de Marshall Dimock quien, en 1983, definió a la administración pública como la “producción de bienes y servicios designados para servir a las necesidades de los ciudadanos-consumidores”.¹⁵⁹

Una premisa octava y última supone un manejo sin gobierno, pues una gerencia modelada con base en el mercado, no en la política, supone como innecesaria y accesoría una organización fundada en la noción de régimen. Se trata de lo que Henry Mintzberg ha llamado un “gobierno virtual”, cuyo apotegma es que *el mejor gobierno es el no-gobierno*, y que se aplicó en Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda, además de Australia y Canadá. He aquí una gran falacia, pues el gobierno necesita manejo y éste requiere cuando menos un poco de gobierno. De conformidad con esta idea, no todo negocio es bueno y no todo gobierno es malo, pues cada cual tiene un papel que jugar en una sociedad democrática. En un régimen capitalista de producción una empresa privada aprende tanto del gobierno, como éste podría aprender de ella, así como

¹⁵⁸ O’Conghaile, Wendy, “Tendencias actuales y futuras de las iniciativas de calidad en el servicio en Portugal, Francia y el Reino Unido”, en *ibidem*, p. 76.

¹⁵⁹ Dimock, Marshall y Gladys Dimock, *Public Administration*, Nueva York: Saunders College Publishing, 1983, p. 4.

de las cooperativas y las organizaciones no lucrativas.¹⁶⁰ Se necesita enaltecer al gobierno, no convertirlo en eunuco sin virilidad política, pues cuando se le ataca se agrade a la fábrica de la sociedad. No es menos importante restablecer el balance en la sociedad capitalista, fortificando por igual al gobierno y la empresa privada, pues en las sociedades democráticas de hoy en día es necesario que el titular de las libertades sea el pueblo, no sus organizaciones económicas.

El nuevo manejo público debe ser puesto donde efectivamente se halla: en la tierra. Robert Behn asegura que los neomanejadores no son ángeles y que no se debe esperar que lo sean, haciendo una evidente paráfrasis de James Madison cuando advertía que si los hombres fueran ángeles, no necesitarían gobierno.¹⁶¹ Behn duda mucho que se pueda establecer un sistema administrativo donde aquellos manejadores operen como ángeles, ¿pero habrá otro designio para el sacrosanto nuevo manejo público?¹⁶²

Esta lección deben aprenderla no sólo sus promotores, sino más bien los pueblos a los cuales se pretende someter ese modelo económico de gobierno. En Reino Unido ya se aprendió la lección y no hace mucho el nuevo gobierno laborista ha sustituido al régimen conservador, paternal creador de aquél neomanejo.

X. Referencias bibliográficas

ALLISON, Graham, "Public and Private Management: are the Fundamentally alike in all Unimportant Respects" [1980], en Stillman, Richard (comp.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1988.

¹⁶⁰ Mintzberg, *op. cit.*, pp. 81-83.

¹⁶¹ Hamilton, Alexander, John Jay y James Madison, *The Federalist*, Nueva York: The Modern Library, s/a, p. 337.

¹⁶² Behn, Robert, "What Right Do Public Management Have to Lead?", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998, p. 221.

- APPLEBY, Paul, "Government is Different", en Shafriz, Jay y Albert Hyde (comps), *Classics of Public Administration*, Oak Park: Moore Publishing Co., 1978.
- BARETTI, Joseph, *Dictionary English and Spanish*, Londres: Printed for Piestre & Delamolliere, 1786, dos tomos.
- BARNEKOV, Timothy y Jeffrey RAFFEL, "Public Management of Privatization", *Public Productivity & Management*, vol. 14, núm. 2, 1990.
- BEHN, Robert, "What Right Do Public Management Have to Lead?", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998.
- BORINS, Sanford, "The New Public Management is Here to Stay", *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995.
- BOYLE, Richard, "Managing by Contract in the Public Sector", *Administration*, vol. 40, núm. 4, 1992-1993.
- BOYNE, George, "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", *Public Administration*, vol. 74, invierno, 1996.
- CANTILLON, Richard, *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*, México: Fondo de Cultura Económica, [1755], 1978.
- CASSIRER, Ernst, *El mito del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1968.
- COOK, Brian, "Politics, Political Leadership and Public Management", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998.
- DIMOCK, Marshall, "Introduction", en Thomas Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Londres: Longman Group, 1978.
- y Gladys DIMOCK, *Public Administration*, Nueva York: Saunders College Publishing, 1983.
- DRUCKER, Peter, *The Practice of Management*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1954.
- , *Managing for Results*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1986.
- , *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, Barcelona: El Ateneo, [1990], 1996.
- , *La sociedad post capitalista*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, [1993], 1997.

- DUGETT, Michael, "Nouveaux Developments dans l'Administration Publique. Charte du Citoyen: la Charte des Gents-Royaume-Uni", *Review International of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 2, 1998.
- DUNSIRE, Andrew, "Administrative Theory in the 1980s: a Viewpoint", *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995.
- FAULKNER, Hugh, "Locking to Public Management", *Canadian Public Administration Review*, vol. 33, núm. 1, 1995.
- FAYOL, Henri, *Administration Industrielle et Générale*, París: Dunod, [1916], 1931.
- FRIEDRICH, Carl, "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility", en Friedrich, Carl y Edward Manson (comps.), *Public Policy*, Harvard University Press, 1940.
- FRIEDMAN, Milton y Rose FRIEDMAN, *Libertad de elegir*, Madrid: Planeta/Agostini, [1979], 1989.
- GAUS, John, "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 10, núm. 3, 1950.
- GILMOUR, Robert y Laura JENSEN, "Reinventing Government: Public Functions, Privatization, and the Meaning of 'State Action'", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- GOODSELL, Charles, "Reinvent Government or Rediscover It?", *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1, 1993.
- GRAY, Andrew y Bill JENKINS, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", United Kingdom, *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995.
- GULICK, Luther, "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther y Lyndall Urwick (comps.), *Papers on Science of Administration*, Nueva York: Augustus M. Kelly Publishers, [1937], 1973.
- , "Reflections on Public Administration", United States, *Public Administration Review*, vol. 5, núm. 6, 1990.
- HAMILTON, Alexander; John JAY y James MADISON, *The Federalist*, Nueva York: The Modern Library, s/a.
- HACKMAN, Richard y Ruth WAGERMAN, "Total Quality Management: Empirical, Conceptual an Practices Issues", *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, junio, 1995.

- HOOD, Christopher, *Los alcances de la administración pública*, México: Limusa, [1976], 1979.
- y Michael JACKSON, *Administrative Argement*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1991.
- , “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991.
- KABOOLIAN, Kinda, “The New Public Management: Challenging the Bundaries of the Management vs Administration Debate”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- KADEMIAN, Anne, “What Do We Public Managers To Be?: Comparing Reforms”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- KAL, Mohan, “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997.
- KELLY, Rita Mae, “An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracy and the New Public Management”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 8, 1998.
- LANE, Jan-Erik, “Will Public Management Drive Out Public Administration”, *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, 1994.
- LITTLETON, Adam, *Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus*, 5ª ed., Londres, 1723.
- LYNN, Laurence, “Public Management Research: the Triumph of Art over Science”, *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 2, 1994.
- , *Public Management: Art, Science and Profession*, Nueva Jersey: Chatham House Publishing, 1996.
- , “The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View”, *International Public Management Journal*, vol. I, núm. 1, 1997.
- , “Administrative Lidershhip Neo-Managerialism and Public Management Movement”, *Public Administration Review*, vol. 58, 1998.
- MAJONE, Giandomenico y Aaron WILDAWSKY. “Implementation as Evolution”, en Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, Berkeley: University Press, [1973], 1979.
- MATHIASSEN, David, “The New Public Management and Its”, *International Public Management Journal*, vol. I, núm. 2, 1997.

OMAR GUERRERO

- MINTZBERG, Henry, "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, mayo-junio, 1996.
- MISES, Ludwig von, *El socialismo: análisis económico y sociológico*, México: Hermes, [1922], 1961.
- , *Bureacracy*, New Haven: Yale University Press, 1944.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997*, 1997.
- y Ministerio de las Administraciones Públicas de España, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, [1995], 1997.
- , *Fostering Entrepreneurship*, París, 1998.
- O'CONGHAILE, Wendy. "Tendencias actuales y futuras de las iniciativas de calidad en el servicio en Portugal, Francia y el Reino Unido", en *Un gobierno alerta*, México: OCDE: 1997.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER, *Reinventing Government*, Nueva York: Willian Patrick Book, 1992.
- OSPINA, Sonia, "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", *Gestión y Política*, vol. II, núm. 1, 1993.
- OSTROM, Vincent, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 31, 1971.
- PETERS, Thomas y Robert WATERMAN, *In Search of Excellence*, Nueva York: Warner Books, 1982.
- Public Administration*, "Editorial Introduction", vol. 69, núm. 1, 1991.
- RAINEY, Hal, "Public Management: Recent Developments and Current Prospect", en Lynn, Naomi y Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990.
- ROSEMBLOOM, David, "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!", *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 6, 1993.
- SAVAS, E.S, *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, México: Gernika, 1989.
- SAVOIE, Donald, "What is Wrong with the New Public Management", *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995.

- SELF, Peter, *Econocrats and the Policy Process*, Londres: The MacMillan Press, 1975.
- SIMON, Herbert. "Why Public Administration?", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998.
- SOUDET, Pierre, *L'Administration vue Par les Siens et Par D'Autres*, París: Berger-Levrault, 1960.
- SVRA, James, "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration", *Public Administration Review*, vol. 58, núm 1, 1998.
- TAYLOR, Frederick, *The Principles of Scientific Management*, Nueva York: Harper and Brothers Publishers, 1911.
- TERRY, Larry, "Administrative Leadership Neo-Managerialism and Public Management Mouvement", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- TROSA, Sylvie, "Estrategias de calidad en tres países: Francia, el Reino Unido y Australia", en *Un gobierno alerta*, México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997.
- URWICK, Lyndall, *The Elements of Administration*, Nueva York: Harper & Row Publishers, [1942] (s/a).
- WAKE CARROLL, Barbara y David GARKUT, "Is there Empirical Evidence of a trend Towards 'Managerialism'? A Longitudinal Study of Six Countries", *Canadian Public Administration Review*, vol. 39, núm. 4, 1999.
- WALDO, Dwight, *Teoría política de la administración pública*, Madrid: Tecnós, 1961.
- , *The Study of Public Administration*, Nueva York: Random House, [1955], 1967.
- , "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", en Lynn, Naomi y Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990.
- White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York: The McMillan Co., 1926.
- Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887.

EXPLORACIÓN CONCEPTUAL SOBRE GERENCIA PÚBLICA
Y SU REFORMA 139

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

I. Administración y gerencia	139
I.1. Marco conceptual	139
I.2. El concepto de administración	140
I.3. Administración y gerencia	143
I.4. Administración pública	145
I.5. Gerencia pública	147
I.6. La circunstancia privativa del quehacer de la administración pública	149
I.7. Gerencia y gerencia pública	151
I.8. La gerencia desde la perspectiva de sistemas	156
I.9. Enfoque cibernético de la gerencia	161
I.10. Gerencia y organización del futuro	166
I.11. Gerencia y globalización	173

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

I. Administración y gerencia

I.1. Marco conceptual

En primer término nos ocuparemos del significado de las palabras “administración” y “gerencia”, por cuanto como señalara Ortega y Gasset (1982) “los conceptos son los instrumentos con que andamos en el mundo”, pero sin pretender desenmarañar el enredo semántico en la *Selva de la teoría de la gerencia* a que hiciera referencia Harold Koontz (1964). Nuestra tarea es tan sólo exploratoria en el terreno de la gerencia pública.

Tal como lo señalara el maestro José Galván Escobedo (1963), pionero en el estudio y mejoramiento de la administración pública, quien trabajando siempre en la frontera del conocimiento formara generaciones de profesionales de esta rama del conocimiento en América Latina:

“Todas las ciencias tienen problemas de terminología. En la ciencia de la administración lo ha sido ponerse de acuerdo sobre los términos que habrán de aplicarse en los distintos aspectos de la disciplina. Y no sólo eso sino que el problema se inicia desde el nombre que debe llevar. Los autores no se han puesto de acuerdo unánimemente en el vocablo que habrá de designarla.”

En síntesis concluye, “encontramos confusión en los términos ‘administración’ [y] ‘management’ [...]”

I.2. El concepto de administración

Parafraseando al citado estudioso, “Quizás, la mejor forma de empezar el tema será tratar de contestar a una pregunta que todos nos hemos hecho en ocasiones: ¿qué cosa es la administración? Y, más específicamente, ¿qué cosa es la administración pública?” (Galván Escobedo, 1964), para enseguida incursionar en la gerencia, la gerencia pública y la llamada “nueva gerencia pública”.

Respecto del primer concepto, en la obra de Omar Guerrero *Teoría administrativa de la ciencia política* (1982) encontramos que “administración” se deriva del latín *administratio*, compuesto por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), el cual era empleado entre los romanos para referirse al acto o función de prestar un servicio a otras personas.

El profesor británico Andrew Dunsire (1973) advierte en su libro *Administration: The Word and the Science* que el verbo latino, tal como lo usaba por ejemplo Cicerón, posee dos significados distintos: ayudar, asistir o servir; y el de “*to manage*”, dirigir y gobernar. De tal suerte, *administer* significa “sirviente o servidor masculino” y *administratio*, “brindar ayuda”. Asimismo, Cicerón emplea la palabra administración cuando se refiere a “*administrare rempublicam provinciam, exercitum*”, “*administrare bellum cum Cimbris*” y “*administrare leges et judicia*”. Si acudimos a la fuente directa de los escritos de Cicerón (1998) encontramos en *Los oficios o deberes* referencia a las reglas que han de observar “Los que se destinan al gobierno del

Estado” y al “manejo de los negocios públicos y la facultad de administrarlos”, prescribiendo que “Los negocios e intereses de un Estado se pueden comparar con la tutela, la cual se ha de administrar con atención al provecho de los que se entregan a ella, y no de aquellos a quienes se ha encomendado”, atendiendo a la máxima de Platón de “mirar de tal manera por el bien de los ciudadanos, que refieran a este fin todas sus acciones, olvidándose de sus propias conveniencias”. El filósofo griego también hará mención en *La república* (1968) *El político* (1991) y *Las leyes* (1991) a la “administración de los negocios del Estado”, la “administración pública”, la “administración doméstica” y la “administración de la familia”. Por su parte, César se refería a “*administrare navem*” en el sentido de timonear, dirigir o gobernar una nave, según Dunsire. Para Cicerón la expresión “llevar el timón de la nave” correspondía a la de “gobernar la república”. Como vemos, subraya Dunsire, desde los primeros tiempos el término “administración” ha tenido dos elementos opuestos en su significado: el de “servir” y el de “dirección”.

En cuanto a los orígenes griegos del término “administración” encontramos que se deriva de *oikonomía* y *oikonómos* y la de *huperetes*, según lo exponen Calderón (1982) y Engstrom (1980), respectivamente. Con relación a los primeros conceptos, éstos están compuestos de *oikos*: casa y *nomía*: cuidado, manejo, atención. En este sentido, agrega Calderón, es igual decir “economía” (*oikonomía*) que “mayordomía” (de *oikonom*). De manera que los tres vocablos: “ecónomo”, “mayordomo” y “administrador” son sinónimos y describen en distinta forma al siervo encargado de los bienes y actividades de la casa de su amo. Por lo que se refiere a *huperetes*, se traduce como “ministrar” y “servir”. Engstrom aclara que el sentido básico literal de la palabra está referida a una persona que “timonea o rema un bote”. *Kubernesis* también corresponde a quien guía un barco, y el administrador de este último debería saber todo lo relacionado con la navegación y tener información significativa para llevar el barco a su destino.

Dunsire identifica desde la antigüedad hasta el presente siglo las siguientes acepciones de administración, a saber:

- 1) ayuda o servicio;
- 2) gerencia (*to manage*), dirección o gobierno;
- 3) gobierno o dirección en el logro de un fin o propósito; ejecución;
- 4) dirección o ejecución en interés de alguien; el gobierno como depositario o administrador;
- 5) servicio imperioso;
- 6) “la corona” o el rey y sus servidores ocupados en el gobierno del reino;
- 7) los ministros del rey, excluyendo a este último; “el gobierno cotidiano”;
- 8) “aplicación de la ley por la maquinaria no judicial de oficinas civiles”;
- 9) la creación y mantenimiento de esa maquinaria, y la provisión de información generada por ésta con propósitos legislativos;
- 10) la tarea de dirigir o establecer los principios, la ejecución o aplicación de las leyes o la política pública, en contraste con la determinación de esas leyes o políticas y los pasos detallados o rutinarios para esa ejecución o aplicación;
- 11) designación colectiva de la maquinaria no judicial de oficinas civiles, el complejo de departamentos gubernamentales encabezados por los secretarios de Estado, otros ministros de la Corona, juntas o consejos, y los servidores civiles permanentes que los integran; “administración” pública;
- 12) los deberes de la clase administrativa, el trabajo concerniente a la formulación de las políticas, la coordinación y el mejoramiento de la maquinaria del gobierno, y a la administración y el control de los departamentos del servicio público;
- 13) el quehacer de analizar, balancear y someter a decisión múltiples consideraciones con respecto a las políticas, y las tareas de las personas entrenadas y experimentadas para ello;
- 14) el trabajo de “oficina” o de “escritorio” en una organización, los servicios auxiliares y el apoyo logístico inseparables de la producción de los bienes y servicios que definen el papel público de una organización o individuo; las personas empleadas en esa actividad;
- 15) las ocupaciones de contabilidad, registros y otras comunicaciones internas; las personas ocupadas en esa actividad;

16) título de una materia, campo, disciplina, curso o examen en una escuela, colegio, universidad u otra institución educativa cuyo contenido lo provee el estudio de la administración en uno o más de los significados anteriores, un área de investigación académica y técnica.

I.3. Administración y gerencia

En el idioma inglés se emplean indistintamente los términos *administration* (administración) y *management* (gerencia) (Calderón, 1982). Según Kast y Rosenzweig (1974) *administration* ha tenido una connotación gubernamental o de organizaciones no lucrativas, en tanto que *management* se ha confinado a las empresas de negocios. Sin embargo, agregan los autores, existe un traslape considerable en su uso y ellos mismos lo aplican de forma alterna. A manera de ejemplo, en un estudio de las Naciones Unidas –titulado *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*– *administration* y *management* se utilizan con el mismo significado.

Si acudimos al *Webster New Dictionary of American Language* encontramos la sinonimia de ambos vocablos, a saber: *to administer* y *administration* tienen una acepción similar a *to manage* y *management*. *Administer* es también “dirección”, y *administration*, el personal con nivel ejecutivo de un gobierno y sus políticas. Además, *manager* (del latín *manus*) significa controlar el movimiento o comportamiento de algo; estar a cargo de; dirigir; y ocuparse de un negocio. *Management*, por su parte, es controlar, dirigir y *managing* un negocio o una institución.

En nuestro idioma, según el *Diccionario de la Lengua Española*, “administrar” significa gobernar, ejercer autoridad o mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan; dirigir una institución, y ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes. La “administración”, en cuanto la acción y efecto de administrar, es también el equipo de gobierno que actúa bajo un presidente. Por “administración pública” se entiende la acción del gobierno al dictar y aplicar disposiciones nece-

sarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que da lugar lo mandado. En cuanto a “gerencia”, significa el cargo de gerente (del latín *gerens*, la persona que dirige los negocios y lleva la firma de una sociedad o empresa mercantil); y la “gestión” (las diligencias conducentes al logro de un negocio, la acción y efecto de administrar) que le incumbe; su oficina; y el tiempo que ocupa el cargo.

En el idioma francés, dicen Baratin y Guédon (1971), *le management* es un término prácticamente intraducible, y fue incorporado tal cual a esta lengua por la Academia Francesa en 1969 (Delion 1971; Paramés Montenegro, 1972). En el “Glossaire de L’Organisation et de la Gestion”, de la obra *Organisation et Gestion* (Gerbier, 1970), *Management* tiene el significado de “*art de diriger, d’administrer; direction*”. Para Delion (1971) *manus*, deriva de la etimología del término *management* (“dirección, gobierno de un negocio”), al igual que de maniobra y manejo, aclara su sentido específico. Así, se diferencia de *organización* y de *gestión* que concuerdan más bien a las estructuras y al funcionamiento. Por lo contrario, *management* atañe a la ejecución y tiene un sentido diferente; al aplicarse a la dirección administrativa y económica, se refiere a la “práctica de la acción”. Es por tanto, “la mano” del dirigente y vale para todas las actividades humanas, no únicamente en las empresariales, sino también para las asociaciones no lucrativas y las administraciones públicas.

Tal como advierte Ronald F. Clarke (1983), los términos “administración” y *management* con frecuencia se usan de manera indiscriminada como si se refirieran a cosas diferentes o significaran lo mismo. Así por ejemplo, en el campo de los negocios algunos consideran a la administración inferior a la gerencia, o como parte de ésta. Sin embargo, en el servicio público a la “administración” se le ha dado tradicionalmente un papel superior y corresponde a los cuadros superiores o “clase administrativa”.

Ejemplos de lo anterior se encuentran en la obra de Dunsire al citar a Brech (1953), para quien “administración” no es sinónimo de “gerencia” ni tampoco consiste en un proceso superior limitado a la estructura ejecutiva. Para Brech el uso popular del término sugiere que el significado

principal de “administración” está centrado en los procedimientos que forman las herramientas de la gerencia, como serían las técnicas o rutinas de planificación y control.

Por el contrario, agrega Brech, Urwick prefiere la distinción sugerida por Sheldon en el sentido de que:

Administración es la función de la industria concerniente con la determinación de la política corporativa, la coordinación de la producción, las finanzas y su distribución, el ajuste del compás de organización y el control final de la ejecución [por otra parte], la Gerencia es la función [...] relativa al cumplimiento de la política dentro de los límites establecidos por la administración y el empleo de la organización con tal objeto.

En ese sentido Galván Escobedo aclara que la “administración” tiene como funciones la determinación precisa de políticas y objetivos, así como la coordinación de los factores económicos, producción y recursos. Estas funciones están desempeñadas por la junta de directores y los ejecutivos principales. Los administradores, por tanto, definen el propósito de la empresa, establecen los objetivos primarios, formulan el plan general de organización y procedimientos, ponen en marcha dicho plan y aprueban los proyectos de reformas, perfeccionamiento e innovaciones específicas del programa. La ejecución de las normas a seguir y de los planes generales aprobados por la administración queda en manos de la gerencia propiamente dicha; esto es, por los ejecutivos de operación.

El doctor en administración pública británico E. N. Gladden (1966) también sostiene que si bien en ocasiones los términos “administración” y “gerencia” (*management*) se manejan indiscriminadamente, ello no es deseable por cuanto “la gerencia cubre únicamente un aspecto de la administración”.

I.4. Administración pública

En cuanto a la ciencia administrativa y la administración pública, ya Aristóteles (1986, 1998) la inscribía como una de las ciencias prácticas

más estimadas y subordinadas a la política. Esta última definida por el filósofo estagirita como la “ciencia soberana”, la más fundamental de todas, que prescribe en nombre de la ley lo que se debe hacer y lo que se debe evitar, y cuyo fin no es simplemente el conocimiento de las cosas sino, ante todo, un fin práctico; se sirve de la “ciencia administrativa” por ser indispensable para la existencia del Estado.

Dentro de ese contexto, la “administración pública”, consiste para Urwick (1929) en “aquella parte de la ciencia de la administración que se entiende con el gobierno, especialmente con la rama ejecutiva del mismo, que es la encargada de llevar a cabo el trabajo del gobierno. De tal modo, la administración pública es una división de las ciencias políticas y una de las ciencias sociales.”

Coinciden en ello tratadistas latinoamericanos como Pedro Muñoz Amato (1963) y Omar Guerrero (1982). Para el primero la administración pública es, en su sentido más amplio, el *gobierno*, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política; y, en sentido restringido, consiste en la ordenación de esa conducta para la realización de los fines del sistema político mediante los procesos administrativos del gobierno. A su vez, Omar Guerrero sostiene también la naturaleza política de la administración pública, es “el gobierno en acción”, su “aspecto dinámico” cuando “desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres, recursos y poder para lograr los cambiantes objetivos del Estado y la activación de la política del gobierno”. La administración pública, concluye Omar Guerrero, “es el campo, la rama, de la ciencia política que trata con esos problemas”.

También estudiosos de la administración pública y el derecho en nuestro país como José Natividad González Parás y Andrés Serra Rojas sostienen la íntima relación entre el Estado, el gobierno y la administración pública. Así, para el primero, “El Estado es la representación política de la sociedad, y se hace presente a través del gobierno [el cual] opera por medio de la administración pública” (González Parás, 1998). El segundo, a su vez, apunta que el “...gobierno es la institución que tiene a su cargo la dirección política de un Estado [y] la administración pública se ocupa prin-

cialmente de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se prestan los servicios fundamentales” (Serra Rojas, 1993).

En ese contexto el quehacer de la clase administrativa consistirá, según Dunsire, en la formación de las políticas, la organización y dirección de los negocios del gobierno, la revisión de las decisiones, las normas y las operaciones. Además de la administración general y el control de los departamentos del servicio público, la coordinación y el mejoramiento de la maquinaria gubernamental.

Lambright (1971), por su parte, opina que si bien la administración pública existe en un entorno político y el administrador debe interactuar con las fuerzas del mismo, “la administración no es completamente política”. Existen *funciones gerenciales* básicas relativas al empleo de las personas, el dinero y otros recursos para la consecución de los propósitos de la organización. De tal suerte, para el autor “la administración pública es formulación de políticas” y como tal comprende tanto “la política” como “la gerencia”. Por consiguiente, afirma Lambright, “un administrador público que no sea tanto un político como un gerente fracasará como formulador de la política pública”.

1.5. Gerencia pública

La expresión “gestión [gerencia] pública” (*public management*), conforme con el documento de las Naciones Unidas de inicios de los años ochenta (1981), “viene siendo el término preferido para describir las actividades de desarrollo de las instituciones públicas, lo que acaso refleja, consciente o inconscientemente, la falta de satisfacción con las dimensiones política y jurídica de la administración pública y un deseo de adoptar un sistema de gestión (*management*) semejante a la empresa privada”.

Así, por ejemplo, el *Informe del Comité sobre el Servicio Civil* de Reino Unido, presentado por Lord Fulton (1968) señalaba hace tres décadas que las tareas del gobierno moderno traen consigo fuertes demandas en los servidores públicos de todos los niveles y, sin embargo, pocos de ellos se ven a sí mismos como “gerentes” o poseen “habilidades gerenciales”. Por

consiguiente, se hacían cada vez más necesarios “administradores” para el manejo de los problemas del gobierno moderno, profesionalizados en aquella parte de sus actividades que se asemejan, en mucho, a la gerencia en la industria y el comercio (Fulton, 1968). Las deficiencias administrativas se debían entonces, en gran medida, al hecho de que la gerencia no se había considerado como una profesión en el servicio civil (Skare, 1971).

De acuerdo con el *Informe Fulton*, la tarea de los servidores públicos como gerentes incluye, entre otras responsabilidades, planificar el trabajo, cuantificar diferentes cursos de acción, organizar, dirigir al personal, fijar estándares de desempeño, medir los resultados y revisar los procedimientos de la maquinaria administrativa bajo su dependencia.

De igual forma, para Roland F. Clarke (1983), de la Universidad de Manchester, el interés por los enfoques y prácticas gerenciales implicaba que algo faltaba en la administración pública, tal como lo mostraban las siguientes diferencias entre ambas:

Administración	Gerencia
<i>tiende a ser más:</i>	<i>tiende a ser más:</i>
estática	dinámica
rutinaria	desarrollista
negativa	positiva
limitada	inclusiva
instrumental	decisoria

En síntesis, concluye Clark, la gerencia se interesa esencialmente en el *cambio* y la administración en preservar el *statu quo*.

En ese orden de ideas Gladden señalaba que bajo las condiciones modernas se advertía con mayor claridad la necesidad de un enfoque más dinámico de la administración pública. Por tal razón, los administradores públicos deberían ser bien asistidos en el estudio de las prácticas de la administración y la gerencia industrial.

Desde otro punto de vista, Bozeman y Straussman (1991) opinan que el antiguo término “administración pública” se ha asociado casi total-

mente con la burocracia gubernamental y con el contexto interno de la organización. En cambio la “gerencia pública” tiene que ver con la “gerencia” bajo la influencia de la autoridad política. En consecuencia, se ocupa del contexto externo, de la misión y los objetivos organizacionales, además del monitoreo del entorno organizacional, la adaptación al mismo y su conformación. De tal suerte, y para ser eficaz, la gerencia pública pone atención en la *estrategia*. De igual manera, y por el hecho de encontrarse imbuida en la autoridad política, “la gerencia pública” también “es en esencia diferente de la gerencia de negocios”. Por tanto los autores la definen como “gerencia de la autoridad política”.

A ese respecto Faulkner (1990) sostiene que la gerencia del sector público no se ocupa de los sistemas internos de una dependencia. Por el contrario, lo que distingue cualitativamente a la gerencia del sector público de la de negocios es que la primera se ocupa del macro sistema y de las interrelaciones con otras organizaciones. La verdadera prueba de desempeño del gobierno es su habilidad de gerencia de las interrelaciones entre las dependencias y también, en una estructura federal, las relaciones entre los niveles de gobierno, incluyendo las municipalidades.

Tal como apuntan Bozeman y Straussman (1991) es útil pensar en la “gerencia pública estratégica” en tres niveles: *estratégico, táctico y operativo*. El nivel estratégico se ocupa del propósito y la misión general de la organización, determinando la *visión*. El nivel operativo incluye la ejecución cotidiana de los objetivos; y el táctico, ubicado en algún sitio entre ambos, es el lugar donde más se involucra la gerencia pública. Por ejemplo, decidir entre formas alternativas para realizar un objetivo debería corresponder al nivel decisorio táctico. En términos generales, opinan los autores, los “gerentes públicos” se asemejan más a la *gerencia de negocios* en el nivel operativo y menos al estratégico.

1.6. La circunstancia privativa del que hacer de la administración pública

La nueva terminología incluye también el paso de una “cultura administrativa”, donde al ambiente de trabajo lo domina la reglamentación, a

otra “cultura gerencial”, flexible y enfocada a los resultados. Esto implica que los administradores en vez de simplemente aplicar instrucciones, reglamentos o procedimientos, comienzan a asumir completa responsabilidad por los resultados a través de la *gerencia* de los recursos puestos a su disposición (OCDE, 1996) .

Sin embargo, advierte el documento de las Naciones Unidas (1981) antes citado que:

[...] aun cuando es importante mejorar el dinamismo de la administración pública, no debe perderse de vista el hecho de que las instituciones públicas se establecen fundamentalmente para llevar a cabo objetivos políticos y sociales, lo cual las hace diferentes de las empresas de negocios. Por consiguiente, la búsqueda de la eficiencia y la productividad en las organizaciones públicas debe darse dentro del contexto del marco legal nacional y de los objetivos políticos y sociales.

Por esto mismo el quehacer del administrador público contiene tareas sin contrapartida en las empresas de negocios privados o en cualquiera otra parte fuera del servicio gubernamental, subraya el *Informe del Comité Fulton*. Así, por ejemplo, apoyan a los titulares de las dependencias del Ejecutivo en sus deberes públicos y parlamentarios, lo mismo que en anticipar las necesidades del futuro, preparar planes y asesorar en políticas, redactar borradores de leyes y reglamentos, elaborar respuestas a los cuestionamientos del poder Legislativo y producir resúmenes de documentos para los debates en este cuerpo colegiado y la rendición de cuentas. Además de que la mayor parte de su tiempo lo toma la implementación y operación de las políticas adoptadas, y de las contenidas en la legislación, así como en funciones gerenciales de vanguardia para impulsar constantemente el mejoramiento de la eficiencia en todos los niveles. Ciertas tareas involucran también a los servidores públicos en complejas relaciones con otros órganos asociados en la ejecución de las políticas del gobierno, o que se ven directamente afectados por éstas. Tal es el caso de las autoridades locales o empresas privatizadas, donde concurren una multiplicidad de intereses. Todo ello demanda de juicio práctico y habilidades de negociación por parte de la clase administrativa del servicio público.

En resumen, el *Informe Fulton* recomendaba que los servidores públicos estuvieran equipados para ocuparse de los problemas políticos, sociales, económicos, científicos y técnicos de nuestro tiempo. Deberían tomar conciencia de los intereses y opiniones internos, al igual que del acontecer en el exterior. De igual forma tendrían que mantenerse al día con el rápido desarrollo del conocimiento y la tecnología, como los de computación y los cuantitativos, por cuanto el progreso técnico tenía gran impacto en la elaboración e implantación de las políticas. Por todo ello el quehacer gubernamental demandaba de los servidores públicos que fueran administradores profesionales para la gestión de las políticas y la ejecución de las leyes en el Estado moderno.

I.7. Gerencia y gerencia pública

Henri Fayol (1969), considerado como el padre de la teoría moderna de la gerencia (Koontz y O'Donnell, 1964), definió a la “administración” en su obra *Administration Industrielle et Generale*, (editada en la lengua del autor en 1916, traducida al inglés en 1929 y publicada en Estados Unidos hasta 1949), como una de las funciones cuya marcha debe asegurar el gobierno de la empresa. “*Administrar* es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”. “*Gobernar* es conducir la empresa hacia el fin propuesto, tratando de obtener el mayor provecho posible de todos los recursos que ella dispone...”

Corresponde a Luther Gulick (1962), en sus *Notas sobre la teoría de la organización*, especificar las funciones del ejecutivo bajo las siglas PODSCORB (planificar, organizar, administrar al personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar), las cuales como él afirma son una adaptación del análisis desarrollado por Fayol.

Vale agregar que, en su conferencia “La teoría administrativa del Estado”, Fayol (1923) sostiene que la ciencia administrativa no se compone tan sólo de los conocimientos relativos a las dependencias, los servicios, el personal y el funcionamiento de la administración pública”. Por el contrario, Fayol nos dice que:

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

El significado que le he dado a la palabra administración amplió considerablemente el campo de la ciencia administrativa. Abraza no solamente al servicio público, sino a toda clase de empresas, para toda clase de fines y propósitos. No nos entendemos, hoy en día, con varias ciencias administrativas, sino con una sola ciencia de la administración, una ciencia que puede aplicarse por igual a los asuntos públicos o a los privados, cuyos principales elementos se sintetizan en lo que hoy llamamos: teoría administrativa.

De lo anterior resulta que el *management* (gerencia) y las funciones del *manager* (gerente) de la escuela estadounidense de la *gerencia* de las empresas de negocios no son otras que la “administración” concebida por Fayol y las funciones del ejecutivo desarrolladas por Gulick, como enseguida se evidencia con la revisión de algunas definiciones .

La “gerencia” es el proceso de establecer y alcanzar objetivos influyendo en el comportamiento humano dentro de un medio ambiente apropiado. Corresponde al “gerente” determinar los objetivos colectivos de la empresa y crear el medio ambiente para su logro, a través de las funciones de planificar, organizar, dirigir y controlar (George, 1972).

La gerencia se reconoce como un tipo de esfuerzo singular que resulta en actividades tales como: fijar objetivos, tomar decisiones, establecer políticas, planificar, organizar, motivar, controlar e innovar (Mee, 1963).

Pero además, el gerente es “por excelencia” un coordinador y maneja las relaciones personales. Debe poseer la visión de conjunto y mantener el pulso de la empresa por cuyos logros es responsable, además de estar en posición de adoptar las acciones necesarias para la consecución de las políticas establecidas por la autoridad superior (Gladden, 1966).

Según Leif H. Skare (1971), director de la *Government Institution of Organization and Management* de Noruega, el papel y las funciones del gerente o administrador comprenden las de planificar, organizar, dirigir y controlar, además de las de liderazgo, por cuanto el líder actúa como estimulante y coordinador, ocupándose de las necesidades sociales e individuales de su personal y estableciendo con ellos relaciones que crean lealtad y compromiso con la organización y sus objetivos.

Esta definición es muy cercana a la que en una reciente obra acerca del *Mando militar* (Secretaría de la Defensa Nacional, 1998) se da a la administración en cuanto “el proceso de planear, organizar, coordinar, dirigir y controlar recursos tales como hombres, materiales, tiempo y dinero para cumplir con las misiones encomendadas a la unidad”.

La administración, apunta la misma obra, va íntimamente asociada con el “don de mando”, y ambos forman parte del ejercicio legal de la autoridad. El “don de mando” es el proceso de ejercer influencia total sobre los subordinados en beneficio de la *misión* encomendada a la unidad, mediante la satisfacción de las necesidades de sus hombres porque afectan su comportamiento. Comprende la relación personal del individuo con el grupo, el empleo de la personalidad para influir en el cumplimiento satisfactorio de las obligaciones, con alto espíritu de cuerpo, y recibir la cooperación leal y voluntaria a través de la persuasión.

Para Eduardo Buller (1996, tomo I) el término inglés *management* se traduce en los conceptos “de dirección y gestión”, los cuales corresponden al subsistema responsable en las organizaciones de la dirección y la coordinación general de los elementos que la conforman. La distinción entre “dirección” y “gestión”, dice el autor, no es ociosa, ya que la primera función es más amplia e incluye a la segunda, por cuanto se refiere a la “conducción integral de la institución hacia sus fines últimos”, lo que incluye la responsabilidad por el proceso productivo propio de la entidad, así como por el proceso administrativo o de gestión que lo hace posible. La función principal de este subsistema es, por tanto, conducir a la organización hacia los múltiples objetivos vinculados con su existencia y razón de ser.

Según Buller, la “visión administrativa” parte del supuesto de que la administración funciona bien si existe claridad estructural, jerárquica y de procedimientos. Corresponde a una visión weberiana de la administración. Se le critica como formalista, “burocratizante”, y ahogadora de la creatividad del funcionario. En cambio, desde el punto de vista de la “gerencia pública”, la principal causa de la debilidad del sector público es la falta de un adecuado “manejo institucional gerencial”, expresado en la debilidad de los directivos y técnicos de ese mismo nivel. Critica el

clientelismo, la falta de visión político-técnica, de creatividad y de capacidad para tomar decisiones de las autoridades.

El concepto de gerencia agrupa al conjunto de conocimientos, métodos, técnicas y demás elementos relacionados con la toma de decisiones. De esta manera, el papel de la gerencia pública es determinar y “hacer” conocer los objetivos, metas y valores. Los gerentes son “quienes participan en la toma de decisiones” que afectan total o parcialmente la misión, los objetivos o el destino de una entidad (Buller, 1996 tomo II).

Por su parte, Barrenechea (1990) considera que el “proceso de administración” comprende dos grandes momentos con sus respectivos contenidos básicos. Éstos son el de “conducción” y el de “gerencia”. Al momento de conducción le corresponde la formulación de las políticas y la elaboración de las consiguientes estrategias; la apropiación, asignación y control de los recursos y responsabilidades; la definición y supervisión de la estructura y estilo de administración adecuados a las estrategias; el monitoreo y evaluación estratégica del proceso de cambio; el desarrollo de la capacidad de anticipación-respuesta y el manejo de la coyuntura. La conducción implica “liderazgo” y se ejerce en dos dimensiones: hacia afuera de la institución y hacia el interior de la misma. Consecuentemente, el momento de gerencia administra el proceso de cambio en la práctica, procurando maximizar su eficacia y eficiencia, maneja y controla así los recursos y las rutinas correspondientes e identifica la coyuntura. Se diferencia de la “conducción” en que para la “gerencia” los objetivos, las estrategias, la cantidad y estructura de los recursos, constituyen invariantes fijados por la “conducción”. De este entendimiento, el correlato de la “conducción” es la “planificación direccional”, mientras que el momento de la gerencia se corresponde con la “planificación operativa”.

También para Paganini y Chorny (1992) los elementos que caracterizan a la “administración estratégica” son los de “conducción, programación y gerencia”.

La “administración estratégica” es entendida como una forma de relacionar los problemas y necesidades de los conjuntos sociales con los conocimientos y recursos institucionales, de tal modo que sea posible

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

definir prioridades, considerar alternativas reales de acción, asignar recursos y conducir el proceso hasta la resolución del problema o la satisfacción de la necesidad.

La “función de conducción” es el eje central y distintivo del enfoque estratégico y se le conceptúa como la capacidad de liderazgo para dar direccionalidad a las acciones, promover el consenso y articular esfuerzos, haciendo uso de la negociación y concertación de intereses, con la finalidad de alcanzar uno o más objetivos establecidos. En el ejercicio de esta función predominan los aspectos de toma de decisiones, adquiriendo, por tanto, características más acentuadamente políticas. En cuanto a la “función de programación”, ésta consiste en el momento en que se articula la *formulación de la política* (conducción) con la *práctica* (gerencia), y comprende acciones destinadas a determinar el tipo, número y destino de los servicios requeridos para solucionar problemas y satisfacer necesidades prioritarias. También incluye la definición de actividades administrativas y gerenciales necesarias para apoyar esos cursos de acción e intervenciones, además de la presupuestación y el financiamiento, determinación de las formas de seguimiento de la ejecución, supervisión, control y evaluación, así como la definición de los indicadores que habrán de ser utilizados.

Respecto de la “función de gerencia”, que se encuadra en el marco de la gestión de las “políticas públicas”, es la actividad desarrollada con la finalidad de organizar y coordinar los recursos disponibles para la ejecución eficaz y eficiente de las actividades, con las responsabilidades y competencias específicas de los integrantes del sistema. Esta función está referida al campo especializado de aquellas personas que, dentro de la organización, tienen la responsabilidad de orientar y controlar el comportamiento dentro de la misma, mediante la asignación de funciones, la guía sobre el modo de ejecutarlas y evaluar los resultados.

La *gestión pública* también la entiende Ángel Ginestar (1993) como parte de la “administración pública”. A esta última la define como “el accionar del sector público con racionalidad e intencionalidad”, y comprende cuatro fases, correspondiendo al concepto de *gestión* las tres últimas, a saber:

- la organización
 - la decisión
 - la ejecución
 - el control
- } y la *gestión pública*

Para el autor, la “gestión pública” se refiere en sentido amplio al proceso de tomar decisiones, la ejecución de las actividades, el control, aunque en sentido restringido muchos la identifican con la ejecución. La *organización*, por su parte, determina los órganos y funciones del sector público, en tanto que la *gestión pública* señala cómo van a actuar esos órganos según sus funciones, controlando lo que se ejecute para comparar lo que se decide con lo resultante.

Quienes tienen a su cargo la *gestión pública*, agrega Ginester, deben reunir las características de ser “funcionarios gerentes”. Esto es, al “ser funcionarios” han de responder por el cumplimiento de las funciones según reglas (enfoque legal) y al “ser gerentes” buscan acrecentar la productividad y la efectividad de los actos públicos (enfoque eficientista).

1.8. La gerencia desde la perspectiva de sistemas

Max Weber (1978) definió a la “organización” como un “sistema” de actividad continua en persecución de un objetivo de tipo específico. Una “organización corporativa” consistía en un agregado de relaciones sociales caracterizada por un personal administrativo cuya actividad estaba orientada de manera exclusiva e ininterrumpida a la consecución de los objetivos de la organización.

Desde un enfoque de sistemas abiertos, Miller y Rice (1970) conciben a las organizaciones de toda clase como “sistemas de actividad socio-técnicos”, que llevan a cabo procesos de importación, conversión y exportación, a través de los cuales se relacionan con su entorno.

Cuando las organizaciones complejas se diferencian en sus sistemas constitutivos, los autores emplean el término “sistemas operativos” para

aquéllos de actividad por medio de los cuales se consume el proceso de importación-conversión-exportación. Conforme a tal diferenciación, agregan Miller y Rice, la regulación de las relaciones entre esos sistemas, y entre la organización como un todo y su medio ambiente, no puede quedar contenida en cualesquiera de esos sistemas y, por consiguiente, se requiere de un sistema externo a los sistemas operativos.

A este sistema Miller y Rice lo denominan el “sistema de gerencia”. Éste se encarga de las actividades de regulación y mantenimiento que conservan al sistema operativo en marcha.

Al inicio de los años cincuenta Talcott Parsons (1966) señalaba en su obra *El sistema social* que el impacto del cambio tecnológico en el carácter de las organizaciones trae consigo siempre una división del trabajo cada vez más elaborada, con las exigencias concomitantes en las estructuras de las mismas. De tal suerte, cuando se alcanzan ciertos puntos de complejidad en las organizaciones, la uniformidad y la coordinación sólo pueden ser alcanzadas mediante un alto grado de formalización que exige cambios profundos en la estructura, incluyendo la del poder de la organización.

Uno de los cambios sociales más importantes se dio precisamente cuando el “propietario-director” cede su lugar al “ejecutivo”, o “director” o “gerente” una vez que se acabó, aproximadamente después de la Primera Guerra Mundial, la era de los “negocios independientes”, cuando el capital y la empresa fueron más importantes que la alta competencia técnica y las organizaciones eran lo suficientemente simples como para ser creadas y dirigidas casi *ad hoc* por el empresario mismo.

Desde entonces la organización se ha elaborado y formalizado enormemente (Parsons, 1966) y posee ciertas funciones “técnicas”. En una organización educativa son los procesos de enseñanza, en un organismo gubernamental el proceso administrativo en relación directa con el público, y en una empresa comercial el proceso de producción física de bienes. Estas funciones a su vez son controladas y atendidas de diversas maneras, y en diversos grados, por otras organizaciones de orden superior llamadas “administración” o “dirección” (la versión española de la obra de Parsons utiliza estos términos, pero en inglés se refieren a *management*).

Este calificativo lo recibe también el grupo de personas que tiene una especial responsabilidad sobre los asuntos de la organización, generalmente formulada como “determinación de una política” o “toma de decisiones”.

Bajo el control de este grupo decisivo, agrega Parsons, concebimos los grupos operativos. Asimismo, las relaciones entre el sistema directivo y el técnico pueden dividirse en dos categorías: *mediación entre la organización y la situación exterior* y *administración de los asuntos internos de la organización*.

En una relación diferente están quienes realizan funciones de *staff*, generalmente expertos que tienen el papel de consejeros de quienes toman las decisiones, pero sin una autoridad directa.

Este enfoque fue adoptado por Katz y Kahn (1966) con respecto a la estructura de las organizaciones sociales al concebirlas integradas por cinco subsistemas, a saber: 1) *técnico o de producción* (trabajo sustantivo); 2) *de apoyo* (transacciones con el entorno); 3) *de mantenimiento* (estabilidad interna); 4) *adaptativo* (cambio organizacional); y 5) *gerencial*.

A la *estructura gerencial* le corresponde dirigir, coordinar y controlar a todos los subsistemas de la organización, así como ajustar todo el sistema a su medio ambiente. Esto último por cuanto, como señala Parsons (1966), las organizaciones se reestructuran continuamente, las viejas fenecen o decaen, mientras surgen las nuevas mediante cambios en el sistema y del sistema.

El ejercicio de la “función gerencial” es observado en todos los niveles, ya que posee el don de la ubicuidad en los sistemas sociales; por lo tanto, abarca a toda la organización. Dirige las actividades técnicas, coordina los recursos humanos y materiales y relaciona a la organización con su respectivo suprasistema. Por tanto, cruza las estructuras de producción, apoyo, mantenimiento y adaptación (Katz y Kahn).

Para Katz y Kahn el “sistema gerencial” constituye el aspecto decisorio de la organización y sus partes. En sus orígenes incluyó las otras funciones, excepto las técnicas, que fueron diferenciándose al tornarse más compleja la organización. Sin embargo, la alta gerencia no puede delegar la autoridad

respecto de las modificaciones que afectan a toda la organización, aún cuando la dinámica del cambio lo genere el subsistema de adaptación.

Estos autores distinguen también, siguiendo a Parsons (1966), entre la estructura gerencial relativa a la administración interna y los centros decisorios ocupados de los problemas generales de las relaciones externas, cuya atención compete al “sistema institucional”.

La *gerencia* puede examinarse además en términos de una jerarquía de niveles. De acuerdo con Parsons, Sharma identifica los *niveles técnico, organizacional e institucional*. El primero se ocupa de la producción y distribución de bienes y servicios; el segundo coordina e integra las actividades al nivel técnico y media entre éste y el institucional; y al tercero corresponde relacionar la organización con su entorno. De igual forma, Kast y Rosenzweig (1974) identifican el nivel o *subsistema operativo*, ocupado fundamentalmente con la racionalidad técnico-económica desde una perspectiva de sistema cerrado. En contraste, en el *nivel estratégico*, la organización se enfrenta a un mayor grado de incertidumbre con respecto a su medio ambiente. Por lo mismo, a este nivel la gerencia debe tener una perspectiva de sistema abierto y concentrarse en estrategias de adaptación e innovación. En cuanto al *nivel de coordinación*, el *gerente* actúa entre los otros dos niveles o subsistemas y sirve para mediar entre ellos, además de coordinarlos.

Para los mismos autores el *sistema gerencial* se ocupa de la coordinación del esfuerzo grupal, dirigido hacia el propósito establecido. Esta coordinación se logra principalmente: 1) a través de la gente, 2) mediante técnicas, 3) en una organización, y 4) orientada a objetivos, por cuanto el papel fundamental del sistema gerencial es el de integrar las actividades encaminadas al logro de metas.

El *sistema gerencial* también puede enfocarse desde las perspectivas del proceso y de la toma de decisiones. Desde el primer punto de vista la *gerencia* comprende el proceso de planificación y ejecución, incluyendo esta última el allegarse recursos, organizar, motivar y controlar. El enfoque decisional está referido al comportamiento humano orientado a la consecución de objetivos, para lo cual elige entre cursos alternativos de acción (Kast y Rosenzweig).

Ahora bien, siguiendo a Capra (1992), el nuevo paradigma de visión holística o integral de la realidad organizacional desde la perspectiva sistémica implica –además de la comprensión de la red de relaciones y dependencias recíprocas y esenciales de todos los fenómenos entre sus partes y con el medio ambiente– que la actividad de los sistemas supone un “proceso de transacción” entre sus múltiples componentes y su naturaleza intrínsecamente dinámica.

En tal sentido, las formas de los sistemas no son estructuras rígidas, sino manifestaciones flexibles, y sin embargo estables, de los “procesos” subyacentes. De tal suerte, el enfoque de sistemas es un “pensamiento de procesos”, que permite que la comprensión de un organismo se oriente desde un punto de vista que refleje su organización dinámica. Conforme con esta perspectiva, y al contrario de una máquina cuyas actividades están determinadas por su “estructura”, en un organismo su “estructura orgánica” está determinada por los “procesos”, a la vez que denota un alto grado de flexibilidad y plasticidad internas por medio de la coordinación de unas actividades que no oprimen a las partes de manera rígida, sino que dejan espacio para las variaciones y permiten la adaptación a nuevas circunstancias conforme a modelos cíclicos de realimentación (*feedback loops*). Esta plasticidad y flexibilidad de los sistemas no controlados por estructuras mecánicas da origen a propiedades características del principio de “autoorganización”, a saber: “autonomía”, “autorrenovación” y “auto-trascendencia” (Capra, 1992).

En ese mismo orden de ideas Paul A. Lavolette (1995), de la Universidad de Johns Hopkins, nos recuerda que Ludwig von Bertalanffy, pionero de la teoría de los sistemas abiertos, reconoció que éstos no sólo se encuentran en estado de “flujo”, sino que ellos “son flujo”, advirtiendo que para entender la verdadera esencia de los sistemas deberíamos verlos más allá de la fachada de la “estructura”, como “procesos” subyacentes a ésta. Para Bertalanffy la “forma estructural” de un sistema era la expresión visible de los “procesos”, de aquí que “el orden fundamental de los organismos es el de sus *procesos*, no sus *estructuras*”. Por consecuencia, sostiene Lavolette, la teoría de sistemas se funda en el principio

de los “procesos”, al contrario de los supuestos de la física clásica que veía la realidad consistente en su nivel básico por estructuras inertes en vez de un *cambio perpetuo*.

El concepto de “procesos”, entendido como “un grupo de actividades o tareas relacionadas entre sí, emprendidas por una organización con el propósito de crear valor para sus clientes externos e internos” (Champy, 1996; Hammer, 1995 y 1997) constituye también la piedra angular con respecto al papel que corresponde a la gerencia de las organizaciones del futuro. Como se menciona más adelante, para Sink y Tuttle (1989) la tarea principal de los gerentes será la de “obtener resultados y mejorar continuamente el desempeño” de los sistemas. Con tal propósito, apunta Hammer (1995, 1997) las organizaciones se tornan “centradas en procesos”, por cuanto el interés de éstos es la consecución de resultados. Para ello la gerencia se vale de los métodos y técnicas conocidos como “gerencia de la calidad total” y “reingeniería”, ambos con orientación hacia los procesos y su rediseño, incremental o radical, respectivamente, una dedicación a su mejoramiento y el dogma de tomar al cliente como punto de partida en ese intento.

En este empeño el rol gerencial es doble: a la alta gerencia le corresponde ejercer el liderazgo y brindar apoyo, lo cual constituye el elemento primario y más crítico, según el Instituto Federal de Calidad del Gobierno de los Estados Unidos (*Federal Quality Institute*, 1991), mientras que a la gerencia responsable del proceso le compete el papel de facilitador y capacitador, lo cual conlleva un cambio en su trabajo y su estilo gerencial (Champy, 1996).

I.9. Enfoque cibernético de la gerencia

La gerencia ocupa también un papel relevante con respecto a las organizaciones, en cuanto sistemas complejos, desde una perspectiva cibernética. Como ha señalado Stafford Beer (1979), “la complejidad es el objeto de la gerencia”, su materia o elemento fundamental. La tarea de la geren-

cia es trabajar con la complejidad, manejarla y regularla. La cibernética es la ciencia que se ocupa de la *dirección o regulación* en los *sistemas dinámicos complejos*, autogobernados. Esto es, los de regulación o control propios, que les son inherentes a los procesos de dirección óptima. Lo cual significa que poseen la capacidad de autoorganizarse, dirigirse y mantenerse a sí mismos, además de mejorar la labor de dirección e incluso perfeccionarse (Novik, 1965; Afanasiev, s/f; Jramoi, 1969).

Cibernética, el “arte de dirigir” (Jramoi) es un término que se deriva del griego *kubernetes*, que significa el arte de timonear o guiar navíos (Beer, 1979; Novik, 1965). Como advierte Norbert Wiener (1969), quien denominara “cibernética” a la ciencia de la comunicación y el control, el vocablo *gubernante* tiene similar raíz. En ese orden de ideas, Karl W. Deutsch nos dice: “Recordemos que nuestra palabra ‘gobierno’ proviene de una raíz griega que se refiere al arte del timonel. El mismo concepto básico se refleja en el doble significado de la palabra moderna *governor* (‘gobernador’ y ‘regulador’, en castellano), es decir una persona encargada del control administrativo de una unidad política [...]”

Según Novik, la expresión “cibernética” fue propuesta por el sabio francés Ampère para denotar la ciencia de la dirección o gobierno del Estado. La “ciencia de gobierno”, nacida dentro del sistema de las ciencias sociales, indica Afanasiev, comprende entre sus subdivisiones el gobierno de la actividad jurídica estatal-administrativa. Este aspecto administrativo de la obra de gobierno consiste, para Afanasiev, en saber dirigir a los hombres, atraerlos y organizarlos para la solución de los problemas, basándose en la legislación vigente, las instrucciones y las reglas.

Agrega Afanasiev que dentro de ese esquema el “aparato estatal” ocupa un lugar importante en el sistema de gobierno de la sociedad, por cuanto es el instrumento de aplicación directa de la política. Consiste en un complejo sistema de órganos y organizaciones que ejercen la labor de gobierno de la actividad económica, social, cultural, de política exterior y administrativa. Respecto de esta última, el gobierno es imposible sin los métodos administrativos, ya que siempre va ligado a la adopción de acuerdos, los cuales deben poseer fuerza.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

El mismo autor aclara que el gobierno reviste un carácter cíclico que comienza con la fijación de las tareas y termina al cumplirse éstas y lograrse el resultado. Luego, sobre la base de la información acerca de los resultados obtenidos (se ha logrado o no el objetivo planteado), se fijan nuevas tareas y el ciclo vuelve a comenzar. De esta forma el “contenido del proceso de gobierno o dirección” lo constituyen las “funciones de gobierno” para la preparación y adopción de las decisiones de administración, como los planes; la organización o formación del sistema, creando la red de relaciones que aseguren su integridad; la regulación o tarea de conservar, mantener y perfeccionar el sistema; y el control basado en datos para comprobar la correspondencia entre los resultados obtenidos y los acuerdos de dirección, revelar desviaciones y causas, y determinar maneras de corrección para superar obstáculos al funcionamiento óptimo del sistema.

El cumplimiento de todas esas funciones va inseparablemente unido a los procesos de información y realimentación del sistema rector, a efecto de que el aparato administrativo sea sensible ante los cambios que ocurren dentro y fuera del sistema que dirige, reaccione a tiempo ante los mismos y optimice la dirección (Novik; Afanasiev; Jramoi).

Volviendo a Beer (1975, 1979), la gerencia se ha ocupado de hombres y “cosas”, tales como materiales, maquinaria y dinero. Sin embargo, en el mundo actual la *complejidad* constituye su verdadera materia prima, la *organización* es la herramienta para manejarla, y el concepto de *sistema* es central en cualquier discusión al respecto. En ese contexto, la “gerencia cibernética” sería “la ciencia de la organización eficaz”. Cabe advertir que la noción de organización que emplea Beer no es el esquema convencional referido a funciones, responsabilidades y territorios, por ejemplo, sino a un “sistema regulado”, idóneo para hacer frente a una época cada vez más compleja en un mundo de cambio explosivo. Los cambios mismos están incrementando su tasa y su naturaleza, “el cambio ya no es lo que solía ser” (Meyer *et al.*, 1993), interconectando individuos, empresas y gobiernos en actividades internacionales dentro del mundo global.

Globalización que, como advierten Lewin y Stephens (1993), obliga a reexaminar lo adecuado de las filosofías gerenciales y de los diseños

organizacionales. En tal circunstancia la propia gerencia cobra asimismo mayor complejidad en todos los niveles; al proliferar esta última, se vuelve virtualmente inmanejable con las herramientas de gerencia existentes, dice Beer (1979).

De igual modo, las transformaciones de un entorno de mayor complejidad, turbulencia y competitividad (Huber y Glick, 1993), implican que el rediseño organizacional se torne cada vez más crítico y formas de organización postburocráticas (Lewin y Stephens). En esta tarea la alta gerencia es determinante y hace la diferencia como “fuente del cambio”, al influirlo a través de su sistema de creencias, servir como “inhibidor del cambio”, “intérprete del entorno de la organización” y “manipulador del medio ambiente organizativo” (Huber y Glick).

Es en este terrible embrollo, afirma Beer, donde la “cibernética gerencial” puede hacer una importante contribución para corregirlo en todo tipo de organizaciones, valiéndose del concepto de “sistemas viables”; esto es, capaces de sobrevivir.

Siguiendo a Beer, un *sistema* consiste en un grupo de elementos, dinámicamente relacionados en el tiempo de acuerdo con un patrón coherente. Todo sistema tiene un *propósito*, *raison d'être* fundamental o *misión*, percibido como *lo que el sistema hace*, y el cual define sus “fronteras”.

La noción de *sistema viable* la divide el autor en dos, para formar una jerarquía lógica con ambas partes. La primera consiste esencialmente en los “elementos operativos”, que existen para llevar a cabo una de las actividades básicas del sistema. Estos elementos operativos están constituidos por una “operación” dentro de la cual se incrusta una “unidad de gerencia” y un “entorno”, en el que todo ello se encuentra inserto.

La otra parte del sistema la constituye un “metasistema”, compuesto de subsistemas que están al cuidado del conjunto de elementos operativos, de manera que se enlacen en la totalidad denominada sistema viable. El metasistema existe, por lo tanto, para llevar a cabo cualquier función necesaria que mantenga unidos y conectados lógicamente dichos elementos, y se identifica con la “gerencia de nivel superior”, en el lenguaje gerencial común.

Al primero de esos subsistemas se le denomina “sistema uno”, formado por el conjunto de elementos operativos de un sistema viable y será el *bloque de construcción básico* por cuanto en él reside la actividad que define su propósito. Un segundo subsistema, denominado “sistema dos”, proporciona un servicio al sistema uno, amortiguando las oscilaciones entre las unidades operativas ocasionadas por las interacciones de las unidades en los ámbitos de su medio ambiente y el operativo. Esta *función antioscillatoria* constituye el *mecanismo regulador* del propio sistema viable.

Otro subsistema conocido como “sistema tres” toma conciencia “ahora” de todo lo que acontece “dentro” del sistema viable gracias a sus enlaces directos, con todas las *unidades gerenciales* de los elementos operativos, de manera simultánea y en tiempo real. De tal suerte que cualquiera de las funciones gerenciales de nivel corporativo, relacionadas con la continua actividad de las operaciones internas de una institución; son consideradas como funciones del sistema tres. Tal es el caso de los *directores generales* que poseen una *visión sinóptica y sistémica*, desempeñan un papel “sinérgico” y se han organizado para “integrar” el trabajo de sus respectivos gerentes divisionales. En el sistema tres se ubica el *punto de apoyo del sistema viable*; es donde reside el papel del *ejecutivo en jefe*, alrededor del cual gira el poder y de hecho “maneja” una institución.

Ahora bien, en tanto los sistemas *tres-dos-uno* son componentes necesarios de un sistema viable, y entre ellos responden de la estabilización del medio ambiente interno del sistema, no son una estructura suficiente para su viabilidad por cuanto se encuentra inmerso en una circunstancia llena de retos y oportunidades.

Por consecuencia, se requiere de un nuevo subsistema llamado de “afuera y entonces”, que se ocupa del entorno más amplio y de su regulación. Este subsistema, conocido como “sistema cuatro”, se enfrenta a un ambiente exterior percibido como un cosmos mucho más grande que la suma de los entornos del sistema uno y cuyo futuro es desconocido.

Por tal motivo, el interés gerencial debe ser de *naturaleza totalmente innovadora*, que reclama de una *cultura orientada al futuro y grados de libertad* necesarios para *promover la mutación, el aprendizaje y la adaptación* (en otras

palabras, la sobrevivencia y la *viabilidad*). Aquí nos encontramos ya en el campo de la *gerencia creativa*, también conocida como de “invención del futuro”.

Corresponde al sistema cuatro, en cuanto “mecanismo generador de innovación”, *interrogar al entorno* problemático para *visualizar futuros alternativos e inventarlos*, valiéndose para ello de un “cuarto de operaciones”, herramienta gerencial que exhibe el núcleo del modelo total del sistema viable.

Por último, un “sistema cinco” se ocupa de monitorear la interacción de los sistemas tres y cuatro que conforman la maquinaria reguladora del sistema viable. El sistema cinco está compuesto por los “dueños” de una entidad, organizados en su asamblea de accionistas o junta de gobierno y en este caso un “centro de gerencia” reemplaza al cuarto de operaciones del sistema cuatro.

De esta manera, al sistema cinco le corresponde el “cierre” (*closure*) del sistema, evitando que explote en fragmentos, haciendo que retorne a sí mismo para satisfacer el criterio de viabilidad, y siendo su “talisman” de identidad, concluye el profesor Beer.

I.10. Gerencia y organización del futuro

I.10.1 *Las nuevas formas de organización*

El tema de nuestro tiempo es el advenimiento de un nuevo milenio. Futurólogos como Kenneth E. Boulding (1966), Alvin Toffler (1981) y John Naisbitt (1984, 1990) predicen una gran transición de la humanidad desde la civilización industrial hasta la post civilización, mediante una revolución global y un salto cuántico, donde el siglo XX marca el periodo intermedio de esa gran transformación a la moderna sociedad del futuro.

En esta “tercera ola de cambio” (la primera corresponde a la revolución agrícola y la segunda a la industrial), como la denomina Toffler, la humanidad se enfrenta a la más profunda reestructuración creativa de todos los tiempos.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

La gran transición a la nueva civilización, altamente tecnológica y antiindustrial de la sociedad de información, comprende también a las instituciones sociales. Esta nueva civilización, dice Toffler, derribará burocracias y reducirá el papel de la nación-Estado, a la vez que exige gobiernos más sencillos, más eficaces y más democráticos.

Las organizaciones del futuro rompen el “código oculto” (el conjunto de reglas o principios que presiden todas las actividades de una civilización, y las impregnan de un repetido diseño) de las corporaciones privadas y las burocracias gubernamentales que asumían las características del modelo de la fábrica: su división del trabajo, su estructura jerárquica y su impersonalidad metálica. Soportadas por una educación general, con escuelas de tipo fabril, cuyo “programa encubierto” convertía a generaciones de jóvenes en una fuerza de trabajo dócil, obediente y regimentada, del tipo mecánico y repetitivo requerido por la tecnología electromecánica y la cadena de producción.

En cambio, agrega Toffler, el nuevo código de conducta infringe los principios de uniformidad, especialización, sincronización, concentración de energía, dinero y poder, maximización y centralización que operaron durante la sociedad industrial. Éstos, reforzándose mutuamente, acabaron por conducir al auge de la burocracia; resultando en las más grandes, rígidas y poderosas organizaciones burocráticas, con el individuo extraviado en el universo kafkiano de las megaorganizaciones.

La respuesta a la organización mecanicista, jerárquica, permanente y de dimensiones gigantescas, diseñada para tomar decisiones o fabricar productos de manera repetitiva, en un entorno relativamente estable, son las organizaciones del futuro. Ellas responden a circunstancias políticas y sociales con mayores demandas de participación en la dirección y la toma de decisiones compartida, así como el control por parte de los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos.

En ese contexto nacen instituciones sorprendentemente nuevas, sustituyendo a las impracticables, opresivas y obsoletas estructuras burocráticas. A lo largo de líneas menos jerárquicas y más adhocráticas, se intensifican las presiones para una descentralización del poder, mientras

que los directivos dependen cada vez más de la información procedente de las bases. Al mismo tiempo, las organizaciones del futuro necesitan de mujeres y hombres que acepten responsabilidades, comprendan cómo engrana su trabajo con los demás, puedan asumir nuevas y mayores tareas y se adapten con rapidez a nuevas circunstancias, cambios de productos, lugares y reorganizaciones. De igual forma, como proponen Sink y Tuttle (1989), las principales responsabilidades y objetivos de los gerentes de las organizaciones del futuro son por lo menos, en todas sus áreas y niveles, las de:

- 1) *Obtener resultados* a tiempo, dentro de las especificaciones de calidad y con la correcta cantidad de recursos; y
- 2) *Mejorar continuamente el desempeño* individual, grupal, organizacional y de sistemas.

En las “poliorganizaciones”, continúa Tofler, capaces de asumir dos o más formas estructurales distintas, como matrices, redes y equipos por proyecto, según exijan las condiciones, cada componente tiene sus propias relaciones y políticas con el mundo exterior sin tener que pasar por el centro, moviéndose a ritmos y horarios flexibles; lo cual permite reaccionar ante circunstancias diferentes y rápidamente cambiantes. Como advierte Boulding, la historia registra sociedades que se estancaron debido a que sus instituciones no lograron adaptarse. Por el contrario, en un periodo de cambio de ambiente, el que sobrevive es el adaptable.

Al respecto David Roth (1996) considera que para permanecer relevantes y eficaces en tiempos de cambio, las organizaciones deben “aprender” tan rápido como los cambios en el entorno. Y para ser innovadoras habrán de aprender aún con mayor velocidad: “deberán anticiparse al futuro”. En pocas palabras deben transformarse en *organizaciones que aprenden*.

Roth agrega que muchas organizaciones enfrentan el cambio simplemente adaptándose. Aun cuando la adaptación es un elemento de aprendizaje, consiste fundamentalmente en una función reactiva, esperando que las circunstancias y situaciones dicten el curso de las acciones. Pero

este tipo de aprendizaje es limitado, ya que en un nivel avanzado es mucho más deliberado, reflexivo y anticipador.

La distinción entre una organización adaptativa y una que aprende es profunda, agrega el autor. Ambas organizaciones operan en el presente; sin embargo la organización adaptativa se encuentra ligeramente atrás, arribando justamente del pasado. Por el contrario, la organización que aprende está ligeramente adelante, partiendo hacia el futuro. Asimismo, la organización que aprende ve en los cambios una oportunidad de transformación. Es tanto proactiva cuanto responsiva a su medio ambiente. Puede convivir con el cambio y producirlo. Y como parte de su evolución, la organización que aprende también puede “desaprender” o deshacerse de las prácticas obsoletas (Roth).

Por último, y regresando a Toffler, con el nivel de formación de la nueva sociedad, esto sólo será posible a menos que nos enfrentemos a un último imperativo: *la necesidad de transformación política*. Los líderes de la emergente civilización habrán de enfrentarse a una sociedad más descentralizada, participativa y diversa; lo cual exige un tipo de jefatura totalmente diferente, más temporal, más colegiada y más consensual. Sin embargo, se ven obligados a actuar a través de instituciones gubernamentales y políticas cuya obsolescencia las hace inapropiadas. Sus antiguas estructuras, diseñadas para tomar decisiones y hacerlas cumplir, con un ritmo sosegado, resultan inadecuadas ante la aceleración del cambio. En consecuencia, no podremos adentrarnos a la nueva era con las instituciones existentes. Tendremos que inventar otras nuevas, concluye Toffler.

I.10.2 Reinventando la organización y el nuevo papel del gerente

Cuando el entorno de la institución se modifica, dice Naisbitt (1984; 1986), ésta debe reconceptualizar su propósito a la luz del mundo y la sociedad cambiantes. Ello hace necesario estar alerta, interactuar con el contexto exterior y anticipar su impacto para, enseguida, responder repensando cada aspecto de la vida organizacional y rediseñando su arquitectura.

El primer ingrediente del proceso de reinención será clarificar la misión organizacional para, enseguida, formar una nueva imagen o visión; práctica y alcanzable respecto del estado futuro deseable, establecer metas y determinar cómo sabremos si las hemos alcanzado. A continuación habrá de seleccionarse la correcta estructura orgánica que permita alcanzar esa visión, así como definir el nuevo papel que desempeñarán los gerentes.

Según Naisbitt (1985), la gerencia autoritaria dará paso a un estilo tipo red en el cual las personas aprenden unas de otras horizontalmente, cada uno es un recurso para los demás y cada persona obtiene apoyo y asistencia de múltiples direcciones distintas. En la nueva sociedad el papel del gerente será crear un ambiente que nutra el crecimiento personal y contribuya al crecimiento de la institución. Un facilitador, consejero y mentor, en vez de dictar órdenes; en suma, una persona que desarrolla y cultiva el potencial humano.

Es por ello que entre las megatendencias del nuevo milenio Naisbitt y Aburdene (1990) consideran que incluso la gerencia debe dar paso al “liderazgo”. El principio organizacional dominante de la “gerencia que controla” se sustituye por el de *liderazgo*, con la finalidad de obtener lo mejor de la gente: su compromiso y lealtad, y que responda con rapidez al cambio. Lo cual marca la diferencia entre líderes y gerentes en cuanto a su orientación, misión, supuestos, comportamiento, ambiente de la organización y resultados finales.

En ese mismo orden de ideas Kotter (1996) apunta que la *gerencia* es un conjunto de procesos que mantienen funcionando adecuadamente el sistema de personas y tecnología. Sus aspectos más importantes comprenden la planificación, el presupuesto, la organización, la asignación del personal, el control y la solución de problemas. En cambio el *liderazgo* es el conjunto de procesos para crear, en primera instancia, una organización o adaptarla a las circunstancias cambiantes. El *liderazgo* define cómo debería verse el futuro, organiza a la gente conforme a esa visión y la inspira para que la traduzca en realidad a pesar de los obstáculos. Asimismo, el *liderazgo* es generador de cambios que hagan más competitiva a la empresa o institución.

Por otra parte, Prahalad (1997) comenta que la última década fue de agitación en el pensamiento, los conceptos y las herramientas de gerencia. De la calidad total a la reingeniería, tiempo de ciclo, *empowerment*, liderazgo transformador, valores y comportamientos sin fronteras, equipos, redes y alianzas, que representan una continua búsqueda de caminos para encarar las discontinuidades competitivas. Y aun cuando cada iniciativa ha hecho importantes aportaciones, a la fecha no existe consenso acerca de la cambiante naturaleza del trabajo gerencial. Pero lo que no está en discusión es que este último “será diferente”.

Para el autor, los gerentes deberán reconocer que deben crear en su organización, entre otras, las capacidades de: “1. Concebir y ejecutar estrategias complejas. 2. Gerencia de interfaces público-privadas. 3. Liderazgo intelectual y administrativo” (prospectiva, visión del futuro, cambio de habilidades, comportamientos y modelos de negocio global).

Asimismo, el trabajo crítico de los gerentes que confrontará las discontinuidades competitivas será: 1) crear una agenda competitiva compartida para toda la organización; 2) enfocarse en el cambio de la dinámica empresarial y la multiplicación de recursos; 3) crear un sistema de organización flexible que pueda reconfigurar los recursos para responder de manera proactiva y rápida al mercado; y 4) desarrollar una capacidad de pensamiento y acción global, y de acceso a clientes, proveedores y el talento en todo el mundo.

Esos objetivos no podrán alcanzarse sin que el gerente posea como mínimo las siguientes características: 1) pensamiento sistémico; 2) capacidad intercultural; 3) amplia y continua capacitación; y 4) estándares personales y de comportamiento, y sujetarse a la rendición de cuentas conforme con los estándares más altos de excelencia personal.

En ese mismo sentido Roth (1996) considera que “[...] el mundo se encuentra desordenado y confuso. Por lo tanto, para ejercer bien la gerencia necesitamos desarrollar gerentes que puedan desempeñarse de manera productiva en ambientes de trabajo desordenados, inciertos y cambiantes. Entonces, será posible contar con organizaciones de alto desempeño”.

Entre los atributos de éstas el autor identifica: *el énfasis en la gente; el liderazgo participativo; los estilos de trabajo innovadores; una fuerte orientación al cliente; y un esquema mental que propende al desempeño óptimo.*

A manera de ejemplo, para el caso de los empresarios públicos del sector paraestatal mexicano (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1990) se determinó que deberían poseer, como todo administrador profesional: mentalidad abierta al cambio, estar convencidos de la necesidad de actualizarse permanentemente, contar con capacidad técnica, imaginación y dinamismo para hacer más eficientes las entidades a su cargo.

Por ello las cualidades personales que se buscan en un alto directivo competente son: una aptitud ejecutiva que garantizara la justa apreciación de las fuerzas y debilidades de la entidad; una clara visión de las situaciones y de los problemas, aparejada de una alta capacidad decisoria; capacidad de autocrítica y un amplio sentido de colaboración; una reconocida probidad, así como confianza en sí mismo.

Además deberían establecer indicadores de gestión cualitativos y cuantitativos, de alta precisión técnica, calidad y oportunidad que permitieran mediar, comparar y evaluar los resultados alcanzados. También celebrarían “convenios de desempeño” a fin de elevar los niveles de eficacia, eficiencia y productividad y, en su caso, la competitividad internacional. Estos convenios constituirían los mecanismos para avanzar en la autonomía de gestión, reducir los trámites burocráticos e institucionalizar una cultura de la evaluación en la empresa, la que debería sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse atendiendo a la competencia del mercado para su mejor operación y utilidad social.

De igual manera el director o gerente promovería la concertación con proveedores y clientes a fin de lograr el mejor precio, calidad y oportunidad de entrega en el caso de los primeros y la continua retroalimentación de los segundos para mejorar calidad y precio. En esta materia fomentaría programas de “calidad total” que buscaran la excelencia, tanto de los bienes como de los servicios, por la vía de integrar a proveedores, procesos internos y usuarios. Hacia el interior de la organización también

promovería la concertación con empleados y sindicatos, por cuanto la calidad administrativa, la capacidad técnica y la vocación de servicio del titular, mandos medios y empleados estaban íntimamente ligados a la calidad de los resultados obtenidos.

Todo lo anterior en el marco del *Programa de modernización de la empresa pública* que permitiría incrementar la capacidad de respuesta de las entidades paraestatales, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas y enfrentar el constante cambio en las condiciones de la realidad económica y social, además de sustentar la participación competitiva del país en la economía mundial.

I.11. Gerencia y globalización

I.11.1 La gerencia en la organización global

Carol Goman (1994) emplea la expresión “gerentes globales” para denominar a cualquiera cuyas responsabilidades le requieran ocuparse de la gente y la cultura humana en el ambiente de negocios actual, inserto en la “era de globalización” que para sobrevivir y prosperar exige “pensar globalmente”.

En el centro de cualquier esfuerzo de globalización, advierte Goman, se encuentran los gerentes cuyo papel es de ayudar al personal de la empresa a ajustarse a la complejidad, adaptabilidad, incertidumbre, diversidad y aprendizaje que las organizaciones globales enfrentan al competir sobre una base mundial. El “gerente global” es cosmopolita, eficaz como comunicador intercultural y negociador, y conduce el cambio cultural en equipos de proyecto.

Los gerentes globales son más eficaces cuando: 1) son increíblemente flexibles en un mundo siempre cambiante; 2) apoyan y facilitan un “esquema de pensamiento global”; 3) desarrollan excelentes destrezas de comunicación; 4) valoran y utilizan la diversidad; 5) forman equipos de trabajo locales y globales; 6) equilibran las habilidades mentales intuitivas con las analíticas; y 7) pasan de la gerencia hacia el liderazgo: “las

organizaciones estables pueden ser objeto de la gerencia. Las organizaciones caóticas deben ser lideradas”.

El quehacer del gerente global se dará en el contexto de organizaciones del futuro cuyas estructuras estarán caracterizadas por una creciente descentralización, donde el reto consistirá en integrar la mayor independencia e interdependencia de las partes. Además de esto, y de los esfuerzos de los gerentes por reestructurar en torno a una estrategia global, otras tendencias que representan la futura dirección de las organizaciones globalizadas son: 1) una continua horizontalidad de la estructura jerárquica; 2) la toma de conciencia de que (cuando se está en la competitividad global) el mayor tamaño no es necesariamente el mejor; 3) la tendencia hacia una organización “sin fronteras”, donde la contribución del personal no está limitada por el título del puesto y el departamento; 4) la “estructura modular”, en la cual las empresas se enfocan donde son más competentes, y acuden a los mejores proveedores; y 5) la “corporación virtual” estimula a empresas asociadas a colaborar por tiempo limitado en la explotación de una oportunidad de mercado en particular.

Las empresas que no se adapten al contexto exterior de una economía global a ritmo veloz, no sobrevivirán. Por consiguiente, tan sólo las “culturas empresariales globales” que puedan adaptarse rápidamente a las nuevas tendencias del consumidor, las necesidades del mercado o saltos tecnológicos, permanecerán internacionalmente competitivas. Entre los atributos de una cultura de la empresa global que la mayoría está cultivando se encuentran: 1) una *misión* con un componente global; 2) una *visión* de cómo la organización cumplirá su misión; 3) un *conjunto de valores centrales* alineados a los valores del personal; 4) unas *prácticas de comunicación* abiertas y completas; 5) una *perspectiva global*; 6) unas *políticas y programas* que ayuden al equilibrar el trabajo del personal con sus necesidades familiares; 7) una *capacitación permanente* para la educación y desarrollo del personal; 8) una *cultura corporativa de competencia y cooperación* en la cual ambas formen parte de la estrategia global; 9) una *fuerza de trabajo involucrada* en el éxito o fracaso de la empresa y orgullosa del producto que se le entrega al cliente; y 10) una *obsesión con la calidad*.

1.11.2 La gerencia pública en el contexto global

La existencia de presiones globales para el cambio han rebasado no solamente los ámbitos administrativos, sino también los del control y el poder de las burocracias nacionales trasladándolos hacia un campo internacional sin fronteras, advierten Welch y Wong (1998). Por consiguiente, los gobiernos y sus burocracias han tomado conciencia no únicamente de las presiones globales para el cambio y la reforma, sino que de manera creciente adoptan decisiones para incorporar las oportunidades y restricciones globales a sus propias agendas internas. Las burocracias nacionales se tornan mayoritariamente porosas y afectadas por el entorno global.

Para los autores las tres principales presiones globales son: la *tecnología de información*, las *instituciones globales*, y la *eficiencia y productividad*. La primera se considera una presión global por cuanto los procesos de cambio tecnológico son autosustentables y no están directamente controlados por ningún gobierno. Con respecto a la presión de las instituciones globales, ésta es quizás la más visible y tangible de todas. Es ejercida por instituciones formales con jurisdicción global que poseen autoridad y poder por encima de los países en cierta política. Tal sería el caso del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) o de políticas en materia ecológica y de salud. En cuanto a la tercera de las presiones globales en el sector público, se considera que en un mundo cada vez más integrado en la movilización de recursos y con ciudadanos mejor informados, la resistencia a llevar a la burocracia nacional hacia estándares de eficiencia y productividad más elevados puede significar una ciudadanía insatisfecha y un flujo permanente de valiosos recursos al exterior del país.

El impacto de esas presiones globales sobre cuatro de los principales atributos de la burocracia –estructura, ámbito de acción, autonomía y gerencia– ha llevado a formular las siguientes hipótesis: *primera*: el incremento de la tecnología de información aumenta el grado de descentralización de la burocracia; *segunda*: a mayor formalización de una institución global en cierta área de política reduce la autonomía de la burocracia

nacional en la misma; y *tercera*: a mayor medida de reformas de la burocracia en otros países, diseñadas para elevar la eficiencia y la productividad de la gerencia pública, mayor será la probabilidad de reformas similares en otros países.

A manera de ejemplo, y con relación a la tercera de las presiones globales, el *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000* de México, reconoce que:

El sentido de cambio en la administración pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero, se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

En algunas naciones de la OCDE se han logrado transformaciones significativas en la eficiencia de sus mercados y de su planta productiva; así como la satisfacción de las expectativas sociales de sus poblaciones. Los resultados alcanzados en la última década por los gobiernos del Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y más recientemente Estados Unidos, Portugal y España muestran que hoy, más que nunca, las acciones de gobierno inciden positiva o negativamente en el entorno para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y las condiciones de vida de sus habitantes.

Por consiguiente[...] se requiere un cambio radical en la manera misma de administrar y prestar servicios públicos [y] lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes. Con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan a nivel internacional.

Regresando a Welch y Wong, ambos comentan que si aceptamos el supuesto de un entorno global para la burocracia pública habrá necesidad de redefinir el papel y la necesidad de la gerencia pública, además de reconceptualizar la estructura de la educación de los gerentes públicos. Asimismo, el mensaje a los gerentes públicos sobre el impacto de la presión global es que la gerencia del medio ambiente nacional no es suficien-

te para lograr la eficacia del sector público. Ahora se hace más difícil y complicado obtener resultados. Se requiere la habilidad para equilibrar las necesidades y presiones de ambos entornos. Las funciones administrativas y de planificación de los gobiernos nacionales deberán tomar cada vez más en cuenta las políticas y oportunidades de otras naciones.

Por consiguiente, los gerentes públicos deberán ejercer la gerencia no sólo *pensando globalmente y actuando localmente*. Sino que el ejercicio eficaz de su quehacer deberá ser el *actuar en forma global y local* ya que las fuerzas globales inciden significativamente en los atributos de la burocracia, tales como su estructura, ámbito y autonomía, concluyen Welch y Wong.

II. Nuevo paradigma gerencial en la administración pública

II.1. Lecciones de la experiencia

En las décadas de los años ochenta y noventa se ha observado una plétora de iniciativas diseñadas al mejoramiento de la eficiencia operativa y la calidad del servicio público, tales como las de reinversión, reingeniería, racionalización y reestructuración entre otras, las cuales, afirma Dinsdale (1997) representan un cambio sustancial del paradigma tradicional burocrático al de “nueva gerencia pública” (NGP) o postburocrático según lo califica Barzelay (1992). Conforme a este último, en su acepción amplia, la nueva gerencia pública es el paradigma de la política para la gerencia del sector público (1996).

Las razones que se dan con respecto a esas reformas, señalan Dinsdale, incluyen entre las más citadas la percepción de que el servicio civil asumió un papel muy grande en la gestión del Estado y en el desarrollo de las políticas; el monopolio gubernamental en numerosos servicios se mantuvo por largo tiempo, engendrando ineficiencia y mala calidad de los mismos; insatisfacción con una burocracia sin capacidad de respuesta y atada por la reglamentación; y lo más importante quizás, el déficit y la deuda crecientes. En pocas palabras, el servicio público se vio excesiva-

II. Nuevo paradigma gerencial en la administración pública	177
II.1. Lecciones de la experiencia	177
II.2. Cambio de paradigma en gerencia pública	194
II.3. La estrategia del cambio	202
II.4. Reforma de la gerencia pública orientada a la gobernancia	205
II.5. Avances y perspectivas para el futuro	213

te para lograr la eficacia del sector público. Ahora se hace más difícil y complicado obtener resultados. Se requiere la habilidad para equilibrar las necesidades y presiones de ambos entornos. Las funciones administrativas y de planificación de los gobiernos nacionales deberán tomar cada vez más en cuenta las políticas y oportunidades de otras naciones.

Por consiguiente, los gerentes públicos deberán ejercer la gerencia no sólo *pensando globalmente y actuando localmente*. Sino que el ejercicio eficaz de su quehacer deberá ser el *actuar en forma global y local* ya que las fuerzas globales inciden significativamente en los atributos de la burocracia, tales como su estructura, ámbito y autonomía, concluyen Welch y Wong.

II. Nuevo paradigma gerencial en la administración pública

II.1. Lecciones de la experiencia

En las décadas de los años ochenta y noventa se ha observado una plétora de iniciativas diseñadas al mejoramiento de la eficiencia operativa y la calidad del servicio público, tales como las de reinversión, reingeniería, racionalización y reestructuración entre otras, las cuales, afirma Dinsdale (1997) representan un cambio sustancial del paradigma tradicional burocrático al de “nueva gerencia pública” (NGP) o postburocrático según lo califica Barzelay (1992). Conforme a este último, en su acepción amplia, la nueva gerencia pública es el paradigma de la política para la gerencia del sector público (1996).

Las razones que se dan con respecto a esas reformas, señalan Dinsdale, incluyen entre las más citadas la percepción de que el servicio civil asumió un papel muy grande en la gestión del Estado y en el desarrollo de las políticas; el monopolio gubernamental en numerosos servicios se mantuvo por largo tiempo, engendrando ineficiencia y mala calidad de los mismos; insatisfacción con una burocracia sin capacidad de respuesta y atada por la reglamentación; y lo más importante quizás, el déficit y la deuda crecientes. En pocas palabras, el servicio público se vio excesiva-

mente grande, costoso e ineficiente. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se dieron a la tarea de revisar los modelos de gerencia aplicados por largo tiempo al sector público. Al haberse incrementado, año con año, el presupuesto estatal tomaron conciencia de que las demandas de nuevos recursos deberían someterse a prioridades y al empleo de los recursos disponibles. De importancia clave fue centrarse en los resultados de las operaciones y la asignación de recursos con base en el desempeño (Holmquist y Barklund-Larsson, 1996).

Algunas de las características de la NGP son para Leeuw (1996) las siguientes: se enfatiza la economía, eficiencia y eficacia de las organizaciones gubernamentales, sus instrumentos y programas, y una más elevada prestación de servicios. Se otorga mayor atención a no condescender con los procesos, normas y procedimientos. Expresiones tales como librarse de los controles y desarrollar una mayor responsabilidad en los gerentes operativos, darles a éstos mayor flexibilidad o autonomía, hacer que los gerentes del sector público ejerzan la gerencia, centrarse más en la gerencia de riesgo y enfocarse fuertemente en la medición del desempeño, son propias de la NGP. Los mecanismos organizacionales para alcanzar esos objetivos son para Leeuw los que siguen:

- Organizaciones no gubernamentales semiautónomas y agencias ejecutivas similares que actúen como extensión del gobierno central.
- Cuasimercados. El pago de servicios por el gobierno central, que dejó de prestar en forma directa. “En vez de ello, los servicios de bienestar serán proporcionados principalmente por una variedad de agencias semi-independientes. Las escuelas deberán competir por los alumnos que financia el Estado, y los hospitales independientes competirán entre sí por los pacientes” (Le Grand y Bartlett (1993), citado por Leeuw).
- Privatización.
- Sociedades mixtas (público/privadas).
- Redes de políticas. Para estas redes será esencial que el gobierno ya no sea “el rey de la selva”, y que, por el contrario, actúe principalmente

como facilitador de diferentes actividades de diversos actores. Junto con grupos de presión, expertos independientes y grupos asesores, el gobierno intenta definir y cumplir los objetivos de las políticas.

En resumen, dice Leeuw, existe la creencia general de que, a través de esos mecanismos, el gobierno habrá de adelgazar y tornarse más diligente, expedito, preparado y dispuesto para actuar, más eficiente y más eficaz.

Hepworth (1996) advierte que si bien no hay duda de los beneficios considerables de la NGP, también existen riesgos que deben ser atendidos para mantener los primeros. Entre los riesgos se encuentran:

- La desviación al secreto, hacia una débil voluntad para compartir información por temor a la competencia.
- El énfasis en el desempeño relacionado con la retribución del mismo, que fuerza la atención de la gerencia en aquellos aspectos de la prestación de servicios que son mensurables, poniendo en riesgo los aspectos no cuantificables.
- Hacer que las medidas de desempeño se acomoden a los propios intereses de los gerentes en lugar de los intereses del cliente de los servicios.
- La separación de las políticas respecto de los procesos de prestación de los servicios, mediante la devolución de responsabilidades a unidades de “negocio” separadas, hará más difíciles la formulación de la política y el proceso de control de la gerencia central debido a que quienes la formulen estarán menos informados.
- La fragmentación de la toma de decisiones y de los incentivos en el sistema provocaría que los gerentes se concentrasen en sus propios objetivos inmediatos; y
- El acortamiento de la escala de tiempo para la adopción de decisiones.

II.1.1 El caso de Reino Unido: la New Public Management

A manera de ejemplo, en una publicación acerca del perfil de la gestión del Servicio Público en Reino Unido (*Commonwealth Secretariat*, 1995) se afir-

ma que la cultura administrativa era esencialmente burocrática, conducida por directrices que iban de la cúpula a la base y un control procedimental en vez de objetivos de desempeño y el traspaso de autoridad. En el citado documento se comenta que el gobierno conservador de 1979, conducido por Margaret Thatcher, buscó disminuir el gasto público con el fin de reducir los impuestos directos acorde con la políticas económicas. Se opinó que Reino Unido se encontraba “gobernado en exceso” y en interés de todos debería jugar un menor papel. De manera simultánea, el gobierno debería poner en propiedad privada un número de servicios públicos con el propósito de sujetarlos a las fuerzas directas del mercado, y de esa forma mejorar su eficiencia y competitividad.

La orientación hacia la economía y la eficiencia, y la contribución que una mayor competencia podría traer para ello, sustentaron en mucho la filosofía subyacente que dio inicio a las reformas. Sin embargo, no debería subestimarse la importancia del gobierno a la privatización en cuanto la raíz de otros cambios en los servicios públicos. Aunada a su convicción en el mercado, se creyó que libres de los políticos y los burócratas, las empresas florecerían y los gerentes operarían con ventaja sobre sus contrapartes en el sector público.

La tarea, según palabras del primer ministro de Reino Unido, era mejorar los servicios y hacer que tuvieran mayor capacidad de respuesta a las necesidades de la gente. Esta “revolución en el servicio civil” lo haría más abierto, más eficaz y redituable a su clientela, al tiempo que proporcionará una mejor estructura de carrera y una mejor vida a los propios servidores públicos.

A partir de 1980 comenzó una serie de reformas tendientes a “entregar mayor valor en los servicios públicos a cambio del dinero”, precedidas por la reducción del tamaño del sector controlado por el Estado y la introducción de prácticas del sector privado en aquellas áreas del gobierno no sujetas a privatización.

Así, mediante la *Financial Management Initiative* se delegó la toma de decisiones en materia de gestión financiera y de personal desde el tesoro y la oficina del gabinete a los gerentes de línea de las dependencias. Se

buscaba mejorar la gerencia en el servicio civil al asegurar que los gerentes supieran cuáles eran sus objetivos y cómo serían evaluados los resultados. Estarían bien definidas sus responsabilidades para hacer el mejor uso de los recursos, y dispondrían de la información, capacitación y asesoría necesarias en el ejercicio eficaz de las mismas.

En 1984 fue publicado el *Government Purchasing: Review of Government Contract and Procurement Procedures* y se constituyó la Oficina central de compras. Un año después el *White Paper Lifting the Burden* expuso la necesidad de la desregulación. Posteriormente, la revisión multidepartamental del presupuesto realizada en 1986 promovió el presupuesto como herramienta gerencial para mejorar la asignación de recursos. En 1987 se reformó la Oficina de gerencia y personal, que había sustituido al Departamento del servicio civil seis años antes, para constituir la Oficina del ministro del servicio civil.

El informe conocido como *The Next Step (Commonwealth Secretariat, 1995)*, presentado en 1988 después de dos años de estudios, identificó las siguientes cinco cuestiones principales:

- 1) Faltaba una responsabilidad gerencial clara y de rendición de cuentas.
- 2) Se requería una mayor precisión respecto a los resultados esperados de las personas y las organizaciones.
- 3) Era necesario centrar la atención tanto en los productos cuanto en los insumos.
- 4) La desventaja de imponer un sistema uniforme en una organización del tamaño y diversidad del servicio civil; y
- 5) Se necesitaba mantener la presión en el mejoramiento.

Para atender esos problemas se fijaron las siguientes prioridades:

Primera. El quehacer de cada dependencia habría de organizarse de manera que se enfocara a los asuntos que debería desempeñar. Los sistemas y las estructuras debían de mejorar el eficaz cumplimiento de las políticas y la prestación de los servicios.

Segunda. La gerencia de cada dependencia debería asegurar que su personal contara con la experiencia apropiada y las habilidades necesarias en la ejecución de las tareas esenciales para el eficaz gobierno.

Tercera. Debería haber una efectiva y sostenida presión sobre y dentro de cada dependencia para mejorar continuamente el valor del dinero obtenido al aplicar las políticas y proporcionar los servicios.

Es pertinente subrayar que la recomendación central del informe fue el establecimiento de “agencias ejecutivas” con la finalidad de llevar a cabo las funciones ejecutivas del gobierno dentro del marco de la política y los recursos aprobados por el ministro responsable en cada caso. Cada agencia estaría bajo la dirección de un ejecutivo en jefe con suficiente autoridad delegada para el manejo de la agencia y libre del involucramiento cotidiano de los ministros (*Commonwealth Secretariat*, 1995), incluyendo la competencia para adquirir servicios de apoyo en cualquier parte (OECD, 1992).

La creación de una agencia ejecutiva (OECD, 1997) iba precedida por un “test de opciones” (*prior options*). De tal suerte, todas las actividades de los servicios del gobierno central serían revisadas conforme al siguiente cuestionario:

- ¿Es necesario realizar esa función?
- ¿Es necesario que el gobierno retenga la responsabilidad de llevar a cabo dicha función?
- De no ser así, ¿podría privatizarse?
- En caso afirmativo, ¿podría contratarse estratégicamente con terceros toda o parte de la función (ver OECD *Managing With Market-Type Mechanisms*, 1993) o someterla a la prueba del mercado?
- Si la función la desempeña mejor el sector público, ¿podría maximizarse ese desempeño convirtiéndola en una agencia ejecutiva?

Un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), [*Issues and Developments in Public Management*, 1997] reportaba la existencia de 129 agencias con cerca de 387 mil empleados

(72% del servicio civil). Cada agencia contaba con un documento que establece sus fines y objetivos, las responsabilidades de los ministros y los ejecutivos en jefe, y otras disposiciones de operación. Cada año los ministros les señalan sus metas, incluyendo las de calidad de servicio, desempeño financiero, eficiencia y resultados. El desempeño de las agencias se publica anualmente comparado con las metas; y a partir de 1996 se darían a conocer avances de comparación entre las agencias (*benchmarking*) en cuanto a su desempeño organizacional.

Por otra parte, importantes iniciativas se emprendieron para fortalecer la noción del sector público como proveedor de servicios de calidad a sus clientes. Tal es el caso de la *Carta del ciudadano (Citizen Charter)* y el “documento blanco” *Compitiendo por la calidad (Competing for Quality)*.

En tanto la introducción de principios económicos y de tipo comercial en el sector público permeaban los primeros esfuerzos de reforma de los años ochenta, orientándolos a las llamadas “tres E”: economía, eficiencia y eficacia, en la década de los noventa el énfasis se desplazó hacia la calidad y el servicio (Loffler, 1996). Este enfoque reflejó el fuerte énfasis gerencial subyacente en los cambios, al igual que el intento de debilitar la ventaja del productor a favor del interés de los “clientes” (*Commonwealth Secretariat*, 1995).

A este respecto, la *Carta de servicios* constituye un conjunto de iniciativas “para hacer que los servicios públicos respondan mejor a los deseos de sus usuarios y aumentar su calidad total” (OECD, 1992). Como lo señalará el primer ministro, al lanzar la iniciativa en julio de 1991, “La Carta de los ciudadanos está cambiando el rostro de los servicios públicos en el Reino Unido. Su finalidad es sencilla pero ambiciosa: elevar el estándar de los servicios públicos más allá del mejor disponible en la actualidad, y hacer que respondan mejor a las necesidades del pueblo en general” (*Commonwealth Secretariat*, 1995).

Asimismo, subrayó el primer ministro, “La iniciativa de la Carta implica mayor competencia; escrutinio independiente de los servicios públicos; mayor rendición de cuentas y apertura; y, un programa de cambio gerencial para mejorar nuestros servicios públicos. Esto asegura que las necesidades y los deseos de quienes usan esos servicios estén en primer lugar”.

Los principios clave que establece la *Carta del ciudadano* (OECD, 1995; 1997) para mejorar los servicios públicos y la capacidad de respuesta a las necesidades de los usuarios son:

- 1) Fijar estándares explícitos, publicarlos y verificarlos.
- 2) Suministrar información completa y fácilmente disponible sobre los servicios.
- 3) Facilitar la libertad de elección entre quienes compiten en la prestación de servicios, siempre que sea aconsejable, además de consultar a los usuarios.
- 4) Asegurar un servicio cortés y eficaz por parte de los servidores responsables.
- 5) Disculparse y poner remedio rápido y eficaz cuando se cometa un error.
- 6) Dar valor al dinero de los ciudadanos, en cuanto contribuyentes, mediante la prestación eficiente y económica de los servicios públicos.

La *Carta* se basa en el reconocimiento de que mucho del costo de los servicios públicos se cubre individualmente por los ciudadanos y, por consecuencia, tienen derecho a esperar servicios de alta calidad que respondan a sus necesidades de manera eficaz y a un costo razonable. De igual forma, las funciones de regulación del Estado, las impositivas y de administración de justicia deberían llevarse a cabo de manera imparcial, regular, transparente, eficaz y cortés. El enfoque tiene por objeto darle mayor poder al ciudadano. Al mismo tiempo se reconoce que quienes trabajan en el sector público tienen interés en mejorar los servicios que prestan y cuentan con las habilidades, dedicación y entusiasmo para hacerlo. De lo que han carecido, en ocasiones, ha sido de libertad y estímulo para ensayar nuevas ideas (*Commonwealth Secretariat*, 1995).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 1997) informó que hasta el año de 1997 existían en Reino Unido 42 *Cartas* principales, las cuales cubrían los servicios públicos clave, además de ocho mil de prestadores de servicios en el ámbito local.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Mediante gráficas de desempeño la población puede observar la actuación de los servicios locales y el público juega un importante papel nominando organizaciones que califican dentro del esquema de la *Carta (Charter Mark Awards Scheme)*. Además, un grupo de trabajo se ocupa de las quejas con relación a la prestación de los servicios públicos (*Citizen's Charter Complaints Task Force*), formula recomendaciones y elabora una "Guía de buenas prácticas" para uso de los gerentes y empleados.

Según lo apunta el *Commonwealth Secretariat* (1995), las reformas de los años ochenta estuvieron encaminadas, paso a paso, a corregir el sistema de prestación de servicios públicos. Los cambios reflejaron la convicción de que un mercado competitivo es el mecanismo más eficiente y con capacidad de respuesta para proveer los bienes y servicios. La *carta de servicios* pone en claro que un camino para incrementar la libertad de elección es allegarse las disciplinas del sector privado para ejercer presión sobre la manera como los servicios públicos se manejan. En consecuencia, la privatización ha sido la estrategia clave aplicada por el gobierno donde quiera que fuese posible.

Fue así como en 1991 (OECD), (*Issues and Developments in Public Management*, 1997) se lanzó el programa "Competiendo por la calidad" (*Competing for Quality*) con la finalidad de identificar actividades que pudieran ser apropiadas para la contratación externa (*contracting-out*); procedimiento en virtud del cual un ministerio o agencia celebra un contrato de tipo comercial con un suministrador externo prestador de servicios (OECD, 1995), o las somete a la prueba del mercado (*market-testing*: poner a competir las actividades realizadas hasta ahora en el interior de un ministerio o agencia, que se puede comparar a la opción "fabricar o comprar" en el sector privado) (OECD, 1995).

El gobierno sostuvo la convicción de que lo mejor de los servicios públicos podía igualar cualquier cosa en el sector privado y que el objetivo era promover una competencia imparcial, de tal suerte que los servicios públicos pudieran lograr el mejor valor por el dinero de los clientes y del pago de impuestos. De manera comprensible, el encontrarse compitiendo por sus propios puestos sería para los servidores públicos lo más convincente, según el *Commonwealth Secretariat* (1995).

II.1.2. La experiencia de Estados Unidos: The National Public Review

Otro caso que ejemplifica la adopción del paradigma postburocrático para “que el gobierno trabaje mejor y continúe cumpliendo con sus compromisos globales” es el de Estados Unidos de América. En el plan económico *A Vision of Change for America*, presentado por el presidente Clinton a consideración del Congreso en febrero de 1993 (Clinton, 1993), se estableció como una de las prioridades la de cambiar hacia un gobierno más emprendedor y hacer más eficaz su gerencia, reestructurarlo para responder a las nuevas realidades y reinventar sus agencias de manera que sirvieran con mayor eficacia en el siglo XXI.

Estaba claro que el pueblo estadounidense había perdido la confianza en su gobierno: se volvió de gran tamaño y estaba alejado de los ciudadanos, dilapidaba los dineros públicos y se encontraba mal equipado para asumir los problemas del país, o peor aún, era él el causante y sólo escuchaba la voz de unos cuantos privilegiados. Los costos del gobierno federal habían crecido demasiado, se habían incrementado los administrativos a pesar de las promesas, y los emolumentos especiales de los altos funcionarios proliferaban. Millones de personas tenían que enfrentarse al laberinto denominado “burocracia federal”. El pueblo merecía un gobierno que los tratara como clientes, dándoles más libertades de elección entre prestadores de servicios públicos, eliminar las instancias innecesarias, así como la rutina y el papeleo burocráticos. También el sistema político falló en atender muchos de los problemas más urgentes que enfrentaba la población. Gran parte de ellos se debían a las camarillas de cabildeo, así como a intereses creados que lucran sacando provecho del estatus consignaba en su citado Plan económico.

El Plan del presidente Clinton visualizó al gobierno no como enemigo de la prosperidad, sino como socio del sector privado para impulsar el crecimiento. Sólo un gobierno que funcionara podría asegurar esa visión. El gobierno debería ser accesible a quienes sirve y cubren sus gastos, así como tener capacidad de respuesta ante ellos. Además de manejarse bien y con eficiencia el dinero del cual depende. Financiarse con un sistema

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

impositivo justo que retribuyera al trabajo y se compartiera de manera equitativa entre quienes más pudieran pagar. Asimismo, el gobierno debería vivir ajustado a sus propios medios.

También el gobierno y sus instituciones deberían adaptarse a un mundo cambiante. Entre las acciones directas estarían reducir su tamaño y costo, hacerlo más honesto y cortar los privilegios que con tanta frecuencia fomentan la insensibilidad y arrogancia de la administración. Y si bien el gobierno no es un negocio, existían *técnicas de gerencia de negocios* que podían ayudar a mejorar su desempeño, disminuir la burocracia y aminorar los gastos. Era necesario comenzar con la gerencia por resultados, reestructurar el gobierno, hacerlo más sensible y que responda (*more responsiveness*) a sus clientes al orientar hacia ellos y mejorar la prestación de servicios; el veto presidencial al gasto dispendioso y el control del gasto y financiamiento de las campañas electorales; y la reforma del cabildeo (*lobbying reform*) para que los ciudadanos sepan quién cabildea a sus líderes en el gobierno, quién paga por ello y a cuánto asciende el pago.

Tomadas en su conjunto, esas acciones auxiliarían a que el gobierno pudiera cumplir con sus responsabilidades dentro y fuera del país, tuviera mayor capacidad de respuesta ante el público y fuera más eficaz, eficiente y honesto. Este compromiso de la administración por mejorar el gobierno lo haría un verdadero servidor del pueblo.

En ese contexto intervendría el contralor general de Estados Unidos, Charles A. Bowsher, ante el Comité de Asuntos Gubernamentales del Senado estadounidense, en marzo de 1993, con respecto a los trabajos de la comisión legislativa que se ocuparía de examinar las operaciones de la rama ejecutiva y mejorar drásticamente la manera como se manejaba (*manage*) el gobierno federal. Para lo cual advertía sobre los cambios en el entorno federal y en los conceptos de gerencia surgidos recientemente y sugería fuesen tomados en consideración.

El contralor Bowsher señalaba el cambio de la misión y el papel del gobierno federal, apoyado por terceros en la prestación de servicios públicos. Además, el resultado de los programas federales estaba cada vez

más en función de la calidad del desempeño de entidades de los gobiernos estatal y local, de contratistas privados y organizaciones de lucro y no lucrativas.

Los conceptos gerenciales también habían cambiado. Las burocracias jerarquizadas y centralizadas diseñadas en los años treinta y cuarenta simplemente no funcionaban tan bien en la sociedad y la economía de la década de los noventa que cambiaban con rapidez. La clase de gobierno desarrollado durante aquel periodo, sustentado en normas, reglamentos, cadenas de mando jerárquicas y atención directa de los servicios públicos, había funcionado bien en un medio ambiente estable, pero en la actualidad era un dinosaurio.

Por consiguiente, algunos de esos principios deberían revisarse en el contexto de los conceptos que guían a las corporaciones del sector privado, de los gobiernos de los estados y de otros países. A este último respecto, Bowsher (1993) advertía en otra ocasión que el gobierno de Estados Unidos no se encontraba solo en ese empeño, por cuanto Australia, Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda y Suecia habían comenzado, desde mediados de los años ochenta a repensar cómo operaban sus respectivos sectores públicos y a crear ambientes más orientados a los resultados.

Los nuevos conceptos ponían el énfasis en jerarquías planas, descentralización de autoridad, enfoque en el cliente, fomento a la competencia y logro de resultados. Centrarse en las necesidades de los ciudadanos debería ser el fundamento en la gestión y reorganización del gobierno. Por ello había que reorientarse hacia quiénes se sirve y cómo se les sirve. Y la capacidad de respuesta al público podría requerir de organizaciones más complicadas o crear una combinación adecuada entre las funciones que el gobierno requiere llevar a cabo y aquellas que puede manejar mejor el sector privado.

El cambio hacía necesario desarrollar el consenso en cuanto a la visión del futuro y un plan de acción, para comprender la razón de los problemas y atacar sus causas raíz, no los síntomas. La agenda para mejorar la gerencia federal comprendía, conforme a la exposición de Bowsher (1993, marzo 11; 23), una acción vigorosa en tres áreas generales:

1. Rendición de cuentas por los resultados de los programas. La Ley que en 1993 instituyó la planificación estratégica y la medición del desempeño del gobierno federal (*Government Performance and Results Act*), tuvo entre sus propósitos los de:

- a) mejorar la confianza del pueblo en la capacidad del gobierno federal, mediante la sistemática rendición de cuentas de las agencias federales por los resultados de los programas, medidos frente a las metas establecidas e informar públicamente los avances;
- b) mejorar la eficacia de los programas y de la rendición de cuentas promoviendo un nuevo enfoque en los resultados, la calidad de servicio y la satisfacción al cliente;
- c) auxiliar a los *gerentes federales* a mejorar las prestación de servicios al solicitarles planes para el logro de los objetivos y proveerlos de información respecto de los resultados del programa y calidad de servicio; y
- d) mejorar la gerencia interna del gobierno federal.

Además de esos esfuerzos, debería darse mayor impulso al compromiso de las agencias gubernamentales para implantar la *gerencia de calidad total*.

2. Énfasis en el enfoque de largo plazo. Centrarse en el corto plazo de manera incorrecta es un disuasivo principal de la buena gerencia. Entre los factores más visibles que alientan la acción a corto plazo se encuentran, por ejemplo:

- a) los puestos de alto nivel cubiertos con políticos que carecen generalmente de interés por los asuntos de largo plazo y la frecuente rotación de quienes ocupan esas posiciones, lo cual hace necesaria su permanencia y compromiso en los resultados;
- b) la crisis presupuestal ha contribuido a la falta de atención en los problemas gerenciales de largo plazo, y como el proceso de presupuestación anual hace necesario: *i)* aplicar conceptos de incremento en las acciones de corto plazo que conllevan costos de largo plazo, *ii)* distin-

- guir entre programas de inversión y gasto corriente al tomar decisiones, *iii*) contar con información acerca de las tasas de utilidad al seleccionar opciones de inversión y *iv*) resaltar los posibles resultados entre objetivos competitivos; y
- c) los recortes del presupuesto de operaciones y la escasa inversión han disminuido la habilidad para una buena gerencia, la contratación y la capacitación de personal, así como el fracaso en modernizar las prácticas de empleo para mantenerse en competencia con otros empleadores, han restado la capacidad de la fuerza de trabajo federal para la eficaz gerencia de los programas.

Esto requería prestar atención en encontrar caminos para:

- a) elevar la capacidad del gobierno para la eficaz gerencia de sus recursos humanos, otorgando a las agencias mayor flexibilidad en el manejo de la composición y desempeño de sus empleados; y
- b) modernizar las políticas de empleo para reconocer y acomodarse al impacto de los dramáticos cambios demográficos; y restaurar una imagen positiva del servicio público a fin de restablecer la confianza de los particulares en el gobierno y hacer más atractiva la carrera.

3. Reordenamiento de la maquinaria del gobierno para apoyar la acción orientada a resultados debido a que:

- a) Con frecuencia la maquinaria del gobierno asfixia la acción de las agencias orientadas a resultados. La postura tradicional de las agencias centrales de gerencia ha sido la de controlar y regular la acción de las agencias de línea, así como el uso de los recursos, alentando al Congreso a que adopte el mismo enfoque de excesivo detalle. En años recientes la oficina de gerencia y presupuesto (*Office of Management and Budget*, OMB), la oficina de gerencia de personal (*Office of Personnel Management*, OPM) y la administración de servicios generales (*General Services Administration*, GSA) han iniciado un cambio

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

gradual desde una orientación al control y auxilio de las agencias para que asuman el liderazgo en ciertas áreas mediante la delegación de autoridad. Esto debido en parte al apoyo dado por la oficina de gerencia y presupuesto al programa de *gerencia de la calidad total*.

- b) Con frecuencia las agencias no cuentan con misiones claras y sus estructuras son ineficaces. Además, en muchos casos el gobierno federal se ha vuelto muy complicado para que lo entienda el ciudadano común. Muchas dependencias y agencias adoptaron sus características actuales hace varias décadas y, desde entonces, no han vuelto a articular un sentido claro de propósito, dirección y prioridad. Sin embargo, el hecho de que la ley para instituir la planificación estratégica y la medición de resultados, de agosto de 1993 (*Government Performance and Results Act*), requiere que las agencias definan sus misiones y sus metas e informen acerca de sus resultados, las ayudará a reordenar sus esfuerzos para servir al público.

Concluiría el contralor general de Estados Unidos que esa ley serviría de fundamento a una gama de esfuerzos para mejorar la *gerencia federal*, por cuanto la mayoría de los *gerentes* quieren ser eficaces y eficientes. Asimismo, resaltaba la importancia del inicio de la *National Performance Review*, lo cual, reflejaba una clara señal de acción por parte del Presidente.

Seis meses después, el 7 de septiembre de 1993, el vicepresidente Al Gore remitió al presidente Clinton el informe de la *National Performance Review* (Gore, 1993). El título del documento reflejaba, en palabras del propio Gore, sus metas: *moving from red tape to results to create a government that works better and costs less*.

Pasar del rígido apego a la rutina y la reglamentación, del papeleo, los trámites engorrosos y los expedientes, hacia los resultados, para crear un gobierno que trabaje mejor para el pueblo y cueste menos, implicaba un cambio radical en la manera como operaba el gobierno; remplazando a la burocracia piramidal por un gobierno emprendedor que faculte, y dé poder (*empowers*) a los ciudadanos y a las comunidades para cambiar al país desde la base.

El movimiento de “reinventar el gobierno” no es un asunto de política ni está impulsado por ninguna ideología política, sino por una absoluta necesidad: “el gobierno está descompuesto y hay que arreglarlo”.

Con tal propósito, el plan para traducir en realidad la visión de un gobierno que trabaje para el pueblo, desembarazado de la burocracia inepta y del despilfarro, libre de trámites engorrosos e innecesarios y de reglamentaciones sin sentido, para que continúe siendo el catalizador de los esfuerzos, se basa en cuatro principios clave:

- 1) *Desregular y eliminar el papeleo y la rutina.*
- 2) *Considerar a los clientes en primer lugar.*
- 3) *Facultar (“empowerment”) a los empleados* para que alcancen resultados, descentralizando autoridad y removiendo obstáculos.
- 4) *Reducirse a lo básico: gobernar mejor con menos, mediante la reingeniería del modo como se trabaja y el reexamen de los programas y los procesos.*

Para inventar un gobierno que pusiera en primer lugar al público se debería:

- Crear un claro sentido de misión.
- Dirigir mejor el curso de la nave y “remar menos”.
- Delegar autoridad y responsabilidad.
- Reemplazar las reglamentaciones con incentivos.
- Desarrollar presupuestos basados en resultados.
- Exponer las actividades federales a la competencia.
- Buscar soluciones de mercado, no administrativas.
- Medir el éxito mediante la satisfacción del cliente.

Este enfoque, advierte el *Informe de la National Performance Review*, tiene mucho en común con otras filosofías de gerencia, tales como la de la calidad y la reingeniería de procesos de las empresas de negocios. Sin embargo, estas disciplinas fueron desarrolladas para el sector privado, donde las condiciones son completamente diferentes. Así, las doctrinas de la gerencia en el sector privado tienden a pasar por alto algunos pro-

blemas centrales del gobierno: los monopolios y su obsesión con los procesos en vez de los resultados, entre otros. Por consecuencia, el enfoque va más allá de los métodos del sector privado.

La *National Performance Review* fue concebida como un compromiso de inversión a largo plazo para el cambio, en la cual las personas que trabajan más cerca de los problemas son las que más saben cómo resolverlos. Para ello cada miembro del gabinete debe crear un “equipo de reinención” que rediseñe su dependencia y “laboratorios de reinención” para comenzar a experimentar de inmediato.

La misión de esta tarea irá más allá de recortar costos, ya que no se trata simplemente de ajustar piezas del gobierno, sino de “reinventar la forma como hace todo”. No es lograr tan sólo un gobierno más eficiente, es crear uno más eficaz. Después de todo el pueblo no quiere un gobierno que falle con mayor eficiencia. Quiere un gobierno que funcione. Para proporcionar a la gente lo que desea, no se deben arrojar por la borda los valores tradicionales que sustentan el acto de gobernar democrático. Se busca transformar las burocracias porque precisamente han fracasado en promover esos valores.

Una revisión de los informes más recientes de la OCDE en materia de gerencia pública (1997) y gerencia de desempeño (1997) muestran que la administración está transformando las agencias en organizaciones adelgazadas y flexibles, que ponen énfasis en el desempeño y la rendición de cuentas, en lugar de los procesos, mediante la medición del resultado de los programas, mejorando el servicio a los clientes, la delegación de autoridad y un mayor empleo de mecanismos de mercado.

La fuerza de trabajo se ha recortado en más de 200 mil empleados desde 1993. La finalidad es reducir el gobierno, al tiempo que se vuelve más eficiente y con una mejor gerencia. Asimismo, el énfasis se desplaza al examen de cuáles son las actividades en que debería involucrarse el gobierno.

En el año de 1994 se publicaron los *Standards for Serving the American People* (Clinton-Gore, 1994). Estos estándares de servicio al público tienen por objeto restablecer la confianza en el gobierno por parte de sus “clientes”. Como señala la orden ejecutiva 12862 (*Setting*

Customer Service Standards) se requiere una continua reforma de las prácticas gerenciales y las operaciones de las ramas del Ejecutivo para proporcionar servicios al público que igualen o excedan a los mejores del sector privado. Por consiguiente, se ordenó establecer e implantar estándares de calidad que orientaran esas prácticas y operaciones. Hasta el año de 1997 las agencias habían expedido cerca de dos mil estándares identificando con los clientes sus necesidades en cuanto a calidad, resultados y mejoramiento de los servicios con la meta última de que sean “iguales a los mejores en los negocios”.

Una siguiente fase de los esfuerzos de la administración para mejorar la prestación de los servicios públicos fue inaugurada por el vicepresidente Gore en 1995, promoviendo “organizaciones basadas en el desempeño” (*Performance-Based Organizations*, PBO). Mediante estas organizaciones, las funciones de servicio al cliente se transforman en tareas dirigidas hacia la consecución de resultados.

Para el año de 1999 se esperaba que las agencias prepararan sus planes estratégicos y de desempeño anual, definiendo metas para el año fiscal. Con base en estos planes, la oficina de gerencia y presupuesto (OMB) elaboró el plan de desempeño para todo el gobierno.

Otras de las tareas principales más recientes han consistido en cambiar el rostro de las reglamentaciones federales y, por ello, la gran importancia de su revisión y mejoramiento. A tal efecto, el Presidente ordenó hacerlo página por página y eliminar las que fuesen una carga pesada u obsoletas. Para 1997 se habían eliminado 16 mil páginas de reglamentaciones y mejorado 31 mil.

II.2. Cambio de paradigma en gerencia pública

Los cambios societarios que confrontan los países miembros de la OCDE (OECD, 1995; 1997) son imponentes en cuanto a su ámbito y alcance, por lo cual las sociedades y las economías se preparan para hacer frente a esos retos a medida que se mueven hacia el próximo siglo. La economía internacional, más abierta y dinámica de manera incrementada, asigna gran

valor a la competitividad nacional y resalta la mutua dependencia entre los sectores público y privado. El entorno internacional del sector público ha cambiado en forma dramática. El desarrollo del mercado global, la desregulación e internacionalización constituyen rasgos distintivos que lo presionan para que mejore su desempeño.

Asimismo, se percibe con mayor intensidad que su eficiencia es inferior a la del sector privado y por tanto debería asemejarse más a la empresa de negocios. Es cuestionado el papel del Estado y la habilidad del gobierno para resolver los problemas económicos y sociales por los medios tradicionales. Y la gente se pregunta si ciertas cosas no podrían realizarse con más eficacia por otra vía distinta a la del sector público.

A lo anterior cabe agregar los límites al crecimiento futuro de este sector, debido al déficit presupuestal y el alto nivel de la deuda pública frente a las demandas ciudadanas más diversificadas y sofisticadas. Los ciudadanos se han vuelto más demandantes. Quieren opciones de “voz” y “salida”. En otras palabras, desean un mayor uso de la palabra para opinar respecto de lo que el gobierno hace y cómo lo hace. Demandan una mayor capacidad de respuesta de los servicios y libertad de elección entre los prestadores de los mismos. Esperan la misma calidad de servicios que la que consiguen del sector privado. Insisten en obtener mayor valor a cambio de sus impuestos. Se encuentran más articulados y mejor organizados.

De igual forma los ciudadanos son más críticos de las administraciones que aparecen sobreburocratizadas y sirviéndose a sí mismas (OECD, 1995). De manera casi generalizada, advierte Johnston (1993), la población se muestra negativa con respecto a los “burócratas” y aborrece a la “burocracia”. Asimismo, le desagradan los políticos como grupo y desconfía de ellos. Sin embargo, agrega Johnston, las agencias gubernamentales no han puesto en tela de juicio el modelo que sustenta su organización. Se atacan los “síntomas” de la burocracia, en lugar de su “causa raíz”. El problema radica en que “el gobierno está sustentado en la forma burocrática de organización; y de tal manera funciona como una burocracia”. Por el contrario, muchas empresas del sector privado ya han reemplazado esa forma de organización con nuevos “paradigmas”.

Del mismo modo, la insatisfacción con las acciones del gobierno y el cuestionamiento de su autoridad, se ven como síntomas de percepción de un “déficit democrático” y una administración derrochadora e ineficaz. Según advierte una publicación de la *Brookings Institution* (DiIulio, *et al.*, 1993), la crisis no es tan sólo de déficit presupuestal, sino por “déficit de desempeño”. Los ciudadanos han perdido en forma creciente la fe en cuanto a la habilidad del gobierno federal para prestar, con capacidad de respuesta, servicios eficientes y de alta calidad. Sencillamente, la gente está a disgusto con el gobierno que tiene y siente que no funciona bien (Johnston, 1993; Gore, 1993).

Por otra parte, la OCDE encuentra en su informe *Governance in Transition* (1995), preparado por su *Public Management Service* (PUMA), que la gobernabilidad en la “era de la información” requiere de una nueva relación entre el gobierno y una sociedad mejor educada e informada. Esto implica, entre otras cosas, mayor transparencia y participación. Los clientes, y en especial los particulares y las pequeñas empresas, no comprenden cómo funciona la administración y, por consiguiente, tienen mayor dificultad para relacionarse con ella. Si no saben quién está encargado de qué, tampoco podrán saber a quién dirigirse para obtener un servicio, cumplir una obligación, quejarse o considerar a alguien responsable. La administración comprensible exige definir con claridad responsabilidades y competencias (OCDE, 1991).

En tal circunstancia, observa la OCDE (1995), los países responden a los retos de diferente manera, y si bien no existe un modelo único, pueden identificarse algunas tendencias comunes. Las estructuras de gobernación tradicionales y las respuestas gerenciales clásicas de “más de lo mismo” son inapropiadas en tales situaciones.

En consecuencia, se requiere un cambio radical en la gobernancia (*governance*), que incluye a la administración pública y las instituciones, los métodos y los instrumentos para gobernar, las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, agrupaciones, empresas de negocios y el papel del Estado para proteger la capacidad real de gobernar y la prestación de servicios.

Tales reformas han sido descritas como un “cambio de paradigma”, por cuanto la naturaleza fundamental y global de los cambios representan el movimiento a un “nuevo orden”. Esto significa que:

- a) la cultura del sector público se transforma;
- b) el papel del gobierno es revalorizado;
- c) nuevas formas de asegurar la provisión de los servicios públicos se ponen a consideración; y
- d) se forjan nuevas relaciones en la participación del poder a diferentes niveles. Factor clave lo es pasar de la centralización, orientada a lo “micro”, hacia la descentralización. La “devolución” de autoridad gerencial es una piedra angular de las reformas para mejorar el desempeño del sector público, a cambio de los controles centrales de orden político, de gerencia y financieros.

Asimismo, sostiene Barzelay (1992), el empleo creciente de términos, tales como “clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, facultación (*empowerment*) y flexibilidad”, por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones del gobierno, indica que el *paradigma burocrático* ya no es más la principal fuente de ideas, ni una argumentación sobre la gerencia pública.

El “cambio de paradigma” desplaza el propósito de las reformas burocráticas de capacitar al gobierno para servir al interés público, hacia “los resultados que el ciudadano valora”. Si bien el primero suponía que el gobierno serviría al interés público si era honesto y eficiente, la estrategia con tal fin presumía que las decisiones tomadas de acuerdo con estándares profesionales serían congruentes con las necesidades colectivas de los ciudadanos. Sin embargo, esa presunción dejó de ser razonable por cuanto el gobierno falla, con frecuencia, en producir los resultados deseados desde el punto de vista de los ciudadanos, al suponer que sus pautas profesionales internas definen el interés público. Por tanto, la expresión del nuevo paradigma: “los resultados que el ciudadano valora”, es deseable; y, además sugiere la red de ideas acerca de las *organizaciones centradas en el cliente*, enfatiza los resultados respecto de los insumos y los procesos, e

implica que lo valorado por los ciudadanos no puede presumirlo la comunidad profesional del gobierno.

En ese orden de ideas, para Barzelay las líneas del “paradigma alterno” al burocrático son las siguientes:

- Una agencia burocrática está enfocada en sus propias necesidades y perspectivas. Una dirigida al cliente está centrada en las necesidades y perspectivas de éste.
- Una agencia burocrática está focalizada hacia los roles y responsabilidades de sus partes constitutivas. Una orientada al cliente permite que toda la organización funcione como un equipo.
- Una agencia burocrática se define a sí misma por las tareas que desempeña y la cantidad de recursos que controla. Una guiada hacia el cliente se define a sí misma por los resultados que logra para con ellos.
- Una agencia burocrática controla costos. Una orientada hacia el cliente genera valor neto de los costos.
- Una agencia burocrática se apega a la rutina. Una interesada en el cliente modifica sus operaciones en respuesta a la demanda cambiante de sus servicios.
- Una agencia burocrática lucha por conservar la multitud de miembros. Una centrada en la clientela compite por su negocio.
- Una agencia burocrática insiste en seguir los patrones prescritos para los procedimientos. Una focalizada en el cliente desarrolla opciones en sus sistemas operativos cuando sirven a su propósito.
- Una agencia burocrática anuncia sus políticas y planes. Una centrada en el cliente se involucra en una comunicación en ambos sentidos con ellos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia de operación.
- Una agencia burocrática separa las tareas de pensar y actuar. Una dirigida al cliente faculta (*empowers*) a su personal de línea para que formule ideas acerca de cómo mejorar el servicio y el valor para el cliente.

El autor también distingue ambos paradigmas como sigue:

Comparación de paradigmas

<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Paradigma posburocrático</i>
Interés público	Resultados que valora el cliente
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control formal	Apego a las normas
Especificación de funciones, autoridad y estructuras	Identificación de la misión, servicios, clientes y productos
Justificación de costos	Prestación de servicios de valor
Énfasis en la responsabilidad	Práctica de la rendición de cuentas
	Fortalecimiento de las relaciones de trabajo
Observancia de regulaciones	Comprensión y aplicación de normas y procedimientos
	Identificación y solución de problemas
	Mejora continua de procesos
Operación de sistemas administrativos	Separación del control en los servicios
	Obtención de apoyo a las normas
	Ampliación de la libertad de elegir a prestadores de servicio
	Fomento de la acción colectiva
	Otorgamiento de incentivos
	Medición y análisis de resultados
	Empleo de una mayor retroalimentación de los clientes

Por su parte, la OCDE ha observado en los países miembros que el “paradigma emergente” de la *gerencia pública* se caracteriza por:

- Un enfoque más centrado en los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad de servicio.
- El remplazo de estructuras organizativas jerarquizadas y fuertemente centralizadas por entornos de gerencias igualmente descentralizadas, en donde las decisiones sobre la asignación de recursos y la prestación de

servicios son tomadas lo más cercanas al punto de entrega, y lo cual permite la retroalimentación de los clientes y otros grupos de interés.

- La flexibilidad para explorar alternativas de provisión directa de servicios y de una reglamentación que podría conducir a resultados más eficaces.
- Una mayor concentración en la eficiencia de los servicios prestados directamente por el sector público, incluyendo el establecimiento de metas de productividad y la creación de ambientes competitivos dentro y entre las organizaciones del sector público.
- El fortalecimiento de las capacidades estratégicas en el centro del gobierno para guiar la evolución del Estado y permitirle que responda a los cambios externos y a intereses diversos de manera automática, flexible y a menor costo.

En resumen, y siguiendo al mismo autor, desde una perspectiva posburocrática el reto central de las organizaciones es canalizar las energías humanas, en pensamiento y obra, hacia un quehacer socialmente útil. Los servidores públicos requieren mejores categorías que funciones, autoridad y estructura para asumir ese reto. Los conceptos de misión, servicios, clientes y resultados son más valiosos por cuanto ayudan a los servidores públicos a articular sus propósitos y deliberar acerca de cómo adaptar sus tareas para alcanzarlos. Las *misiones* son demandas a las que contribuye una organización, de manera particular o distintiva, para el bienestar público. Los *servicios* consisten en los productos de la organización. Los *clientes* son los individuos o grupos (internos o externos a la organización) ante quienes se debe responder y rendir cuentas. Los *resultados* son estados situaciones, definidos con precisión.

Este cambio fundamental de perspectiva obliga a comprometerse con las cosas que la organización intenta producir por medio de sus actividades. Esto conlleva un difícil proceso de “cambio cultural”. En lugar de pensar en la prestación de servicios en términos de procesos preestablecidos y estructuras rígidas, las instituciones y los individuos deben ser estimulados para enfocarse más hacia el mejoramiento de los resultados de las interven-

ciones públicas, incluyendo la exploración de alternativas para la provisión directa de los servicios por el público (OECD, 1995). A manera de ejemplo, a inicios de los años ochenta los ejecutivos de las agencias gubernamentales de Minnesota se dieron a la tarea, con el apoyo de los gerentes de nivel operativo, de identificar a sus clientes, clarificar las relaciones de rendición de cuentas, rediseñar las estrategias de operación e introducir la libertad de los usuarios para elegir prestadores internos de servicios, y competencia, además de que instrumentaron procesos de gerencia cuya atención se concentró en los resultados, en vez de los insumos (Barzelay, 1992).

Asimismo, para el desarrollo de una cultura orientada hacia el desempeño es fundamental incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos. La *devolución* de la facultad para tomar decisiones relativas al empleo de los recursos humanos y financieros tiene el propósito de alentar a los gerentes a centrarse en los resultados. La devolución ha resultado muy exitosa apoyada en rigurosos requerimientos de desempeño y una acrecentada rendición de cuentas.

Hacer que el gobierno esté más orientado al cliente es de igual manera central para una mayor orientación al desempeño (OCDE, 1995). Por el contrario, una organización burocratizada se enfoca más a satisfacer únicamente sus propias necesidades y no parece estar interesada en las necesidades de sus clientes. En cambio, cuando la misión de la organización está focalizada en su clientela, su enunciado la coloca en una relación de apoyo y colaboración con los ciudadanos, diseñándola en función de lo que éstos quieren. Apartada del paradigma burocrático, su misión es la satisfacción del cliente (Johnston, 1993).

En tal sentido, los gobiernos están acometiendo la reforma de sus administraciones públicas presidida por la idea de que la creencia clásica en unas relaciones descompensadas entre administración-administrados debe dar paso a una nueva concepción de carácter igualitario en la que “la administración no es sino un servicio y el público, su clientela”. La tarea es poner las administraciones públicas al servicio de las necesidades de los “ciudadanos/clientes”. Las *ideas fuerza* que se expresan en el *nuevo paradigma* son, entre otras, las de “cliente, eficacia, capacidad de respuesta, adaptación, eficiencia,

resultados, calidad”, que hasta hace poco se consideraban propias de los sectores competitivos, son ahora ideas que penetran cada vez más las relaciones entre las administraciones públicas y la sociedad, sostiene la OCDE (1995).

Al mismo tiempo que la administración pública es consciente de que el público desea una mayor capacidad de respuesta, y acepta la idea de que el público es un cliente y ella está a su servicio, también reconoce que la capacidad de respuesta exige un nuevo estilo administrativo: el de la “gestión pública”. Entendido como lo opuesto a la actitud “administrativa” y abierto al *marketing*.

II.3. La estrategia del cambio

La *reforma de la gerencia pública* no se desarrolla por sí misma. Con tal finalidad los gobiernos deben elaborar una estrategia y un soporte organizativo para que se produzca el cambio. A manera de ejemplo, la experiencia de reforma de la gerencia pública en Portugal (OCDE, 1996) arroja las siguientes lecciones:

- 1) La nueva estrategia ha adoptado una nueva terminología. Así, la “modernización” tiene que ver con el reemplazo de la “cultura administrativa” por una “cultura gerencial”.
- 2) Los “administradores públicos” deben convertirse en “gerentes públicos”, de tal modo que en vez de simplemente aplicar instrucciones, reglamentos y procedimientos, asumen la responsabilidad por los resultados a través de la *gerencia* de los recursos puestos a su disposición.

De igual manera, el enfoque administrativo de la reforma estaba interesado técnicamente en la modificación o redacción de nuevas leyes y expedición de instrucciones acerca de procedimientos y regulaciones, así como el cambio de organogramas. El “enfoque gerencial” considera el “cambio” como una *cuestión de gerencia*, e implica que es una intervención que también debe ser objeto de gerencia. El siguiente cuadro es ilustrativo de la estrategia de cambio seguida.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Evolución de la estrategia de reforma

	<i>De</i>	<i>Hacia</i>
Terminología	Reforma	Modernización
Objetivo principal	Mejorar las estructuras, regulaciones y procedimientos	Oferta de mejores servicios
Primer nivel de clientes de las intervenciones de reforma	Unidades del gobierno y servidores públicos	Ciudadanos y empresas
Foco de las iniciativas	Necesidades internas	Necesidades externas
Objeto de las iniciativas	Sistemas/métodos	Valores/cultura
Contexto de las intervenciones	Administrativo	Gerencial
Enfoque de la reforma	Global	Selectivo
Responsabilidad para seleccionar las acciones específicas y diseñarlas	De la cúpula a la base	De vuelta a la base
Naturaleza de las acciones de cambio	Obligatorias	Voluntarias
Estilo de implantación	Grandes paquetes de intervención	Pequeños paquetes
Responsabilidad general de la reforma	Unidad central	Unidad pequeña flexible

Este ejemplo es coincidente con las estrategias de reforma experimentadas por los países miembros de la OCDE, cuyas líneas generales están referidas a:

- El establecimiento de un sector público orientado al servicio del cliente en cuanto a una de las principales fuerzas impulsoras de la reforma.
- La implementación de las reformas no está referida únicamente al cambio de estructuras, regulaciones y procedimientos; también tiene como meta el cambio de cultura en el servicio público.
- Las estrategias de cambio son flexibles y dinámicas, adaptables en la medida que cambian las tareas de reforma.
- Los cuerpos de gerencia centrales se apartan de la prescripción detallada acerca de cómo los gerentes de línea deberían operar.
- La dinámica de la reforma comprende necesariamente una gran dosis de aprender-haciendo.
- Las estrategias de reforma deben encarar con coraje la resistencia al cambio. Vencer la resistencia a las reformas y mantener la reforma en la agenda política es uno de los principales puntos de interés.
- Para tener éxito, las reformas dependen del apoyo del nivel más alto.
- Es importante mostrar los primeros beneficios de las reformas.
- Es crucial ganar votos en favor de la reforma fuera del servicio público.

En suma, la capacidad de gestión del proceso de reforma se convierte en el factor más importante para llevar al cabo la reforma de la gerencia pública. La experiencia de la OCDE (1995) muestra que las reformas tienen como finalidad producir cambios duraderos, transformando el comportamiento y los valores, lo cual requiere transformar actitudes y examinar cómo los cambios influyen en las personas, sus relaciones entre sí y con el trabajo. En consecuencia, este tipo de reformas toma tiempo y su implementación va más allá del cambio de estructuras, normas jurídicas y procedimientos. Esto es tan sólo el principio.

Asimismo, la capacidad para conducir la reforma es crucial. El cambio incremental puede resultar inadecuado, en tanto el rediseño total

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

puede ser muy ambicioso. Una estrategia de reforma de “radicalismo selectivo” podría resultar óptima, como por ejemplo: perseguir un número de reformas clave lo suficientemente radicales como para hacer una verdadera diferencia y despertar el interés político, al mismo tiempo que permanecen realistas y manejables.

El paso y la secuencia de las reformas puede variar dentro de la estrategia global. La identificación temprana de posibles fuentes de apoyo y resistencia es también crucial. Por consiguiente, el apoyo externo puede ayudar a mantener el apoyo al más alto nivel y salvar la inevitable resistencia al cambio. Las fuentes de apoyo incluyen los medios de difusión, los grupos laborales, de negocios, de cabildeo y de ciudadanos. La responsabilidad de la implantación de las reformas descansa principalmente en las dependencias y las agencias operativas, con una adecuada dirección y soporte del centro. En tanto la responsabilidad principal de la reforma global reside en dos ubicaciones centrales clave: las oficinas del “centro de gobierno” (el primer ministro o el secretario de la presidencia); y los cuerpos del “centro de gerencia” (ministro de finanzas, de administración pública o del interior).

II.4. Reforma de la gerencia pública orientada a la gobernancia

Los retos societarios que encaran los países miembros de la OCDE los ha llevado a preparar sus sociedades y economías para hacerles frente, en la medida que se mueven hacia el nuevo siglo. Entre las medidas que se adoptan se encuentran la reducción del presupuesto, la desregulación, las nuevas tecnologías, los nuevos métodos de gerencia, las nuevas herramientas y los criterios de evaluación, descentralización, devolución, codificación y flexibilidad en el presupuesto y en materia de recursos humanos; además de la calidad de servicio y orientación al cliente así como la privatización (Wright, 1992; citado por la OECD en *In Search of Results*, 1997).

Agrega la OCDE, en su informe *In Search of Results. Performance Management Practices*, (OCDE, 1977), que el interés por mejorar el desem-

peño de un gobierno competitivo con el sector privado y con otros gobiernos ha resultado en la búsqueda de incentivos sistémicos en esa mejora. Para ser exitosos, tales incentivos necesitan estimular y acrecentar la economía, la eficiencia, la eficacia y la calidad de servicio. O, dicho de manera más sencilla: mejorar el desempeño del gobierno. Así, la gerencia basada en el desempeño se ha tornado un elemento clave en los programas de reforma. Más aún, la orientación a resultados y la toma de conciencia en los costos se ha vuelto un criterio clave de esas reformas.

En el contexto de los países miembros de la OCDE en la actualidad se da una discusión ideológica y técnica con respecto a la legitimidad del gobierno en la sociedad. Surgen *déficits democráticos* y las brechas entre el Estado y los ciudadanos resultan obvias para los políticos y el público en general. La prestación de los servicios por el sector público se ha convertido en una cuestión clave dentro de la reconstrucción de la legitimidad del gobierno.

En aras de entender las implicaciones de esta discusión sobre el desempeño de la gobernancia o *governance*,¹ en el citado Informe de la

¹ “*Governance*” es una palabra del idioma inglés de la que carecemos nosotros (Seara Vázquez, 2000), la cual incorrectamente se ha traducido al español como “gobernabilidad” (PNUD y Universidad de las Naciones Unidas (UNU), citado por Barenstein, 1994). Esta última equivale a *governability*, con la misma significación (Seara Vázquez). Para la OECD (1995) *governance* es “el acto de gobernar en su más amplio sentido”. Comprende a la administración pública y a las instituciones, métodos e instrumentos para gobernar, además de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos (incluyendo a las empresas y otras agrupaciones de ciudadanos), así como el papel del Estado. También se le define como “la acción, la función o el poder del gobierno y el desempeño de sus funciones” (*Webster’s New World Dictionary of the American Language*, New York: Fawcett Popular Library, 1979). Otros significados de *governance* son: *a*) el proceso por el cual se ejerce la autoridad en la gerencia (*management*) de los recursos económicos y sociales de un país; y *b*) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas; y en general, el ejercicio de las funciones del gobierno” (The World Bank, 1992). En términos similares, *governance* es, para Jaycox (1992), “el empleo de la autoridad política y el ejercicio del control sobre una sociedad y la gerencia (*management*) de sus recursos. *Governance* se traduce como “gobierno, ejercicio del poder, autoridad” (*Appleton’s Revised Cuyás Dictionary*); Carlos Fuentes

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

OCDE (1997) se consignan los cuatro elementos del legítimo acto de gobernar, los cuales proporcionan, según Beetham, un marco de referencia útil a partir del cual comenzar:

Primero, *existe legalidad*. Hay correspondencia entre las decisiones y las normas de acuerdo con el principio de apego a la ley.

Segundo, *existe legitimidad de la ley*. El Legislativo y el poder legal, al igual que las leyes y las mismas reglamentaciones son legítimas.

Tercero, *existe un uso legítimo del poder*. El Estado y el uso del poder están orientados hacia el interés general.

Cuarto, *el gobierno debe contar con la aprobación de los ciudadanos*. Esto incluye que, en ocasiones, los ciudadanos están en desacuerdo con los responsables de la política pública y la gerencia pública.

La orientación hacia el “interés general” del tercer elemento ocupa un lugar prominente en las discusiones acerca de la reforma del desempeño gerencial, en particular con respecto a la gerencia de la política y la prestación de los servicios por las agencias gubernamentales. En la medida en que la economía, la eficiencia, la eficacia y la calidad van siendo aceptadas como criterios operativos del interés general, se tornan esenciales en el apoyo de la legitimidad del gobierno. De tal manera, la gerencia de la política y la prestación de los servicios debe respetar los requerimientos básicos que caen bajo la designación de “buen desempeño”. Esto ha resultado en muchos países en una estrategia general de “la acción de gobierno basada en el desem-

(1999) emplea la expresión “gobernancia”; en una obra de Yehezkel Dror (1996) se habla de “gobernación”; Alcántara Sáenz (1995) la aplica en el sentido de “la acción de gobierno”; y otros se valen del neologismo “*gubernabilidad*” (Barenstein, PNUD y ONU). El concepto de “*gubernabilidad*” tiene que ver con el “funcionamiento del Estado y de la sociedad civil, su interacción y los procesos, normas e instituciones por medio de las cuales los mismos operan en varios niveles desde el internacional hasta el nacional, regional y local, y en todas las esferas de importancia para la sociedad, es decir, los sectores social, cultural y político” (PNUD y ONU, citado por Barenstein). En ese orden de ideas, *governance* para Seara Vázquez “se refiere a los instrumentos jurídico-políticos y al modo en que operan para tratar de ordenar el sistema social, a los distintos niveles, incluido el internacional”.

peño” (*performance governance*), de la cual la “gerencia orientada al desempeño” (*performance management*) es parte principal.

Para la OCDE (1997), una estrategia de “acción de gobierno orientada al desempeño” implica dar respuesta a tres cuestiones principales:

- ¿Qué parte de la sociedad debería corresponder al gobierno?
- ¿Cuál debería ser el papel del gobierno en la sociedad?
- ¿Cómo debería funcionar el gobierno para asegurar el desempeño?

Se dice que el Estado moderno debería ser un Estado modesto. Una tendencia general es la de “reducir la porción de recursos sociales que comparte el gobierno” (por ejemplo: el porcentaje del PNB). Combinado con la necesidad de reducir el déficit público, lo anterior ha resultado en centrarse en el ahorro vía mayor eficiencia, recortes presupuestales, reducir las actividades y la privatización de las actividades del Estado.

De igual forma, la tendencia general apunta a “ver el papel del gobierno como de menor alcance” en el control de la sociedad, tal como sucedió con anterioridad. El gobierno es un actor que no se encuentra necesariamente por encima de los demás. La formación de asociaciones del tipo público/público, público/privado y público/organizaciones sin fines de lucro, es importante. Nuevos actores intervienen de manera activa en el proceso de gobernanza. Así, por ejemplo, la clientela de los servicios públicos no es sólo consultada, sino que interviene en la fijación de estándares, la toma de decisiones e influye en las mediciones y evaluaciones de la prestación de los servicios.

Con respecto a la tercera cuestión, los cambios en la intervención y la posición del gobierno tienen implicaciones directas en su funcionamiento. Tal es el caso de la reducción del tamaño, lo cual obliga a centrar la atención con mayor claridad en tareas clave. Aún más, nuevos actores, nuevos papeles y nuevas interacciones requieren nuevas reglas internas, criterios y estructuras para acomodarse a los cambios. Sin embargo, el funcionamiento clásico del gobierno no es capaz de mantener el ritmo con un entorno del cual depende con velocidad. La gobernanza de diversos

procesos complejos y dinámicos requiere de nuevas capacidades que no poseen las tradicionales estructuras y los métodos de operación administrativos y burocráticos.

En ese orden de ideas, Dror (1996) nos advierte también en su obra *La capacidad de gobernar* que vivimos en una época de transformaciones radicales, cuyas discontinuidades crean nuevas perturbaciones. Una característica de nuestro tiempo lo es también la “globalidad” de las transformaciones, por lo que el proceso de cambio impone serios desafíos a la “capacidad de gobernar”. Las entrañas de las instituciones gubernamentales están obsoletas y son incapaces de vérselas con las exigencias y oportunidades cambiantes que surgen a vertiginosa velocidad. De aquí la necesidad de “rediseñar la gobernación” para hacer frente a esas transformaciones globales.

Retomando el Informe de la OCDE, se hace necesaria una sinergia de la capacidad de dirección o conducción (*steering*) de los diferentes actores autónomos pero interactuantes. Redes y una acrecentada autoconducción deberían garantizar esta capacidad del acto de gobernar.

Sobre la base de los elementos de legitimidad y las cuestiones que se han estado discutiendo, la OCDE extrae los siguientes tres elementos clave entre los temas principales de la tendencia hacia el desempeño de la gobernanza:

- Una posición normativa en cuanto al tamaño del gobierno dentro de la sociedad (“¿qué debería hacer?”, “¿cuáles serían sus tareas claves? Esto tiene implicaciones para el ahorro y el tamaño del presupuesto).
- Posicionamiento entre los diferentes actores en la sociedad para conseguir el logro de resultados (*to get things done*) y definir sus relaciones, como por ejemplo: los ciudadanos en cuanto clientes, actores privados y gerentes públicos. Esto tiene implicaciones para el buen desempeño de redes, asociaciones e interacciones.
- La gerencia de desempeño (*performance management*) en el propio sector público. Esto tiene que ver, a su vez, con llevar al cabo una buena gerencia de las políticas y la prestación de los servicios.

La gerencia de desempeño en el sector público constituye así un elemento clave dentro de una estrategia más amplia del desempeño de la gobernancia.

Los principales elementos de la gerencia del desempeño son sus *objetivos, enfoques, arreglos institucionales y sistemas de información del desempeño*.

En cuanto a los primeros:

- El deseo de mejorar el funcionamiento interno trae como resultado un objetivo de mejoramiento continuo en el desempeño. Mejorar las operaciones y la prestación de los servicios implica la revisión de las estructuras, el funcionamiento y la interacción de instituciones de manera que permita ajustes y mejoramientos progresivos.
- Los nuevos modos de interacción entre socios en la red societaria resulta en el objetivo de mejoramiento de los mecanismos para distribuir y clarificar las responsabilidades y el control. Este objetivo cobra realce donde las relaciones son menos jerárquicas e involucran nuevos actores y, por consecuencia, se requieren nuevas estrategias para acrecentar la rendición de cuentas; en particular la externa.
- La necesidad de restricción fiscal (o reducción) resulta en el objetivo de realizar ahorros recortando actividades y presupuestos e incrementando los beneficios de la eficiencia.

Respecto del segundo de los objetivos, diferentes países aplican distintos enfoques para introducir las innovaciones de gerencia de desempeño (de la cúpula a la base *versus* de la base a la cúpula; global *versus* incremental; *de jure versus* de facto; *ad hoc versus* sistemática).

Por lo que se refiere a los arreglos institucionales, también se dan opciones diferentes en montar marcos institucionales para implementar las innovaciones (papel de las dependencias de finanzas y presupuesto, de otras dependencias y de cuerpos especiales de gerencia) y garantizar esos objetivos (mecanismos tipo mercado y/o gerencia interna; grado de consolidación de los ciclos de las políticas y/o entidades autónomas objeto de la devolución de autoridad para la toma de decisiones; manejo de sus recursos y descentralización).

El interés por un mejor desempeño (ejemplo: elevar la economía, eficiencia, eficacia y calidad de servicio) resulta en la búsqueda de incentivos sistémicos con tal fin. Esto significa poner presión interna en los gerentes y presión externa sobre las organizaciones mediante sistemas orientados al mercado. Crear tal sistema de incentivo implica un cambio en el marco de gerencia de desempeño que “va de la administración a la gerencia” y “de la burocracia al mercado”.

El modelo de gerencia se basa en la cultura interna de “hacer que los gerentes hagan gerencia” (*make managers manage*), opuesto al “modelo del administrador” cuyos valores se sometían a las normas y reglamentaciones prestablecidas. El cambio al modelo gerencial tiene la finalidad de facultar a los gerentes (*empowering*), requiriendo de ellos que asuman responsabilidad, otorgándoles grados de libertad operativa, al tiempo que se garantiza la rendición de cuentas.

En apoyo de un verdadero cambio cultural deben emplearse una serie de “técnicas”, incluyendo la planificación corporativa, la fijación de metas, devolución de la gerencia de recursos, monitoreo de información del desempeño y evaluaciones regulares aplicando criterios de comparación (*benchmarked criteria*) del desempeño con otras empresas o agencias.

Así también, el “modelo de mercado” está basado en mecanismos tipo mercado opuestos al “modelo burocrático” que opera el servicio público sobre la base de proveedor monopolístico. Tiene el propósito de “dejar que los gerentes hagan gerencia” (*letting managers manage*) en términos similares a sus contrapartes privados.

Para promover una orientación al desempeño, el sistema está sujeto a disciplinas de mercado tales como presentar ofertas competitivas y contratar la prestación de servicios por fuera (*contracting out*), recuperación de costos y contabilidad de acumulación de intereses (incluyendo costos de capital), la observancia de estándares de desempeño e incluso llegar a la privatización total de la actividad.

Este cambio combinado significa que las burocracias tradicionales con predominio del “administrador” están siendo remplazadas por organizaciones orientadas al mercado y predominio del “gerente”. Elementos ambos que deben estar presentes para un sistema de incentivo exitoso.

Finalmente, los sistemas de información del desempeño, consisten en sistemas de medición (de actividades, productos, resultados, calidad, etcétera), ciclos de gerencia financiera adaptados (presupuesto, contabilidad, auditoría, revisión y evaluación), mecanismos para rendir informes e información respecto del estatus del desempeño (grado de disponibilidad pública, informes anuales, informes presupuestales, planes corporativos, contratos de desempeño), mecanismos para usar esta información de desempeño (presupuesto de desempeño y remuneración con relación al desempeño), y técnicas de soporte a la gerencia orientada a resultados (administración de riesgo, comparación del desempeño (*benchmarking*), poner a competir actividades en el mercado, etcétera.)

Concluye la OCDE que las tendencias generales *desde la burocracia al mercado y desde los administradores a los gerentes, desde la centralización a la descentralización, la devolución y subsidiaridad, y desde las políticas consolidadas a las poco integradas*, se combinan para resultar en un complejo de relacionamientos de desempeño y rendición de cuentas. Estos cambios requieren una gerencia de desempeño más global, y quizás un sistema de gobernancia basado en resultados que proteja las cuestiones de legitimidad. Operacionalmente, el fortalecimiento de la gerencia de desempeño significa un cambio a:

- Una visión estratégica general, en vez del control *ex ante*.
- Un centro que devuelve la responsabilidad operativa y somete a rendición de cuentas a quienes la asumen, en lugar de organizaciones que controlan desde el centro (por ejemplo, finanzas, personal, operaciones cotidianas). Así, “la devolución de la autoridad es la piedra angular de las reformas para mejorar el desempeño del sector público” (OECD, 1995).
- Una *periferia* autónoma que acepta la responsabilidad y rinde cuenta de su desempeño, en vez de una organización central cuya rendición de cuentas se restringe para asegurar obediencia.
- Una dirección o conducción (*steering*) de actividades enfocada a resultados y orientada a contratos, en vez de centrarse en los insumos y en las leyes administrativas.

Las técnicas de dirección orientada al desempeño pueden incluir el presupuesto por resultados, evaluación y auditoría del desempeño, contratos de desempeño, comparación del desempeño con otras organizaciones (*benchmarking*) y otros sistemas de monitoreo del desempeño.

II.5. Avances y perspectivas para el futuro

En el año de 1997 el *Public Management Service* (PUMA) de la OCDE emitió dos informes para dar a conocer los problemas que han afectado a la gerencia pública y al acto de gobernar, así como los desarrollos más significativos en las reformas emprendidas al respecto (OECD, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*); y, en particular, con respecto a la gerencia de desempeño por cuanto ésta constituye un factor clave en las reformas del sector público (OECD, *In Search of Results. Performance Management Practices*).

En el primero de esos documentos se reitera que una cuestión central de la gerencia pública es la manera como la gobernancia puede fortalecerse en apoyo de las metas económicas y sociales. Para tal efecto, los países están emprendiendo una serie de importantes iniciativas, entre las cuales destacan las siguientes similitudes entre los países:

- a) Los gobiernos continúan informando tanto el reclamo de los ciudadanos por una mayor capacidad de respuesta y eficiencia de los servicios públicos, al igual que presiones importantes para reducir los déficits y controlar el gasto público.
- b) Las presiones presupuestarias, combinadas con una creciente orientación hacia el desempeño y la rendición de cuentas, han forzado a reexaminar el papel del gobierno: qué hace y qué debería hacer; la manera de fortalecer “cómo” cumple su papel, y en menor medida cuestiones relativas al papel central del gobierno. En todo caso, el enfoque se encamina a contener o reducir el tamaño del gobierno, al tiempo que se mejora su desempeño; o hacer más con menos en todas las áreas de la gerencia pública.

La serie de enfoques en las que se ramifican las reformas emprendidas comprende:

- La continua tendencia hacia la devolución de autoridad gerencial que permita mayor flexibilidad en el cumplimiento de las metas de las políticas públicas, con el apoyo de una mejor gestión de los recursos.
- Una mayor concentración en los resultados como complemento de la devolución de autoridad gerencial y recursos, mediante el mejoramiento del desempeño y una mayor rendición de cuentas.
- Una más fuerte orientación a la calidad de servicio, lo cual implica la consulta al público y conduce a servicios públicos que son más pertinentes a las necesidades y con mayor capacidad de respuesta a las demandas.
- El enfocarse en la adaptación de las estructuras organizativas para mejorar el servicio, el desempeño, la rendición de cuentas y la eficiencia.
- Un mayor énfasis en la importancia del liderazgo y la fuerza de trabajo del sector público eficaces, para facilitar una mayor orientación al desempeño y una cultura de servicio público dirigida a servir.
- La reforma regulatoria, en cuanto herramienta para mejorar la capacidad de los gobiernos para alcanzar los objetivos de las políticas con eficiencia y costo-eficacia.
- Un fortalecimiento de las funciones de conducción (*steering*) en el centro para impulsar las reformas de manera estratégica y promover la coherencia de las políticas externas concurrentes, encarando complejos problemas de políticas y en el ambiente de un sector público más desarrollado.

Por otra parte, y en cuanto a la evaluación realizada con respecto a la gerencia de desempeño, el informe respectivo muestra que la adopción de dicha estrategia se considera en general como un elemento positivo en un proceso de modernización. Los resultados indican que ha mejorado la toma de conciencia sobre los costos, la eficiencia y la eficacia. Estos últimos, producto de la flexibilidad gerencial, descentralización y devolu-

ción. Elementos como la competencia y los contratos también han mejorado el desempeño. Asimismo, se considera que los segundos y las prácticas de comparación con otras organizaciones (*bench-marking*) deberían ampliarse para incrementar el desempeño.

Sin embargo, y a pesar de los muchos beneficios, permanecen problemas en cuanto a la fijación de prioridades y concepción de incentivos. La desconexión entre las políticas y la prestación de servicios no debería de ignorar la relación entre políticas y organizaciones, a la vez que debiera de haber un empleo más sistemático de la información sobre el desempeño en áreas tales como formulación del presupuesto y la negociación del pago de remuneraciones.

De las experiencias recogidas por sus países miembros en los años recientes, la OCDE deriva algunas perspectivas y lecciones para el futuro. Así por ejemplo, se considera que tres cuestiones clave en las que los países estarán interesados serían:

- El *reexamen de papeles*: los gobiernos examinan y deberían continuar reexaminando lo que hacen y cómo lo llevan al cabo.
- Clarificación de la rendición de cuentas en instituciones objeto de devolución: los gobiernos confrontan el problema de poner en claro la rendición de cuentas como contrapartida a la devolución de responsabilidades para la toma de decisiones y de recursos.
- Desarrollar la coherencia estratégica: los gobiernos deberían buscar la coherencia de las políticas no únicamente a través de la coordinación formal de tipo “comando y control”, sino también mediante “enfoques estratégicos”.

Además, en el desarrollo de la estrategia para la gerencia del desempeño se extraen los principios clave que siguen:

- Toma tiempo el desarrollo de buenas medidas de desempeño.
- Los países deben definir objetivos y desarrollar prácticas que correspondan a estos últimos.

- Los enfoques básicos para implantar la gerencia de desempeño deben seleccionarse acordes a las necesidades y situaciones de cada país.
- La gerencia de desempeño debe hacer la diferencia y “dar cuenta de algo”.

Un aprendizaje de especial importancia estratégica para los trabajos futuros en materia de gerencia pública, que recoge la OCDE, consiste en que las diferencias culturales, políticas y administrativas de los países hacen difícil toda generalización. Diferentes culturas enfocan distintos elementos y tienen diferentes arreglos institucionales y procedimentales. La tradición anglo-americana es distinta de los enfoques nórdico, continental y latino. La influencia práctica y teórica del paradigma anglo-americano es significativamente mucho más orientado hacia la gerencia de desempeño. El modelo nórdico es diferente del modelo anglo-americano, pero la historia del Estado de bienestar y subsidiario crean también un foco de atención en el desempeño. Asimismo, ambos modelos parecen contrastar con las tradiciones continental (Estado de derecho) y latina, que semejan operar bajo culturas de servicio público más gobernadas por la ley y apegadas a la norma.

Queda claro para la OCDE que, si bien existe convergencia de enfoques e instrumentos aplicados por los diferentes países, no existe un modelo único para la eficaz gerencia pública, ni tampoco una solución fácil. “Cada país debe encontrar su propio enfoque en la gerencia de desempeño, apropiado a las necesidades, tradiciones y circunstancias particulares.”

III. Reforma de la gerencia pública para el desarrollo

Dice Annmarie H. Walsh (1996), de la Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos de América, que si bien no existe una estrategia simple y ampliamente convenida que forme un “paradigma de la nueva gerencia pública”, se cuenta con un conjunto de tendencias e ideas compartidas por suficientes países, estudiosos y profesionales que constituyen un enfoque para la experimentación y evaluación al cual se le denomina “Reforma de la gerencia pública”.

III. Reforma de la gerencia pública para el desarrollo	216
III.1. Los principios para el mejoramiento de los sistemas de la administración pública en la década de los cincuenta	217
III.2. Reforma de la administración pública para el desarrollo nacional en los sesenta	219
III.3. La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo: enfoque sistémico	220
III.4. Los cambios de la administración pública durante la segunda década de la ONU para el desarrollo de los setenta	224
III.5. Desarrollo gerencial del sector público: tercer decenio de la ONU para el desarrollo en los ochenta	226
III.6. El nuevo paradigma de la administración pública en los noventa y su visión para el tercer milenio	230

- Los enfoques básicos para implantar la gerencia de desempeño deben seleccionarse acordes a las necesidades y situaciones de cada país.
- La gerencia de desempeño debe hacer la diferencia y “dar cuenta de algo”.

Un aprendizaje de especial importancia estratégica para los trabajos futuros en materia de gerencia pública, que recoge la OCDE, consiste en que las diferencias culturales, políticas y administrativas de los países hacen difícil toda generalización. Diferentes culturas enfocan distintos elementos y tienen diferentes arreglos institucionales y procedimentales. La tradición anglo-americana es distinta de los enfoques nórdico, continental y latino. La influencia práctica y teórica del paradigma anglo-americano es significativamente mucho más orientado hacia la gerencia de desempeño. El modelo nórdico es diferente del modelo anglo-americano, pero la historia del Estado de bienestar y subsidiario crean también un foco de atención en el desempeño. Asimismo, ambos modelos parecen contrastar con las tradiciones continental (Estado de derecho) y latina, que semejan operar bajo culturas de servicio público más gobernadas por la ley y apegadas a la norma.

Queda claro para la OCDE que, si bien existe convergencia de enfoques e instrumentos aplicados por los diferentes países, no existe un modelo único para la eficaz gerencia pública, ni tampoco una solución fácil. “Cada país debe encontrar su propio enfoque en la gerencia de desempeño, apropiado a las necesidades, tradiciones y circunstancias particulares.”

III. Reforma de la gerencia pública para el desarrollo

Dice Annmarie H. Walsh (1996), de la Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos de América, que si bien no existe una estrategia simple y ampliamente convenida que forme un “paradigma de la nueva gerencia pública”, se cuenta con un conjunto de tendencias e ideas compartidas por suficientes países, estudiosos y profesionales que constituyen un enfoque para la experimentación y evaluación al cual se le denomina “Reforma de la gerencia pública”.

La expresión *reforma* la emplea Walsh por cuanto indica las oportunidades y dificultades para cambiar las organizaciones y las responsabilidades del personal, así como los intereses creados del *statu quo*. El denominador común de la reforma de la gerencia pública sería la reducción del control centralizado previo a la acción (*ex ante*) a efecto de liberar a las personas presumiblemente aptas para que realicen su trabajo, respondan a los clientes y a las metas de los programas de gobierno. Sin embargo, debería centralizarse la evaluación del desempeño después de haber actuado (*ex post*). El objetivo central, agrega la autora, es permitir una mayor libertad de gerencia para contratar y despedir personal, efectuar y cancelar contratos, experimentar y modificar los parámetros de los programas. El enfoque conlleva una hipótesis obligada: el comportamiento individual y organizacional no puede controlarse de manera eficaz por leyes y reglamentaciones cuando los objetivos de tal comportamiento requieren la solución de problemas y satisfacer demandas de las funciones y condiciones programáticas cambiantes, en mercados globales competitivos.

La retórica de la reforma de la gerencia pública, advierte Walsh, se ha tomado prestada de la gerencia del sector privado, con frecuencia en un nivel superficial: cómo hacer a las agencias burocráticas “más empresarias”, pasar de los estrictos estándares procedimentales a una “gerencia de riesgo interna”, y la “reingeniería” originada en los procesos fabriles, a manera de ejemplo.

Por otra parte, la enorme trascendencia que tiene la administración pública en relación con un eficaz desarrollo económico y social y ha llevado a las Naciones Unidas (1951), desde el año de 1948, a colocar a la administración pública a la par del desarrollo económico y el bienestar, como enseguida se expone.

III.1. Los principios para el mejoramiento de los sistemas de la administración pública en la década de los cincuenta

Uno de los primeros trabajos consistieron en publicar una guía de normas y técnicas de administración pública (1951) que sirviera a los países

menos desarrollados en el estudio y mejoramiento de sus sistemas administrativos. Se debería permitir el acceso a los principios, procedimientos y métodos de la “administración moderna”. El documento, intitulado *Standards and techniques of public administration*, señalaba que el mejoramiento permanente de la administración pública sólo podría realizarse con base en ciertos valores y normas que le dieran direccionalidad a la reforma administrativa.

Entre los requerimientos fundamentales para el mejoramiento de cualquier sistema de administración pública se mencionaban la estabilidad gubernamental, la democracia política, el orden público y el cumplimiento de la ley. Una sólida administración pública florecería solamente bajo un sistema de administración de justicia basado en la protección igual para todos, la administración imparcial de los servicios gubernamentales y las medidas adecuadas para el cambio social. Los gobiernos que abusaban de sus poderes, que habitualmente actuaban en forma arbitraria respecto de las personas y la propiedad, que no respetaban los derechos humanos fundamentales o permitían la deshonestidad en los cargos públicos, carecían de una base adecuada para una administración pública estable y satisfactoria. Asimismo, todo sistema administrativo corría el riesgo de fracasar, tarde o temprano, si no era legalmente responsable ante el público.

Los dirigentes políticos y el público deberían reconocer que el desarrollo económico y social, junto con el de la administración pública, son interdependientes. En último análisis, la aplicación práctica de los principios administrativos cobraba sentido en el logro de resultados con el apoyo de una vida mejor para la mayoría de la gente.

Un sistema sólido de administración pública cuida sus relaciones con el público. Por consiguiente, la manera como las dependencias se ponen en contacto con los ciudadanos determina el grado de conciencia del público en cuanto a sus derechos y obligaciones, así como las posibilidades de censura o apoyo públicos, lo mismo las oportunidades de que surjan quejas o solicitudes de revisión para las apelaciones contra actos administrativos injustos.

Ciertas categorías generales de principios y problemas relativos a los sistemas de administración pública podrían agruparse bajo los siguientes rubros: *organización gubernamental, finanzas públicas, personal público, gerencia administrativa; y planificación.*

La *gerencia administrativa* incluía: *a)* la coordinación de programas administrativos, dependencias y servicios; *b)* el establecimiento o reorganización de dependencias; *c)* la revisión e implantación de nuevos procedimientos y métodos; y *f)* el estudio de la carga y el flujo del trabajo como base de las reorganizaciones, revisión de procedimientos y modificaciones en la planta de personal.

El objetivo último de la gerencia administrativa sería asegurar la acción colectiva entre dependencias, eliminar conflictos, coordinar las políticas, e integrar medidas de observancia obligatoria para cumplir con los programas sustantivos.

Las divisiones de gerencia administrativa u organización y métodos tendrían como objetivos: promover la uniformidad organizacional, administrativa y procedimental; mejorar la calidad de las operaciones; relevar a los departamentos de funciones organizativas, administrativas y rutinarias; y lograr economías en recursos materiales y personal haciendo rendir el desempeño de los servicios.

III.2. Reforma de la administración pública para el desarrollo nacional en los sesenta

Una década después la ONU decidió publicar un *Manual de administración pública* (United Nations, 1961) para facilitar el quehacer de los funcionarios públicos responsables de promover el desarrollo económico, social y administrativo. Su objeto era ayudarles a salvar los obstáculos para una mejor *gerencia administrativa* y formular programas en este sentido.

El *Manual* sostenía que la administración había quedado rezagada frente a las funciones del Estado-servicio. Se esperaba que el Estado fuera el acelerador de la transformación económica y social y dejara de ser el conser-

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

vador del *statu quo*. Por lo tanto, los propósitos de la administración pública habían sido también objeto de una total reorientación.

En consecuencia, para que el Estado moderno llevara a la práctica sus programas de progreso económico y social debería desarrollar su capacidad administrativa. El mejoramiento de la administración constituía así la condición *sine qua non* en la realización de esos programas a la vez que cerraba la brecha entre las necesidades que había de atender y la capacidad para satisfacerlas, respondiendo así al descontento público con respecto al funcionamiento de los servicios del Estado.

El *Manual* apoyaría en la identificación de los problemas generales de la administración, con el fin de advertir sus causas y traducirlas en un programa de reforma administrativa. Los elementos que comprendía el *Manual* en cuanto constantes y esenciales para el perfeccionamiento de la administración pública fueron los siguientes: *la organización administrativa del Estado; los métodos y materiales; el servicio civil de carrera, la administración de personal y las relaciones humanas; la descentralización; las instituciones autónomas y empresas públicas; la administración presupuestaria y financiera; la investigación y planificación; la toma de decisiones; las relaciones públicas e información, y la reforma administrativa.*

III.3. La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo: enfoque sistémico

En el año de 1966 la división de administración pública de las Naciones Unidas reconoce la urgencia de contar con guías cuya solidez permitiera evaluar la capacidad administrativa para el desarrollo, en cuanto a que la habilidad de las organizaciones gubernamentales para formular y ejecutar los planes y proyectos dependía en gran parte de ello. Se le solicitó a Interplan (*International Group for Studies in National Planning*) asumir el reto de la tarea, por lo que el comité encargado de ello, presentó en 1968 la monografía titulada “Evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo”. El comité estuvo presidido por Bertram M. Gross y participaron

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

entre otras distinguidas autoridades: Michel Crozier, Saul Katz, Jozef Pajestka, Enrique Tejera Paris, Eric Trist y Yehezkel Dror.

El enfoque adoptado significó un vuelco en el paradigma para el análisis de la administración pública. Se partió de la idea de que ciertos conceptos mecánicos o jerárquicos eran insuficientes: la burocracia verticalmente integrada, pero horizontalmente compartimentada, de Max Weber; la preocupación casi exclusiva por cuestiones relacionadas con el buen funcionamiento de esa burocracia, por parte de “organización y métodos”; el tipo de estudios de Taylor; el control y evaluación puramente legal; el gobierno sólo como guardián de la ley y el orden. Para el comité no todo se reducía a eso: los grupos informales con frecuencia son decisivos; la información debería difundirse con mucha mayor amplitud; la retroalimentación (*feedback*) desde la base debería ser franca y eficiente; la descentralización debería ser lo más amplia posible; los administradores requerían un nuevo tipo de formación, etcétera. Estos cambios estaban asociados con la “teoría de sistemas”, cuya creciente importancia corría pareja a la revolución de las comunicaciones y la nueva demanda de “participación” en todos los niveles.

La “administración”, “el proceso para alcanzar resultados, conforme a las políticas establecidas a través de las organizaciones”, es uno de los principales factores en todas las esferas y en todo los sectores, pero particularmente decisiva en el sector público. La “administración” se define también, en el documento de Interplan como “la dirección o gerencia de organizaciones y sistemas de organizaciones”.

A estas últimas se les considera como “sistemas” de personas y recursos que ejecutan ciertas actividades mediante la interacción de sus partes y en relación con su medio ambiente. Y por “capacidad administrativa” se entiende “la capacidad de obtener resultados por medio de las organizaciones”. De hecho ni siquiera en el sector privado, en el que las empresas se ven vitalmente afectadas por los programas gubernamentales, puede tener éxito ningún programa de desarrollo sin capacidad administrativa en el sector público.

Si bien el mejoramiento de la capacidad de una organización requiere cambios en su estructura y relaciones con su entorno, el propósito básico del cambio es “mejorar su desempeño”.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

El “desempeño” es el criterio principal para juzgar a las organizaciones (y a sus administradores) y se ve afectada vitalmente por las fortalezas y debilidades de su estructura interna, lo mismo que por las restricciones u oportunidades que le impone u ofrece su circunstancia. Al respecto, definir la “misión”, esto es, responder a la pregunta “A qué negocio nos dedicamos o deberíamos dedicarnos realmente”, es un factor crítico, por cuanto “si uno está jugando el juego incorrecto, poco importa que tan bien lo haga”. En consecuencia, una de las virtudes más importantes de un administrador es la de comprender los cambios rápidos y complejos del medio circundante y ayudar a su organización a adaptarse creativamente a los mismos. A esto se le denomina la “capacidad analítica” de la organización.

Este nuevo esquema mental, esta manera de percibir, pensar, valorar y actuar, asociada con una particular visión de la realidad (Harmon, 1970, citado por Barzelay) con respecto a la administración y las organizaciones del sector público; esto es, el “cambio de paradigma”, esta transformación fundamental de conceptos, como lo califica Capra (1992), incluye los componentes del *enfoque de sistemas: desempeño, estructura y entorno*.

El desempeño incluye la obtención del medio ambiente de los “insumos” y sus costos. Estos son transformados en “productos” intermedios y finales, como la prestación de servicios a la “clientela” en términos de su naturaleza, cantidad y calidad, y los servicios relativos a “invertir en la propia capacidad organizacional”. Además de los “resultados” o efectos de esos productos y su uso por los diferentes grupos de la sociedad.

La *estructura* tiene que ver con las distintas unidades que constituyen la organización y las relaciones entre sí. Estas unidades, compuestas por personas y cosas, son las que actúan y pueden mejorar su desempeño. Por cuanto “administración” tiene connotaciones históricas desfavorables, como el obstaculizar los asuntos y canalizarlos conforme con reglas estrictas, el “administrador” debería ser un “empresario público responsable”. Las unidades de organización se diferencian en subsistemas que realizan el “trabajo sustantivo” y los *servicios auxiliares* que “existen para apoyar a los primeros, no para dominarlos”. Las relaciones “laterales” u “horizontales” entre unidades son esenciales en la coordinación y comunicación, aparte de las formales e

informales, al igual que la retroalimentación de información por canales múltiples.

La *descentralización* hacia las administraciones locales y las organizaciones e instituciones no gubernamentales evita que se reduzca la capacidad del gobierno central para su buen desempeño. Otros elementos importantes son los “centros rectores” encargados de la administración o gerencia de la organización (o el sistema), por cuanto la expresión “capacidad administrativa” se refiere precisamente a éstos. Especial consideración merecen los “códigos profesionales de conducta” de los servidores públicos y “gerentes profesionales”, al igual que las normas morales y éticas, siendo la lealtad a la organización una de las fundamentales.

Por otra parte, la capacidad de hacer frente a la gran complejidad del *medio ambiente*, o entorno, es un elemento de la organización y de la capacidad administrativa tan importante como cualquier otro. Es necesario distinguir entre el medio inmediato, operativo o de tarea, y el más remoto, general o “contextual”. El primero incluye las transacciones con el conjunto de grupos gubernamentales, organizaciones privadas, minorías étnicas, asociaciones voluntarias y público en general que actúan como clientes y proveedores, partidarios o adversarios, y controladores o controlados por ella. También puede comprender clientes y proveedores extranjeros, prestamistas, inversionistas y donantes, grandes y pequeños bloques de poder, sus organizadores, y organizaciones transnacionales. El *entorno contextual* tiene que ver con las dimensiones mundiales del ambiente, las cuestiones nacionales, la turbulencia y aceleramiento del cambio en el entorno, las transformaciones en respuesta a los “metaproblemas” de carácter global, y las trampas ecológicas.

En ese contexto, el gobierno es el principal instrumento de adaptación creativa y los administradores deben desempeñar un papel activo, más que pasivo, con una orientación al futuro. Habrán de formular alternativas para la toma de decisiones, con una nueva actitud y una nueva forma de ver las cosas que ha modificado la “estructura cognoscitiva” de la administración para el desarrollo. “Se tiene que inventar el futuro ya que no se puede predecir”.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

Una revisión del progreso de los trabajos de las Naciones Unidas en administración pública, durante el periodo 1966-1970 (Naciones Unidas, 1971) muestra avances en las principales esferas de:

- a) la reforma administrativa en gran escala;
- b) los aspectos administrativos de la planificación, incluyendo la evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo;
- c) la administración de personal y la capacitación a nivel de dirección superior y para el desarrollo de aptitudes profesionales a fin de aumentar la capacidad administrativa para el desarrollo;
- d) organización y métodos, no limitada a la aplicación de técnicas tradicionales, sino como instrumento para mejorar la labor de dirección o gerencia, con el uso del análisis de sistemas, la investigación de operaciones, el procesamiento electrónico de datos y las ciencias del comportamiento;
- e) la supervisión y administración de empresas públicas; y
- f) la descentralización y administración local.

III.4. Los cambios de la administración pública durante la segunda década de la ONU para el desarrollo de los setenta

La estrategia internacional de las Naciones Unidas para el segundo decenio del desarrollo (1970) fijó exigentes objetivos económicos y sociales, advirtiendo que un serio obstáculo lo constituía la falta de suficiente capacidad administrativa. Había que recrear, renovar, perfeccionar y revitalizar “la administración pública”, entendida como “la totalidad de los procesos administrativos del gobierno”, para lograr los cambios y realizaciones que exigía la transformación de las sociedades, en todos los niveles y en una amplia gama de campos, con un sentido de urgencia y una acción audaz.

Entre los cambios y fuerzas que afectaban cada día en mayor grado a la administración pública, y a los que ésta debería de adaptarse, figuraban: la rápida transformación de los medios social, político y económico, los

avances espectaculares de la ciencia y la tecnología, el estallido demográfico y el afán de los pueblos menos privilegiados por obtener una mejora de sus condiciones de vida y por reducir las disparidades existentes.

Las Naciones Unidas advertían que aunque se reconocía universalmente la rapidez y magnitud del cambio, sólo con lentitud iba siendo objeto de atención su influencia sobre los sistemas gubernamentales y administrativos. La administración pública se había orientado, tradicionalmente, hacia la estabilidad y al mantenimiento del sistema, ahora la administración pública tenía que hacer frente a un ambiente cada vez más turbulento, caracterizado por la complejidad y la incertidumbre. En muchos países lo que se requería era una verdadera revolución administrativa.

Había que sustituir las estructuras, prácticas y sistemas administrativos no funcionales e inaplicables. La rutina tortuosa y dilatoria, los privilegios especiales, la corrupción, la indolencia e insolencia con que a menudo traban muchas burocracias gubernamentales y servicios públicos no tenían cabida en la administración del desarrollo. Tales prácticas y conductas deberían ser sustituidas por organizaciones dinámicas, una gestión ágil, procesos administrativos simplificados y elevadas normas éticas y de desempeño.

También era imperativa la participación popular más amplia en la fijación de metas, ejecución de programas y proyectos, formulación de planes y adopción de decisiones. Esto debería acompañarse de procesos consultivos en la gestión interna de las organizaciones, junto con sistemas para una más efectiva participación de los servidores públicos en todos los niveles, de forma que mejorase el funcionamiento de la organización y aumentara la satisfacción de cada uno de ellos. Asimismo, la investigación orientada a la acción, y a los problemas, daría bases más racionales y seguras para las decisiones de política y de cambio administrativo.

La administración pública funciona en un medio político y las fuerzas políticas son un factor importante que influye en la capacidad administrativa. Por consecuencia, los dirigentes políticos, y quienes ocupan los altos cargos en el gobierno, deberían reconocer la urgente necesidad de acrecentar dicha capacidad, comprometerse a mejorar radicalmente la

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

administración pública, y proporcionar la orientación constante y los recursos necesarios con tal fin.

El objetivo básico de los programas de administración pública consistió en consolidar su eficacia en todos los niveles y en todas las esferas referentes al desarrollo, a fin de acelerar el progreso económico y social. Las principales categorías de programas se agruparon como sigue:

- 1) Sistema administrativo general: *a*) evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo; *b*) aspectos administrativos de la planificación y de la ejecución de los planes para el desarrollo; *c*) reformas administrativas y de gerencia; y *d*) administración de personal.
- 2) Insumos principales de administración pública: *a*) formación del personal: enseñanza y capacitación; *b*) administración financiera; y *c*) administración de materiales.
- 3) Enfoques, métodos y técnicas de gerencia: *a*) empleo de técnicas modernas de gerencia; *b*) aplicación de la tecnología de computación; y *c*) participación ciudadana en la administración.
- 4) Subsistemas administrativos importantes relacionados con objetos e específicos de desarrollo: *a*) administración de las principales funciones, programas y proyectos sectoriales para el desarrollo y sus instituciones; *b*) supervisión y gerencia de empresas públicas; *c*) administración regulatoria; y *d*) administración judicial y legal.
- 5) Administración regional: *a*) subversiones y gobierno local.

III.5. Desarrollo gerencial del sector público: tercer decenio de la ONU para el desarrollo en los ochenta

Con miras a definir la estrategia en administración pública del tercer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, se extrapolaron tendencias hacia los años ochenta. Se consideró que los modelos globales preparados por instituciones internacionales y nacionales de países industrializados no arrojaban mucha luz acerca del futuro de los países en desarrollo. Por otra parte,

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

la lentitud del cambio de la administración pública facilitaba la especulación acerca del futuro (United Nations, 1978), a saber:

El papel del gobierno crecería rápidamente y, por consecuencia, habría un tremendo incremento en el número de organizaciones públicas, el alcance y la substancia de las políticas públicas y la extensión del Estado administrativo, incluyendo las empresas públicas.

En ese contexto las mejoras administrativas deberían concentrarse en temas como los siguientes:

- Mejorar la calidad de las políticas generales y operacionales.
- Institucionalizar la planificación y lograr una mayor eficacia, eficiencia y productividad en la ejecución de los planes y programas.
- La tasa de obsolescencia de las organizaciones y de los *gerentes públicos* crecería con rapidez, lo cual haría necesario un plan de estrategias para su renovación continua, además de arreglos organizacionales para la gerencia de sistemas complejos y el equilibrio entre la centralización y la descentralización.
- Los problemas del creciente desempleo crearían demandas sobre el gobierno como empleador y demandaría garantizar el uso productivo y eficiente de esos recursos.
- La gerencia de los esfuerzos sostenidos de desarrollo demandaría mayor innovación de habilidades y sistemas de gerencia más dinámicos. Si bien la administración pública históricamente se había preocupado más de las técnicas y los procedimientos jurídicos que del logro expedito de resultados, las actividades comerciales, industriales y económicas, como parte del papel del Estado, exigían una “capacidad de gerencia pública” que hasta ahora había correspondido sólo al sector privado.
- Modernizar la administración encargada de la regulación; al tiempo que la administración pública habría de actuar dentro de los marcos jurídicos y respetar plenamente los procedimientos legales respecto de cuestiones relativas a los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- Prestar mayor atención al diseño de *indicadores de desempeño y eficiencia*, y al desarrollo de *sistemas de evaluación del desempeño* de las organizaciones públicas en general y las empresas públicas en particular.
- Elevar los sistemas del sector público hacia nuevas metas, nuevas esferas de actividad y a las cambiantes necesidades sociales sería el problema a encarar de mayor importancia. De ahí que el principal reto de la administración pública consistiría en crear, fortalecer y acrecentar las *capacidades de gerencia moderna* en los servicios públicos para atender los problemas del cambio y el desarrollo.

Por otra parte, un nuevo orden internacional exigía que los sistemas de administración pública se ocuparan no sólo de cuestiones diferentes en cuanto a contenido, sino que requerían estrategias y medidas distintas para su implementación.

Sin embargo, y tal como lo expone un Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (1996), en el decenio de 1980 se desarticularon las actividades de perfeccionamiento de la administración pública que se llevaban a cabo en los países en desarrollo debido a las crisis económicas, en particular la de la deuda externa, así como al aumento de la carga de la deuda, la baja de los precios de los productos básicos, el lento crecimiento de la producción y una movilización insuficiente de recursos internos. Muchos de esos países debieron adoptar medidas de ajuste estructural, a menudo con los auspicios de las instituciones financieras internacionales. Se dio renovado impulso a la *gerencia del sector público* y al desarrollo de recursos humanos, a fin de lograr un desarrollo socioeconómico dinámico y sostenible, y se trató de obtener más asistencia para mejorar las *técnicas de gerencia*, la *gerencia de la política pública* y la aplicación de procesos modernos de administración.

El citado informe comenta que, si bien en cincuenta años se ha reconocido la importancia de la aportación de la administración pública al desarrollo, desde mediados de los años sesenta el mayor hincapié se hizo en los resultados y en los efectos del quehacer administrativo, para desembocar en el decenio de los años ochenta en una “orientación basada en los resultados”.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

En tal circunstancia, el Consejo de gobierno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1989 decidió establecer un Programa de desarrollo de la capacidad gerencial y desarrollo institucional, denominado Programa de Desarrollo Gerencial (*Management Development Programme*). Entre los antecedentes y justificación del Programa se mencionaban, además de los factores externos e internos que habían producido importantes problemas financieros, la ineficiencia del sector público y la falta de un sector privado con espíritu empresarial y productivo. Estos problemas habían planteado la cuestión de la elección de políticas y a la vez suscitado preocupación por la capacidad de gerencia de las instituciones nacionales responsables de la ejecución de las políticas adoptadas. En ese contexto, el objetivo del Programa para el desarrollo gerencial sería el de “crear capacidad institucional y de gerencia para lograr el mejoramiento sostenido del sector público”.

El mismo informe (Naciones Unidas, 1996) señala que otros organismos de cooperación técnica y financiera internacional han colaborado en el empeño de mejorar la administración pública para el desarrollo durante los años ochenta.

Así, el PNUD llevó al cabo su Programa para el desarrollo de la capacidad gerencial arriba citado, conocido ahora como “División de desarrollo de la Gerencia” (*Management Development División*). De la misma forma, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) insisten, conjuntamente, en que la concesión de determinados préstamos y asistencia dependan de que el gobierno en cuestión se comprometa a introducir diferentes mejoras en la *gerencia de los asuntos públicos*.

A manera de ejemplo, leemos en el documento *The Reform of Public Sector Management. Lessons of Experience* (World Bank, 1991) que para este organismo mundial muchos gobiernos de países en desarrollo requieren de instituciones más eficaces y eficientes si han de concebir, implantar y mantener políticas y proyectos económicos productivos. Una lección de las experiencias de ajuste estructural ha sido que un desempeño pobre está en función de una débil capacidad institucional en el sector público; y que las mejores políticas no pueden ponerse en práctica con

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

una mala administración pública. Por lo tanto, el desarrollo institucional y el desempeño del sector público ocupan un lugar central en las estrategias de desarrollo y en las actividades del Banco.

De igual forma, se subraya en el citado documento que el nuevo énfasis en la estrategia de desarrollo por un mayor papel del sector privado se ha interpretado por algunos como una reducción del sector público y de su papel en todas las áreas. Esto es incorrecto. Lo que se requiere es un sector público con un papel diferente, quizás de menor tamaño, pero estratégico, es que una “buena gerencia del sector público” es un “ingrediente crucial en cualquier estrategia de desarrollo basada en las iniciativas del mercado y privadas”. Estas estrategias demandan un sector público de alta calidad capaz de reaccionar a las cambiantes condiciones económicas. Ello engloba la redefinición de las dimensiones del Estado, al tiempo que “se gerencia menos pero mejor”. Con tal propósito el Banco Mundial ha promovido la Reforma de la gerencia del sector público (*Public Sector Management Reform*), íntimamente relacionada con parte importante de los temas de la gobernancia (*governance*), ya que las organizaciones públicas se muestran ineficaces y costosas. De tal suerte, el avance sostenido de la reforma requiere el compromiso y el “sentido de pertenencia” por parte del gobierno, pues se conduce entre obstáculos sociopolíticos que necesitan paciencia y persistencia para salvarlos.

III.6. El nuevo paradigma de la administración pública en los noventa y su visión para el tercer milenio

Ya en el último decenio del siglo XX se produjeron en todo el mundo enormes cambios políticos y económicos, caracterizados por una tendencia cada vez mayor a la democratización, y a la mayor subordinación a las fuerzas del mercado, con más preferencia por movilizar recursos internos y reducir los déficits fiscales, un aumento en la privatización, una participación cada vez mayor de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias en los procesos de desarrollo y un mayor reconocimiento de la necesidad por lograr un

desarrollo sustentable y ecológicamente seguro. Estas nuevas tendencias, como, afirma Naciones Unidas (1996), entrañan un papel distinto, pero igualmente significativo para el sector público.

Como señalaría el secretario adjunto de las Naciones Unidas, en la Novena reunión de expertos sobre el programa en materia de administración y finanzas públicas (Naciones Unidas, 1989), a finales de los ochenta la administración del sector público era esencial para apoyar las funciones básicas de los gobiernos y responder a las exigencias del crecimiento y del desarrollo. Por esto, al inicio de la segunda mitad de la década de los noventa, en otra reunión de expertos (Naciones Unidas, 1996), se reiteraría que el mejoramiento y fortalecimiento del gobierno es un requisito indispensable para el éxito de cualquier programa o estrategia de desarrollo. Era posible que la calidad del ejercicio del gobierno fuera la variable más importante del desarrollo bajo el control del Estado. Desde esta perspectiva la administración y el desarrollo también serían inseparables. La “administración pública” se consideraba como “el gobierno en acción”, y el desarrollo consistía en el objetivo o el propósito de todas las medidas adoptadas por los gobiernos.

La constante importancia de la administración en el desarrollo reflejaba la creciente prioridad atribuida por los gobiernos en el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de la gerencia del sector público. Pero además de aumentar sustancialmente su productividad, subrayaba el citado funcionario de Naciones Unidas, el reto que tenía ante sí la administración pública era demostrar su capacidad de adaptación, innovación y gestión del cambio.

En tal circunstancia fue propuesto el “Plan de mediano plazo para el periodo 1992-1997” de las Naciones Unidas en materia de administración pública”, el cual comprendió las siguientes esferas programáticas:

- 1) *Gestión de prioridades y políticas en el sector público:* a) desarrollo de mecanismos y métodos de evaluación eficaces en el sector gubernamental; b) administración y gestión de programas sectoriales; c) capacidad para hacer frente a cambios e incertidumbres; y d) aumento del público a la información, entre otros.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- 2) *Mejoras estructurales e institucionales:* a) creación y revitalización de instituciones; b) descentralización; c) creación de capacidad para el cambio; d) capacidad de las personas para participar eficazmente en actividades del sector público; e) movilización de recursos, contribución de la gestión financiera-presupuestaria a la eficacia y eficiencia del gobierno; f) toma de conciencia acerca de los costos y la movilización de recursos; y g) aumento de la eficacia del sector estatal y de las empresas públicas.
- 3) *Desarrollo de los recursos humanos:* a) importancia de la creación de servicios de capacitación interna en cada organismo gubernamental; b) creación de capacidades al nivel de la base; y c) importancia de los estilos de liderazgo en la capacitación de funcionarios superiores y la capacitación de instructores.

Posteriormente, y durante la Undécima reunión de expertos sobre el programa de las Naciones Unidas en administración y finanzas públicas (Naciones Unidas, 1994), a mediados de 1994 se percibía que el decenio de 1990 continuaría presentando retos extraordinarios y difíciles a los sistemas de administración de todo el mundo. Los gobiernos se enfrentaban a un sinnúmero de fuerzas internas y externas que creaban un medio complejo para la toma de decisiones.

En dicho entorno era urgente reestructurar y reorientar las operaciones de los gobiernos para asegurar que la administración pública estuviera en condiciones de “mejorar su desempeño” y adoptar una actitud más “sensible y responsable” ante las necesidades de la población. Asimismo, se observó que las mejoras estratégicas en los sistemas de gerencia pública para el siglo XXI deberían estar orientados hacia el mejoramiento de la productividad, la eficacia y la capacidad de respuesta de las estructuras gubernamentales, la mejora de la función de gobierno y la responsabilidad de éste, al igual que la promoción de nexos entre los gobiernos y los sectores privados.

Entre los desafíos a los que se enfrentaría la administración pública en los países en desarrollo se encontraba la función de gobierno y la

creación de capacidad [habilidades, conocimientos e instituciones en áreas críticas como el análisis de políticas públicas y la gerencia (Jaycox, 1992)], además de cuestiones de organización y estructuras, de responsabilidad y desempeño, entre otras.

En cuanto al primer desafío, se advirtió que el concepto y la práctica de la “buena función de gobierno” deberían comprenderse desde dos puntos de vista, a saber: *a*) la prestación de servicios de alta calidad al público; y *b*) el trato justo y equitativo de todos los ciudadanos en virtud de la ley.

Una “buena función de gobierno” implicaba permitir la realización de todo el potencial individual y de las comunidades; desarrollar una economía estable; fomentar la participación del público en los asuntos de gobierno; y, la apertura para comunicar y examinar los logros del gobierno a nivel local y nacional. El contenido crítico de la labor de la administración pública incluía el asesoramiento a los titulares de las dependencias del Ejecutivo y a los órganos legislativos; la comunicación de información precisa sobre las acciones del gobierno; la aplicación de las políticas gubernamentales y la gestión de los fondos públicos y de los contribuyentes.

Además, la dirección de la labor de la administración pública debería estar firmemente anclada en un conjunto de valores comunes que incluyeran la probidad en el manejo de los fondos públicos, la honestidad, integridad e imparcialidad y la separación del deber público del interés privado. También la creación de capacidad para asegurar una administración pública eficaz en apoyo de una “buena función de gobierno” requería de los funcionarios públicos la capacitación para aumentar sus aptitudes, desarrollar en los niveles superiores cualidades de liderazgo, iniciativa y adaptabilidad, y mejorar las aptitudes interpersonales y la capacidad para administrar mediante contratos basados en el desempeño o rendimiento con organizaciones no gubernamentales y otras de los sectores social y privado.

En cuanto a la capacidad de modificar la organización y las estructuras, mediante la descentralización, la distribución de poderes, la descon-

centración o la delegación de responsabilidad para tomar decisiones sin autorización previa de la administración central, de ella misma dependería que pudiera fortalecer a las diversas comunidades dentro del Estado. Asimismo, la administración eficaz y la mayor participación de la población en los asuntos públicos dependerían del grado en que los funcionarios más cercanos al punto de prestación de los servicios fueran responsables de la adopción de las decisiones pertinentes.

Respecto de las “cuestiones de responsabilidad”, se hizo hincapié en que la legitimidad y credibilidad de un gobierno dependía de la medida en que los funcionarios gubernamentales fueran responsables del logro de los objetivos nacionales. Un sistema de responsabilidad adecuado ayudaba también a quienes deseaban aclarar sus metas, objetivos y tareas, haciendo de esta forma más transparente lo que se deseaba alcanzar. Para ello era necesario lo siguiente:

- a) sistemas eficaces de contabilidad e información sobre gestión;
- b) la especificación de estándares de servicio o de desempeño (*calidad*);
- c) una clara comprensión de lo que se habría de lograr, incluyendo costo y cronograma;
- d) una declaración personal de objetivos para cada gerente o funcionario superior, revisable cada año por lo menos, como parte de la vigilancia del desempeño, y que tendría efectos sobre las decisiones relativas a sueldos, traslados de carrera, ascensos y jubilación; y
- e) la responsabilidad financiera, con elementos tanto nacionales como individuales de “responsabilidad presupuestaria”. La responsabilidad sería “hacia arriba”, en relación con una legislatura, o “hacia abajo” respecto de público en general, en cuanto el “cliente” de muchos servicios públicos. Del mismo modo la responsabilidad administrativa requería una clara cadena de responsabilidad, desde la cumbre de la organización hasta la base, abarcando tanto la elaboración de políticas cuanto la prestación de servicios. Así también dicha responsabilidad se aplicaba a los funcionarios en forma individual, a los equipos o grupos de proyectos y a las dependencias u organismos en su totalidad.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Con relación al “desempeño en la administración pública”, éste debería incluir el de cada persona en su trabajo, evaluado en forma periódica y rigurosa, al igual que la capacidad de las organizaciones para desempeñarse en forma eficiente y eficaz, a corto y largo plazos. La administración pública lograría mantener la confianza de la población en la medida en que se:

- a) elevara continuamente la calidad de los servicios que presta al público;
- b) alentara a quienes tratan con el público a ser corteses, diligentes y serviciales con sus clientes;
- c) utilizara los recursos públicos en forma eficaz y eficiente; y
- d) prestara asesoramiento objetivo a los líderes políticos.

Asimismo, el desempeño se vería afectado en gran medida por la calidad de la administración del personal; el otorgamiento de facultades; la motivación y remuneración del personal; la percepción de este último en cuanto a su situación frente a la población; y una razonable continuidad de las políticas y los administradores, vinculadas con sistemas de evaluación rigurosos para todos y una cultura de gestión con base en el desempeño.

Otros desafíos importantes tenían que ver con la tecnología de la información para la gestión pública, la descentralización financiera y la movilización de recursos, el gobierno y el desarrollo del sector privado, incluyendo la reforma y privatización de las empresas públicas, el marco normativo del sector privado, la demasiada reglamentación y su aplicación deficiente, así como el desarrollo de la capacidad gerencial.

Posteriormente, a mediados de los años noventa, en el seno de la Décima segunda reunión de expertos en administración pública (Naciones Unidas, octubre de 1995), se reiteró el cuestionamiento de la estructura y los procesos de la gobernancia en cuanto a la función tanto del Estado como de la administración pública en el desarrollo. Todo ello en el contexto de los cambios en todo el mundo, influido por la demanda de mayor participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

públicos, la creciente interdependencia económica dentro de una economía de mercado mundial, y donde no resulta ya pertinente la configuración tradicional de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

El desafío primordial que exige una redefinición de la función del Estado proviene de la economía fundada en el mercado, y se reorienta desde las funciones de producción a las de establecimiento de políticas, reglamentación y mediación. Los gobiernos dejan el intervencionismo y la orientación hacia los monopolios estatales, y favorecen la ubicación de las actividades creadoras de riqueza en el sector privado, salvo cuando existen razones transparentes y demostrables para la participación del sector público.

La perspectiva más probable en cuanto a la reformulación y la redefinición del Estado y la administración pública consistirá en que el primero otorgue a los ciudadanos una participación más completa en la gestión de la cosa pública, respondiendo en mayor grado a sus necesidades y demandas e incrementando la transparencia y la responsabilidad o el rendimiento de cuentas. A su vez, el sistema de administración pública habrá de reestructurar el sistema de gerencia para mejorar la eficiencia, además de mantener su responsabilidad central de poner en práctica el Estado de derecho, y las responsabilidades programáticas de mitigar la pobreza, el desarrollo social y de infraestructura, la protección ambiental y facilitar el desarrollo del sector privado.

Para tal efecto, la administración pública debe ganarse la confianza del público respecto de su capacidad para responder a las necesidades y demandas del pueblo. Con tal fin, los gobiernos han de mejorar la prestación de los servicios, establecer un marco abierto y capacitador para las actividades económicas, así como brindar un marco imparcial y equitativo para las transacciones sociales y económicas.

Los factores críticos serán el liderazgo, el compromiso con el cambio y la flexibilidad. El primero de dichos factores habrá de definir y comunicar una visión para el futuro, al igual que las estrategias mediante las cuales se puedan alcanzar las metas claramente expresadas y bien definidas. El pensamiento a largo plazo, de nivel nacional e internacional, debe vincularse con las necesi-

dades inmediatas del pueblo. El compromiso con el cambio habrá de definirse a través de la capacidad del sector público para dar respuesta a las circunstancias cambiantes facilitando el crecimiento económico, extrayendo recursos para los servicios actuales y las nuevas demandas y, al mismo tiempo, manteniendo los servicios existentes sin incrementar el costo.

Esos desafíos obligarán a los administradores públicos no sólo a permanecer a tono con los cambios, sino a preverlos y darles respuesta. En ese contexto cambiante, los conocimientos y las capacidades necesarios para la administración y gestión serán diferentes. Los administradores públicos deben ser abiertos, flexibles y capaces de hacer frente a la complejidad, donde las relaciones e intercambios entre las sociedades, gobiernos, economías y administraciones públicas dejan de estar aislados y trascienden las fronteras nacionales. Por consiguiente, los sistemas de administración pública en el desarrollo deben de ser *gestores de cambio*.

Diversas tecnologías e instrumentos de gerencia podrán acelerar el proceso de formación de capacidades en la administración pública en las siguientes esferas:

- Formación de capacidades en la generación de conocimientos y creatividad para la definición de estrategias hacia el futuro, en cuanto responsabilidades centrales de la administración pública para la gestión de los asuntos públicos. Esta primera esfera comprende los subcomponentes de pensamiento estratégico para el futuro, diseño de nuevas formas para evaluar a los dirigentes, examinar el proceso de elaboración de políticas junto con la red interactiva de dirigentes políticos, altos funcionarios y otros dirigentes fuera del sistema de la administración pública.
- Desarrollar capacidades para hacer frente a las complejidades y los cambios rápidos multisistémicos y de todo el sistema, al igual que en materia de desempeño dentro de las instituciones públicas.
- Comprensión de la moderna tecnología de las comunicaciones respecto de la investigación y reunión de información, así como la toma de decisiones, en tanto exigencia básica para el personal de los sistemas de administración pública.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- Formación de capacidades en el diseño y reestructuración de organizaciones públicas. También es de particular importancia la prestación de servicios eficaces y eficientes, por cuanto su demanda se incrementa y los recursos disponibles se reducen grandemente o se mantienen en el mismo nivel.
- Competencia para la transparencia y la rendición de cuentas, con objeto de que los sistemas de administración pública sean capaces de supervisar la utilización de los recursos conforme con las normas y los procedimientos establecidos, desde el punto de vista de los resultados y apegados a normas internacionales en gestión financiera para el caso de los recursos externos.

Se concluye que cuando los administradores tienen una capacitación de alta calidad, trabajan en una estructura que los motiva y los recompensa a la vez que utilizan instrumentos modernos de gerencia y tienen condiciones de trabajo razonables; cabe esperar que contribuyan a la productividad y al desempeño de la organización. Los sistemas de administración pública pueden lograr sus objetivos si la formación de capacidades permite *mejorar su propia calidad total*, en un marco de claridad de metas y políticas, y dinamismo en el liderazgo.

En ese orden de ideas, el Grupo de expertos en administración y finanzas públicas de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, marzo de 1996) formuló, entre otras recomendaciones para la reforma y mejoramiento de los sistemas de administración pública, durante el segundo lustro del decenio de los años noventa, las siguientes:

- 1) Fortalecer la capacidad de elaboración, asesoramiento y gestión de políticas en áreas críticas, además de alentar la elaboración de planes estratégicos.
- 2) Conseguir y mantener elevados niveles de desempeño, estableciendo metas e indicadores claros, completos y sin contradicciones. El desempeño dependerá de: *a*) claridad de fines; *b*) autoridad y responsabilidad; *c*) coordinación de los involucrados; *d*) eficacia (cumplir la tarea correcta) y

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

- e) eficiencia (cumplirla al menor costo). La vigilancia del desempeño organizativo exige evaluación y medición –cuantitativa y cualitativa– mediante indicadores, de modo que los valores obtenidos retroalimenten a los administradores. También es necesario elaborar y adoptar incentivos que alienten el cumplimiento, desalienten el desempeño deficiente y recompensen la excelencia.
- 3) Reestructurar las organizaciones, las funciones y la gestión del aparato administrativo, como actividad continua. Para mantener con éxito estos programas el gobierno debería fortalecer la capacidad de las dependencias encargadas de este cometido.
 - 4) Invertir en los recursos humanos, con la finalidad de prestar servicios de alta calidad y dotados de capacidad de respuesta. Los propios dirigentes deberían participar en el proceso de aprendizaje; particularmente para hacer frente a las nuevas necesidades urgentes en materia de capacitación y gestión económica, desarrollo centrado en el ser humano y análisis de políticas públicas.
 - 5) Orientar las actividades de la administración pública hacia los ciudadanos para reflejar sus necesidades y preferencias siempre cambiantes, además de facilitarles el acceso a los servicios públicos, por cuanto los gobiernos enfrentan el desafío de prestar más y mejores servicios a través de aquélla. También se recomienda establecer una estrecha comunicación con los usuarios, a fin de mejorar la calidad de los servicios y obtener información acerca de su percepción sobre los mismos.
 - 6) Procurar la realización, por parte del gobierno, de evaluaciones objetivas a sus políticas y programas de privatización, tratar de establecer el momento y lugar apropiados para la privatización dentro de un programa de ajuste estructural; proporcionar un contexto propicio y alentador para la creación de empresas en pequeña y gran escala; y prestar mayor atención al mejoramiento del desempeño del sector paraestatal.
 - 7) Organizar un marco jurídico de la administración pública apropiado, codificando las leyes y procedimientos a fin de facilitar el acceso a las garantías de la ley y no perjudicar los derechos de los ciudadanos, además de fortalecer la supervisión judicial de la administración pú-

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

blica y, de ser necesario, hacer frente a la corrupción y al abuso de poder. El marco jurídico sirve de base a la administración pública, al tiempo que asegura los derechos, la seguridad y la estabilidad; además de constituir el medio por el cual los gobiernos reglamentan los servicios y los prestan a los ciudadanos. También brinda mecanismos para controlar al sector público mediante la rendición de cuentas y la responsabilidad. De igual forma el derecho es esencial como garantía de los derechos de propiedad, cuya estabilidad es necesaria para el desarrollo económico.

Ejemplo ilustrativo de lo anterior es un proyecto de desarrollo gerencial para un país latinoamericano, por parte de una agencia mundial de cooperación técnica al inicio de los años noventa, y en cuyo diseño intervino el autor del presente trabajo.

El gobierno del país en cuestión había emprendido, cinco años antes, una política de estabilización y ajuste estructural de amplio alcance que incluía medidas para un nuevo programa de inversiones e impulso del sector privado; abolía los subsidios y el control de precios; promovía la diversificación de exportaciones; reformaba la estructura impositiva, y reorganizaba los ministerios del gobierno y las empresas del Estado manejados de manera ineficiente. Sin embargo, varias restricciones institucionales amenazaban la implantación de este ambicioso programa de reformas económicas. La mala organización y gerencia, aunado a los complicados procesos, limitaban la capacidad administrativa del gobierno, particularmente con respecto a la ejecución de los proyectos. Asimismo, el deterioro de los salarios del servicio civil habían erosionado severamente la base de recursos humanos para el adecuado funcionamiento del gobierno. El resultado de todo ello fue un enorme déficit público y una administración pública altamente ineficaz.

Como respuesta a esa crisis, el gobierno tomó la determinación de reducir considerablemente el tamaño y el costo del sector público, al tiempo que creaba la capacidad de gerencia de un sector público de menor tamaño pero más eficiente.

En ese contexto surgió la iniciativa de emprender un “Programa de desarrollo gerencial del sector público” (*Management Development Programme*), y en comunicado del ministro de planificación de ese gobierno, dirigida al organismo mundial de cooperación técnica, se solicitó que el país fuera incluido en el citado programa. La respuesta de la agencia de cooperación fue brindar asistencia mediante un proyecto cuyo objetivo sería el diseño y puesta en marcha de un mecanismo que fortaleciera la capacidad gerencial del sector público para la ejecución de las políticas de desarrollo a través de una mucho mayor movilización de recursos humanos y financieros. Este objetivo se alcanzaría principalmente por medio de reducir el consumo del gobierno e incrementar la inversión total, a la vez que se garantizaría la disponibilidad futura de recursos humanos más calificados.

El programa consideró los siguientes cinco subcomponentes, a saber:

- 1) Perfeccionar el esquema organizativo de la administración gubernamental, con miras a su reducción cuantitativa y mejoramiento cualitativo.
- 2) Fortalecer la capacidad institucional del sector público para impulsar a la empresa privada.
- 3) Establecer una fundación para el fortalecimiento de la gestión del sector público, a través de la cual el gobierno podría obtener profesionales altamente calificados para asignarlos en puestos clave, mediante un reclutamiento abierto basado en el mérito, con sueldos competitivos y estabilidad en la carrera.
- 4) Crear el Instituto Nacional de Gestión Pública (*Public Management Institute*) que pudiera formar el número necesario de funcionarios clave para el sector a mediano y largo plazos.
- 5) Establecer el Sistema nacional de compras del gobierno, que remplazara el que en ese momento era atendido por agentes externos al país.

Esos lineamientos fueron traducidos en un documento de proyecto de asistencia técnica. Para esta tarea se tomó en cuenta la circunstancia en

que se encontraba la administración pública antes descrita, además de los planes y programas de gobierno propuestos por los partidos políticos en la reciente contienda electoral. Ellos coincidían, al margen de la diversidad de sus ideologías, en cuanto a las trabas que la estructura y la gestión del Estado, y en particular del poder Ejecutivo, imponían al desarrollo y a la modernización del país.

Entre los obstáculos más significativos y de mayor crítica encontrados por esos partidos estaban:

- a) un aparato estatal sobrepasado en sus estructuras por un amplio espectro de organismos (ministerios, instituciones descentralizadas y empresas públicas) desconexo y descoordinado;
- b) obsolescencia, superposición o exceso de normas legales y reglamentaciones y, en ocasiones incluso, su incumplimiento;
- c) carencia de una función pública idónea, estable y bien remunerada, cuyo número se limitara a las necesidades específicas de un Estado moderno y eficiente; y
- d) centralismo político-administrativo y económico en detrimento de las regiones y localidades del país; e) la necesidad de revalorizar el papel del Estado en la actividad económica, reduciendo algunas formas de su intervención empresarial directa, y al mismo tiempo incrementar la eficiencia y la calidad de su acción, incluyendo la de los servicios públicos.

También se advertía burocratismo, ineficiencia e insuficiente permeabilidad de la administración pública a las necesidades de la población y falta de participación de ésta en la gestión de las políticas relativas a su propio bienestar y en el control de la calidad de los servicios que recibía por parte de las instituciones del sector público.

En ese encuadre, al proyecto de desarrollo gerencial del sector público se le definió, como propósito general, el fortalecimiento cualitativo del sector para alcanzar mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, mediante la modernización y racionalización de la administración y las

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

finanzas públicas, así como de la capacidad negociadora del país en materia económica, de inversión y comercial. El objetivo inmediato que buscaría alcanzar el proyecto, por sí mismo, para contribuir al citado propósito de la estrategia y el plan de desarrollo nacional, fue el que sigue:

Contribuir al fortalecimiento cualitativo del sector público mediante la modernización administrativa para la modernización del Estado. A través del cambio y fortalecimiento institucional se coadyuvaría al redimensionamiento y desarrollo organizacional de la administración pública central y, selectivamente, de sectores en instituciones prioritarias. Asimismo, se propendería a elevar el desempeño mejorando la gestión e incrementando la calidad y eficiencia de los servicios al público por medio de la simplificación administrativa, con la participación activa de servidores y población usuaria. Se apoyaría el establecimiento de un régimen provisional de racionalización de salarios para puestos clave, sentando las bases de un sólido sistema de personal ejecutivo y profesional, así como para su desarrollo directivo y gerencial. También, se asistiría en la organización de un sistema eficaz de adquisiciones para el sector público. El proyecto, además, coadyuvaría en la institucionalización del nuevo mecanismo coordinador de la promoción de exportaciones, inversiones y turismo.

Concluyendo, para el Grupo de expertos de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, octubre de 1995) las ideas centrales que definirán la función de la futura administración pública serán las siguientes:

- La administración pública continuará cumpliendo funciones capitales en el desarrollo y, por consiguiente, las capacidades excepcionales para gobernar el desarrollo serían esenciales por parte de la misma. El carácter innovador definido por la creatividad y la flexibilidad para responder ante los rápidos cambios sería una de las principales exigencias.
- Para cumplir las funciones críticas de modelación del futuro, la administración pública debería elaborar sistemas dinámicos y orientados hacia la gente mediante la reestructuración estratégica y la excelencia profesional de la función pública.
- El pensamiento radical y los consiguientes cambios en las condiciones de servicio, las estructuras de la carrera y la ética del servicio público serían

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

igualmente necesarios, logrando de esta manera que la administración pública fuera el centro de la excelencia administrativa y gerencial.

En suma, el nuevo paradigma del programa de las Naciones Unidas, orientado a satisfacer las necesidades del ser humano, daría cada vez mayor preeminencia “al desarrollo de la gestión y a la dirección de los asuntos públicos”, en cuanto fundamentos de todas las esferas principales de actividad.

Damos término a esta apurada exploración conceptual, cuya intención ha sido apenas obtener una primera aproximación al conocimiento en el campo de la llamada “gerencia pública”, para familiarizarnos con el tema, insistiendo en la necesidad de resolver nuestros problemas administrativos a nuestro modo, tal como lo advirtiera Naciones Unidas.

En efecto, ya en otra ocasión el organismo mundial (United Nations, 1969) llamaba la atención en cuanto a que la aplicación mecánica de modelos occidentales no podían ayudar a los países en desarrollo. Modelos muchas veces herederos de una “civilización mezcla de ciencia y comercio, cristianismo y militarismo” (Conze, 1997). Habría, por lo tanto, que buscar procedimientos para evitar las consecuencias de esas estériles imitaciones que no permiten el necesario aprendizaje social. “Y con todo [como apunta Mackenzie, 1976], es necesario mejorar la administración [...] –aunque sea anticipándose a la evolución de su contexto–, sin imponer por ello [...] un nuevo colonialismo”.

Sin embargo, como previene Michael Vlahos (1990), vivimos tiempos de “gran cambio”, sistémico, revolucionario. Una “mudanza de paradigma”, una alteración de la realidad que transforma no sólo nuestro modo de vida, sino la manera como pensamos acerca de ella y de nosotros mismos. Esto exige revisar cada parte del tejido cultural –incluyendo, diríamos nosotros, el del tema que nos ocupa– y construir el cambio decidiendo qué conservar y qué dejar atrás. Otros, recuerda el autor, han sido con frecuencia forzados y dominados por presiones del extranjero. Coincidimos con Vlahos en que aun cuando estas presiones nos fueran impuestas por un mundo exterior, deberíamos poseer la fortaleza para

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

reexaminar y remodelar la realidad a nuestros propios deseos. Ello, mediante un nuevo paradigma que guíe los pensamientos y las acciones hacia la concreción de los propios mitos e ideologías; esto es, a lo que queremos ser y la visión política de lo que debemos hacer para llegar a su materialización, conforme al propio *ethos* cultural que define nuestra identidad.

Lo anterior nos obliga a buscar medios para “ejecutar el futuro”, como propuso Ortega y Gasset (1972, 1986). Pero debemos hacerlo, parafraseando al autor:

[sin mirar] atrás buscando, como nos era habitual, las armas tradicionales. Ya que, frente a la crisis del mundo, tenemos la impresión de que los caminos tradicionales, los métodos, los conceptos y categorías clásicos, no nos sirven para resolver nuestros problemas. Lo que vemos ahora es nuevo; tenemos, pues, que concebir lo que vemos con conceptos novicios. Y nos cabe la suerte de estrenar conceptos.

En el umbral de un nuevo siglo y del tercer milenio, tal como lo propusiera para su tiempo el filósofo.

IV. Referencias bibliográficas

- ALCÁNTARA SÁENZ, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- ARISTÓTELES, *Moral a Nicómaco*, col. Austral núm. 318, México: Espasa-Calpe, 1986. Véase también versión publicada como *Ética Nicomaquea*, col. “Sepan Cuantos”, núm. 78, México: Porrúa, 1998.
- AFANASIEV, V. G., *Dirección Científica de la Sociedad. Experimento de Investigación en Sistema*, Moscú: Editorial Progreso, s/f.
- BARATIN, Henry-Louis y GUÉDON, Marie-José, *Organisation et Méthodes dans L’Administration Publique*, París: Gerger-Levrault, 1971.
- BARENSTEIN, Jorge, “Gobernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias”, en *Reforma y Desarrollo*, núm. 1, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1994.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- BARRENECHEA, José, "Reflexiones en torno a la conducción y gerencia de los sistemas locales de salud", en Paganini, José María y Capote Mir, Roberto (comps), *Los sistemas locales de salud*, Washington: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, 1990.
- BARZELAY, Michael y Armajani, BABAK J, *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, Berkeley: University of California Press, 1992.
- , "Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions", en Organisation for Economic Cooperation and Development, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París: OECD, Public Management Service (PUMA), 1996.
- BEER, Stafford, *Platform for Change*, Londres: John Wiley & Sons, 1975.
- , *The Heart of Enterprise*, Londres: John Wiley & Sons, 1979.
- , *Brain of the Firm*, Londres: John Wiley & Sons, 1981.
- BOULDING, Kenneth E, *El significado del siglo XX, La gran transición*, México: UIEHA, 1966.
- BOWSHER, Charles A., *Improving Government. Need to Reexamine Organization and Performance*, Washington: United States General Accounting Office, GAO, marzo 11, 1993.
- , *Improving Government. Measuring Performance and Acting on Proposals for Change*, Washington: United States General Accounting Office, GAO, marzo 23, 1993.
- BOZEMAN, Barry y STRAUSSMAN, Jeffrey D., *Public Management Strategies*, Jossey-Bass Publishers, 1991.
- , *La gestión pública. Su situación actual*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./Universidad de Tlaxcala/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BRECH, E. F. L. (comp.), *The Principles and Practice of Management*, Londres, Longmans, Green and Co., 1953, 1963, citado por Dunsire, Andrew.
- BULLER, Eduardo, *Manual para facilitadores de cursos de desarrollo institucional municipal*, tomos I y II, serie de Manuales de Capacitación IULA/CECADEL, Quito, Ecuador: Unión Internacional de Municipios y Poderes

Exploración ceneptual sobre gerencia pública y su reforma

- Locales, IULA/Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales/CELCADEL, 1996.
- CALDERÓN, Wilfredo, *La administración en la Iglesia cristiana*, Miami: Vida, 1982.
- CAPRA, Fritjof, *El punto crucial*, Argentina: Editorial Estaciones, 1992.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro (comp.), *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, tomo II, México: Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- QICERÓN, Marco Tulio, *Los oficios o los deberes*, col. "Sepan Cuantos", núm. 230, México: Editorial Porrúa, 1998
- CLARKE, Ronald F., *Managerial Skills for Higher Education Administrators*. Manchester Training Handbooks, núm. 4, Manchester: University of Manchester-Department of Administrative Studies, 1983.
- CLINTON, Bill, *A Vision of Change for America*, Washington: U.S. Government Printing Office, 1993.
- y Gore, Al, *Putting Customer First. Standards for Serving the American People. Report on the National Performance Review*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1994.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT, *Current Good Practices and New Developments in Public Service Management. A Profile of the Public Service of the United Kingdom*. Series: núm.2, Londres: The Public Service Country Profile, Commonwealth Secretariat, The Publications Section, 1995.
- CONZE, Edward, *El Budismo. Su esencia y desarrollo*, col. Breviarios núm. 275, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CHAMPY, James, *Reengineering Management*, Nueva York: Harper Business, 1996.
- DELION, A., "Administration Publique et Management", en Colin, Armand. *L'Administration Publique*, París: Libraire Armand Colin, 1971.
- DEUTSCH, Karl W., *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires: Paidós, 1969.
- DIJULIO, John J. jr. et al., *Improving Government Performance. An Owner's Manual*, Washington: The Brookings Institution, 1993.
- DINSDALE, Geoff, "The New Public Management and the Future Public Service: Push, Pull, Balance, and Beyond", *Canadian Public Administration. The Journal of The Institute of Public Administration of Canada*, vol. 40. núm. 2, Institute of Public Administration of Canada, 1997.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- DROR, Yehezkel, *La capacidad de gobernar*, México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- DUNSIRE, Andrew, *Administration. The Word and The Science*, Londres: Martin Robertson, 1973.
- ENGSTROM, Ted, W. *Un líder no nace, se hace*, Puerto Rico: Betania 1980.
- FAULKNER, Hugh, "Looking to Public Management", *Canadian Public Administration. The Journal of the Institute of Public Administration of Canada*, vol. 33, núm. 3, Institute of Public Administration of Canada, 1990.
- FAYOL, Henri, *Administración industrial y general*. Buenos Aires: Librería "El Ateneo" Editorial, 1969.
- , "La teoría administrativa del Estado", en Urwick, Lyndal F. *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, San José de Costa Rica: Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC), 1962.
- FEDERAL QUALITY INSTITUTE, *Introduction Total Quality Management in the Federal Government*, Washington: Federal Quality Institute, 1991.
- FUENTES, Carlos, "Palabras dirigidas en el Senado de la República con motivo de la obtención de la Medalla Belisario Domínguez", *La Jornada*, México, 8 de octubre de 1999.
- FULTON, Lord, *The Civil Service, vol. I, Report of the Committee 1966-68*, Londres: Her Majesty's Stationary Office, 1968.
- GALVÁN ESCOBEDO, José, *Tratado de administración general*, San José de Costa Rica: Escuela Superior de Administración Pública (ESAPAC), 1963.
- , *Compendio de administración pública*, Escuela Superior de Administración Pública América Central, ESAPAC, 1964.
- GEORGE, Claude S., *The History of Management Thought*, Nueva Jersey: Englewood Cliffs, 1972.
- GERBIER, Jean, *Organisation et Gestion*, París: Dunod, 1970.
- GINESTAR, Ángel, *Los cambios en la gestión pública*, Buenos Aires: Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública-Organización de los Estados Americanos, CICAP-OEA, 1993.
- GLADDEN, E. N., *Approach to Public Administration*, Londres, Staples Press, 1966.
- GOMAN, Carol Kinsey, *Managing in a Global Organization. Key to Success in a Changing World*, Menlo Park, California: Crisp Publications, Inc., 1994.

Exploración ceneptual sobre gerencia pública y su reforma

- GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad, “Palabras en la ceremonia de inauguración del diplomado de administración y prácticas parlamentarias”, en *Administración y Prácticas Parlamentarias*, serie Práxis núm. 99, México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, 1998.
- GORE, Al, *Creating a Government that Works Better & Cost Less. The Report of the National Performance Review*, Nueva York: PLUME, 1993.
- GUERRERO, Omar, *Teoría administrativa de la ciencia política. México*, serie Estudios, núm. 67, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1982.
- GULICK, Luther, “La ciencia, los valores abstractos y la administración pública”, en Gulick, Luther y Urwick, Lyndall F., *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, San José de Costa Rica: Escuela Superior de Administración Pública América Central, ESAPAC, 1962.
- , “Notas sobre la teoría de la trganización”, en Gulick, Luther y Urwick, Lyndall F., *Ensayos sobre la Ciencia Administración*. San José de Costa Rica: Escuela Superior de Administración Pública, ESAPAC, 1962.
- HAMMER, Michael y STANTON, Steven A., *The Reengineering Revolution*, Nueva York: Harper Business, 1995.
- , *Beyond Reengineering*, Nueva York: Harper Business, 1997.
- HARMON, Willis, *An Incomplete Guide to the Future*, Nueva York: Norton, 1970. Citado por Barzelay, Michael y Armajani, B. J., Berkeley: University of California Press, 1992.
- HEPWORTH, Noel P., “Performance Audit-Future Directions?”, en Organisation for Economic Cooperation and Development, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1996.
- HOLMQUIST, Jorgen y BARKLUND-LARSSON, Ulrika, “New Public Management, Performance Auditing and How Auditors Can Contribute to Performance Management”, en Organisation for Economic Cooperation and Development, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1996.
- HUBER, George P. y GLICK, Wiliam H., “Sources and Forms of Organizational Change” y “What was learned about Organizational Change and Redesign”,

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- Organizational Change and Redesign*, Nueva York: Oxford University Press, 1993.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Carta de Servicios Públicos*, Documentos INAP, núm. 4, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, 1995,
- JAYCOX, Eduard V. K., *The Challenges of African Development*, Washington: The World Bank, 1992.
- JOHNSTON, Kenneth, *Beyond Bureaucracy. A Blueprint and vision for Government that Works*, Homewood, Illinois: Irwin, 1993.
- JRAMOI, A. V., *Introducción e historia de la cibernética*, México: Editorial Grijalbo, 1969.
- KATZ, Daniel y KAFN, Robert L., *The Social Psychology of Organizations*, Nueva York: John Wiley & Sons, 1966.
- KOONTZ, Harold, "The Management Theory Jungle", en Koontz, Harold y O'Donnel, Cyril, *Management: A Book of Readings*, Nueva York: McGraw-Hill Co., 1964.
- KAST, F. E. y ROSENZWEIG, J. E., *Organization and Management*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1974.
- KOTTER, John P., *Leading Change*, Boston: Harvard Business School Press, 1996.
- LEWIS, Frank L., *Federal Total Quality Management Handbook. Introduction to Total Quality Management in the Federal Government*, Washington: Federal Quality Institute, 1991.
- LAMBRIGHT, W. Henry, "The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Affairs: Public Administration is Public-Policy Making", en Martini, Frank, *Toward a New Public Administration. The Minnowbrook Perspective*, Nueva York: Chandler Publishing Co., 1971.
- LAVIOLETTE, Paul A., *Beyond the Big Bang*, Rochester, Vermont: Park Street Press, 1995.
- LEEUW, Frans, "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Questions and Challenges", en Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París, OECD, Public Management Service, 1996.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

- LEWIN, Arie Y. y STEPHENS, Carrol U., "Designing Postindustrial Organizations: Combining Theory and Practice", en *Organizational Change and Redesign*, Nueva York: Oxford University Press, 1993.
- MAJOR, John, *The Citizen's Charter. Raising Standard*, Londres: Her Majesty Stationary Office, 1991.
- MACKENZIE, W. J. M., "La ciencia política", en Piaget, Jean, *et al.*, *Tendencias de la Investigación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Editorial/UNESCO, 1976.
- MEE, John F., *Management Thought in a Dinamic Economy*, Nueva York: Nueva York, University Press, 1963. Citado por Cleland, D. I. y King, W. R., *Systems Analysis & Project Management*, Nueva York: McGraw-Hill Co., 1968.
- MEYER, Alan D. *et al.*, "Organisations Reacting to hy Perturbulence", en Huber, George y Glick, William H., *Organizational Change an Desing*, Nueva York: Oxford University Press, 1993.
- MILLER, E. J. y RICE, A. K., *Systems of Organizations*, Londres: Tavistock Publications, 1970.
- MOORE, Mark H., *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, col. Estado y Sociedad, Barcelona: Paidós, 1998.
- MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la administración pública*, tomo I, México: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- NAISBITT, John, *Megatrends*, Nueva York: Warner Books, 1984.
- y ABURDENE, Patricia, *Re-inventing Corporation*, Nueva York: Warner Books, 1986.
- y ABURDENE, Patricia, *Megatrends 2000*, Nueva York: Avon Books, 1990.
- NACIONES UNIDAS. *La Administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Informe de la Segunda Reunión de Expertos 16-26 de enero de 1971*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Administración Pública, 1971, ST/TAO/M/57, núm. de venta: S.71.II.H.3.
- , *Fortalecimiento de la administración pública y de las finanzas para el desarrollo en el decenio de 1980: problemas y enfoques*, Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, 1979, ST/ESA/SER.E/13, núm. de venta: S.78.II.H.6.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- , “Esferas prioritarias de acción en materia de administración y finanzas públicas en el decenio de 1980”, Informe de la Quinta Reunión de Expertos, Nueva York, 1981, en Carrillo Castro, Alejandro. *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, tomo II, México: Miguel Ángel Porrúa, 1988. Véase también la versión en inglés: *Public Administration and Finance for Development: An Action Agenda for the 1980s. Report by the Secretariat. Fifth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance*, United Nations Department of Technical Cooperation for Development, 1980.
- , *Informe del Secretario General. Adición. Informe de la Novena Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas (Nueva York 14 a 23 de marzo de 1989)*, Consejo Económico y Social, E/1989/43/Add.1, 17 de abril de 1989.
- , *Undécima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas*, Nueva York: Consejo Económico y Social, E/1994/56, 11 de mayo de 1994.
- , *Informe del Grupo de Expertos en Materia de Administración y Finanzas Públicas sobre la Labor Realizada en su 12ª Reunión (Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995)*, Asamblea General, Consejo Económico, A/50/526; E/1995/122, 11 de octubre de 1995.
- , *Administración pública y desarrollo. Informe del Secretario General*. Nueva York: Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo Económico y Social, A/50/847; E/1996/7, 8 de marzo de 1996.
- NOVIK, Ilía B., *Sociología, filosofía y cibernética*, Buenos Aires: Platina, 1964.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Public Management Developments*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1992.
- , *Putting Citizen First. Portuguese Experience in Public Management Reform*, Public Management Occasional Papers, núm. 13, París: OECD, 1996.
- , *Managing With Market-Type Mechanism*, París, OECD/Public Management Service (PUMA), 1992.
- , *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, París: OECD, 1995.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

- , *Responsive Government. Service Quality Initiatives*, París: OECD/ Public Management Service (PUMA), 1995.
- , *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1996.
- , *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1997.
- , *In Search of Results. Performance Management Practices*, París, OECD, Public Management Service (PUMA), 1997.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, *La administración al servicio del público*. Col. Informes y documentos, serie Administración General, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- , *Gobierno en transición. Reformas al sector público en países de la OCDE*, México: OCDE/PUMA/Departamento del Distrito Federal, 1995.
- ORTEGA Y GASSET, José, “Goethe desde dentro”, en *Tríptico*, col. Austral, núm. 181, Madrid. Espasa-Calpe, 1972.
- , *¿Qué es la filosofía?* col. Sepan Cuantos, núm. 499, México: Porrúa, 1986.
- , *Historia como sistema*, col. Grandes Pensadores, vol. 37, Madrid: SARPE, 1984.
- OSBORNE, David and GAEBLER, Ted, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York: PLUME, 1993.
- PAGANINI, José María y CHORNY, Adolfo H., *La administración estratégica*, serie Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud HSD/ SILOS/2, Washington: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, 1992.
- PARAMÉS MONTENEGRO, Carlos, *Introducción al management*, Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, 1972.
- PARSONS, Talcott, *El sistema social*, Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente, Biblioteca de Política y Sociología, 1966.
- , *Estructura y proceso en las sociedades modernas*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1966.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

PLATÓN. *La República*, col. Sepan Cuantos, núm. 13, México: Porrúa, 1968.

———, *Las Leyes. El Político*, col. Sepan Cuantos, núm. 139, México: Porrúa, 1991.

PRAHALAD, C.K. “The Work of New Age Manager in the Emerging Competitive Landscape”, en Hesselbein, Frances *et al.* (comps.), *The Organization of the Future*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.

ROTH, David, “Finding the Balance: Achieving A Synthesis Between Improved Performance and Enhanced Accountability”, en Organisation for Economic Cooperation and Development, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris: OECD/Public Management Service (PUMA), 1996.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, “Gobernabilidad: mitos y realidades”, en González Parás, José Natividad y Labra Manjarrez, Armando, *La gobernabilidad democrática en México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2000.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, México: Secodam 1996.

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Nacional de modernización de la empresa pública 1990-1994*, México: SOGF, 1990.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Mando militar. Manuales del Ejército Mexicano*, México: Sedena, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés, *Liberalismo social*, México: Porrúa, 1993.

SHELDON, Oliver, *Philosophy of Management*, Londres: Pitman, 1924. Citado por Urwick, Lyndal F., según Dunsire, Andrew.

SINK, D. Scott y TUTTLE, Thomas C., *Planning and Measurement in Your Organization of the Future*, Norcross, Georgia: Industrial Engineering and Management Press, 1989.

SKARE, Leif H., “Purpose and Scope of Management Improvement”, en United Nations. *Interregional Seminar on Administration of Management Improvement Services. Copenhagen, Denmark*, Nueva York: United Nations, 1971, ST/TAO/M/56, núm. de venta E.71.II.H.9.

THE GROLIER SOCIETY INC., *Appleton's Revised Cuyás Dictionary*. The Grolier Society Inc., 1956.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

- THE WORLD BANK, *Governance and Development*, Washington: The World Bank, 1992.
- , *The Reform of Public Sector Management, Lessons from Experience. Policy and Research Series 18*, Washington: The World Bank, Country Economics Department, 1991.
- TOFFLER, Alvin, *La tercera ola*, Barcelona: Plaza Janes, 1981.
- UNITED NATIONS, *Standards and Techniques of Public Administration*, Nueva York: United Nations, Technical Assistance Administration, 1951, ST/TAA/M/1, núm. de venta 1951.II.B.7.
- , *A Handbook of Public Administration*, Nueva York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 1961, ST/TAO/M/16, núm. de venta 61.II.H.2.
- , *Appraising Administrative Capability for Development*, Nueva York: United Nations, 1969, ST/TAO/M/46, núm. de venta E.69.II.H.2.
- , *Survey of Changes and Trends in Public Administration and Finance for Development 1975-1977*, Nueva York: Department of Technical Cooperation for Development, 1978, ST/ESA/SER.E/17, núm. de venta E.78.II.H.7.
- , *Management Development Programme. Revised Guidelines. Report of the Administrator*, Nueva York: Governing Council of the United Nations Development Programme, DP/1989/59, 6 de abril, 1989.
- , *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*, Nueva York, 1975.
- UNITED STATES CONGRESS, *Public Law 103-62. Government Performance and Results Act. To provide for the establishment of strategic planning and performance measurement in the Federal Government*. Washington: House Reports nums. 103-106. Senate Reports núms. 103-58, 1993.
- URWICK, Lyndal F., *The Meaning of Rationalization*, Londres: Nisbetand Co., 1929, citado por Dunsire, Andrew.
- VLAHOS, Michael, *Thinking About World Change*, Center Report, Washington: United States Department of State, Foreign Service Institute/Center for the Study of Foreign Affairs, 1990.
- Webster's New World Dictionary of the American Language*, Nueva York: Fawcett Popular Library, 1979.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

WALSH, Annmarie, “Performance Auditing and Legislative Oversight in the Context of Public Management Reform: the US Experience”, en Organisation for Economic Cooperation and Development, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1996.

WEBER, Max, *Basic Concepts in Sociology*, Londres: Peter Owen, 1978.

WIENER, Norbert, *The Human Use of Human Beings, Cybernetics ans Society*, Nueva York: Avon Books, 1969.

WELCH, Eric y WONG, Wilson, “Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations”, en American Society of Public Administration, ASPA, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998.

TENDENCIAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA:
DE LA PRIVATIZACIÓN A LA ENDOPRIVATIZACIÓN 257

José Juan Sánchez

I. La administración pública mexicana como producto de un largo proceso de reformas administrativas	259
II. Tendencias actuales en la administración pública en México	268
II.1. La privatización de las empresas públicas	269
II.2. La descentralización administrativa	273
II.3. La simplificación administrativa	280
II.4. La endoprivatización de la administración pública	284
III. Conclusiones	303
IV. Referencias bibliográficas	305

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

La administración pública en nuestro país es producto de las condiciones históricas, políticas y sociales en las que se ha desarrollado, por lo que no puede ser analizada de manera aislada e independiente de su devenir histórico. Como instrumento del gobierno, los regímenes posrevolucionarios dieron origen a la creación de entidades públicas; aumentaron el grado de complejidad en sus funciones, por lo que de actividades mínimas regulatorias se transformaron en actividades plenamente interventoras por la ausencia de un sector privado protagonista; centralizaron atribuciones y funciones que los estados y municipios no podían o no tenían la capacidad administrativa para realizarlas en forma inmediata, que eran urgentes para una nación que iniciaba su reconstrucción; asumieron tareas que fueron vitales para la expansión y crecimiento económico que de otra forma hubieran llevado mayor tiempo. En suma, la

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

administración pública es y seguirá siendo una parte vital del gobierno; como se le ha definido: es el gobierno en acción.

El crecimiento del aparato gubernamental puede situarse como parte de un doble propósito: primero, un proceso de institucionalización de las relaciones del poder a su burocratización (1940-1960) y la modernización administrativa como instrumento para fortalecer al Estado (1960-1980).¹ En este largo proceso de conformación y expansión de la administración pública destaca la amplia gama de servicios que comenzó a ofrecer el sector público y la necesaria presencia estatal en combinación con los bienes y servicios ofrecidos por el sector privado.

En este marco de ideas, la administración pública en México ha sufrido cambios profundos en las décadas de los ochenta y noventa. En el centro del debate se intentó polemizar en torno a su tamaño, su capacidad para atender los requerimientos de la ciudadanía en forma expedita y efectiva, así como cuestionar el monopolio estatal en la prestación de los bienes y servicios públicos, los cuales podrían ser ofrecidos por el sector privado. Esta tendencia mundial –primero en los países desarrollados y después en los países en desarrollo– fue presentada como una “revolución”, una gran transformación estructural entre lo público y lo privado. La intervención del Estado fue considerada como un elemento indeseable, pero que debería tener sus propios contrapesos para evitar excesos y, en general, el propósito era recuperar la capacidad de iniciativa del sector privado y del mercado. Esta situación fue llevada al extremo, por lo que los resultados al fin del milenio muestran contradictorios avances en el complejo proceso de modernizar la maquinaria estatal, así como distorsiones y limitaciones al mismo tiempo. Incluso la administración pública mexicana fue cuestionada en relación con su naturaleza, sus alcances y su desempeño de manera directa, hasta considerarla un obstáculo para el desarrollo de la propia reforma del Estado.

¹ Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México: INAP/ Colegio de México, 1993.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Este artículo centra su atención en las tendencias prevalecientes en la administración pública durante las décadas de los ochenta y los noventa, que se consolidan en cuatro procesos esenciales, a saber: 1) la privatización de las empresas públicas; 2) la simplificación administrativa; 3) la descentralización administrativa y 4) la endoprivatización como su forma más acabada. A partir de la revisión general de las principales reformas administrativas realizadas entre los siglos XIX y XX, como parte del marco histórico mínimo para conocer el desarrollo de la administración pública mexicana, se puede mostrar que estas cuatro tendencias contemporáneas han transformado significativamente el perfil y el papel del aparato gubernamental, como parte de la gran oleada de teorías gerenciales y empresariales que buscan la reinención de los gobiernos empresariales que permitan potencializar la eficiencia como motor de cualquier transformación del gobierno.²

I. La administración pública mexicana como producto de un largo proceso de reformas administrativas

Las características esenciales de la administración pública mexicana se encuentran reflejadas en los tres grandes procesos históricos por los que se ha transformado la nación (la Independencia, la Reforma y la Revolución) como parte de un proceso permanente cambio. Mientras que unas reformas han propiciado transformaciones drásticas en la capacidad y gestión de la actividad del gobierno; otras, por su corto alcance y limitada visión histórica, han representado retrocesos en la forma de operar del aparato gubernamental. La reforma es una característica primordial en la administración pública de nuestro país; es un rasgo esencial para definir su perfil actual.

Luis Aguilar señala que en realidad han existido dos enfoques en torno a la reforma administrativa y la reforma del Estado.

² Sánchez González, José Juan, “Reinventando el gobierno en México”, *Prospectiva*, México: Agrupación política nueva, año 4, núm. 11, noviembre de 1998.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Hubo un tiempo en que las fallas, desórdenes, extravagancias e ineptitudes de la acción gubernamental se quisieron curar con una buena reforma administrativa, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de reformar al Estado. [...] Ahora, en sentido contrario, muchos podrían pensar que todo se resuelve con la reforma mayor del Estado, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de echarle una mirada a las organizaciones y a los procesos administrativos que llevan a la práctica y a la realidad las funciones y los buenos propósitos públicos y sociales del Estado.³

Estas posiciones pueden complementarse mediante una relación mutua entre la reforma del Estado y la reforma administrativa, mediante la búsqueda de lo público de la administración pública. Bajo esta consideración general efectuamos una revisión histórica de las reformas administrativas realizadas en nuestro país.

El tema de la reforma es tan añejo, que todos somos hijos de la reforma.⁴ La historia de la administración pública mexicana muestra, desde sus inicios, que se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y

³ Aguilar, Luis F. “La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública”, en *Revista RAP, Ensayos sobre la nueva administración pública*, México: INAP, 1996, núm. 91, p. 19.

⁴ Chanes Nieto, José, “La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, p. 88. Señala que “[...] reforma educativa, alguna vez llamada revolución; reforma agraria/tradicional, integral o moderna); reforma fiscal (adecuación, ‘miscelánea’, actualización); reforma universitaria; reforma municipal; reforma electoral; reforma política; reforma jurídica; reforma administrativa (simplificación, modernización o privatización); reforma de las estructuras mentales; reforma o renovación moral de la sociedad; reforma económica; reforma del gobierno del Distrito Federal; reforma del deporte (Instituto, Subsecretaría o Comisión); reforma de los billetes y monedas; reforma de los sentidos y nombres de las calles; reforma del peso (devaluación, desvalorización, deslizamiento o supresión de ceros); reforma o ‘reconversión’ industrial; reforma de la Cámara de Senadores; reforma de las relaciones con los medios de comunicación masiva; reformas y más reformas constitucionales; reforma penitenciaria; reforma de los planes de estudio; reforma del Poder Judicial; reforma urbana; reforma partidista; reforma comercial; reforma bancaria; reforma religiosa; reforma del Paseo de la Reforma; reforma de las reformas y, para seguir la moda, Reforma del Estado, reforma de la Revolución y reforma de gobierno.”

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

adaptarla a las cambiantes exigencias de los acontecimientos históricos, a los programas gubernamentales y a las condiciones mundiales.⁵ Para algunos estudiosos el Primer Reglamento de Gobierno, elaborado en 1821, fue el inicio de la preocupación que en nuestro país ha existido por mantener una adecuación permanente del aparato administrativo del gobierno, ya que establecía que “[...] cada Ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales”.⁶

Para efectos de determinar con claridad las etapas en las que la administración pública en México ha tenido cambios relevantes, convencionalmente se identifican siete, que son las siguientes:

- 1) La primera reforma administrativa en 1833.
- 2) La segunda reforma administrativa con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853.
- 3) La tercera reforma administrativa de Juárez en 1857.
- 4) La cuarta con las reformas introducidas en 1917.
- 5) La quinta etapa de las reforma administrativa con cambios antes de 1970.
- 6) La sexta reforma administrativa de 1970 a 1976.
- 7) La séptima reforma administrativa de 1977 a 1982.

La primera reforma del México independiente se llevó a cabo en el año de 1833, y con ella se intentó minar, desde sus bases, a la vieja sociedad colonial.⁷ Sin embargo, no existe mucha información del transcurrir ad-

⁵ Para abundar en este apartado puede verse: Sánchez González, José Juan, “La administración pública en México: retos y desafíos hacia el fin del milenio”, en *Revista LAPEM*, México, IAPEM, núm. 39, julio-septiembre de 1998, pp. 48-70.

⁶ *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973, p. 31.

⁷ Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México: INAP, 1989, p. 109.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

ministrativo, pues los secretarios del Despacho no tuvieron tiempo de preparar las memorias de las actividades de sus encargos.

Por lo que se refiere a la segunda reforma administrativa, ésta tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública, sino por la formación de la Secretaría de Fomento. Representa la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, proseguido con el establecimiento del Ministerio del Interior y la materia de gobernación.⁸ El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos actividades de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional.⁹

La tercera etapa de la reforma administrativa tuvo su antecedente en 1857, con el movimiento de la Reforma, la que apoyó a una nueva Constitución que pretendió consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores, en particular Santa Anna, cuyos excesos dieron origen al movimiento de Reforma.¹⁰ El presidente Benito Juárez

⁸ *Ibidem*, p. 140.

⁹ Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio el 12 de mayo de 1853, teniendo a su cargo las siguientes funciones: 1) formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada; 2) colonización; 3) medidas conducentes al fomento industrial y mercantil; 4) establecimiento de la enseñanza en estos ramos; 5) expedición de patentes y privilegios; 6) exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril; 7) caminos, canales y todas las vías de comunicación de la república; 8) desagüe de México y obras conexas al mismo; 9) obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos; 10) conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras; 11) Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.

¹⁰ Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

fue la cabeza de ese importante movimiento político.¹¹ De haberse logrado, hubiera constituido el primer esfuerzo sistemático de reforma administrativa que se llevaba a cabo en la nueva nación con un carácter integral y permanente. Sin embargo, este intento acabó con su muerte, en 1872, el cual fue continuado por su sucesor, Lerdo de Tejada –quien restableció la Cámara de Diputados– y fue consumado al extremo por Porfirio Díaz, quien ocupó la presidencia por espacio de 33 años (1876 a 1911), después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

La cuarta reforma administrativa parte de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, donde se hizo necesaria la creación de una compleja administración pública.¹² Fue en 1917 cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del presidente: los departamentos administrativos. Bajo esta denominación se establecieron organismos distintos a las secretarías de Estado, para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934).¹³

La quinta etapa de las reformas administrativas puede situarse desde 1917 hasta antes de 1970. Algunas de esas medidas intentaban introducir

del Estado y la Iglesia; en ese entonces la principal propietaria de la riqueza territorial del país.

¹¹ En un manifiesto al país Juárez señalaba que “el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas [había] comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras que no se corone la obra con la *revolución administrativa*”, citado por Alejandro Carrillo Castro (1980).

¹² Posteriormente se llevó a cabo en el país una serie de reformas parciales, de tipo incremental, que más bien buscaban incorporar nuevas técnicas, pero que no produjeron ideas sustanciales relativas al ejercicio de la reforma administrativa; sin embargo es conveniente señalarlas como parte de los esfuerzos realizadas en la materia.

¹³ Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 43.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

políticas de coordinación eficaz en las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa, que pretendían de manera permanente el incremento de la eficacia y el adecuado uso de los recursos públicos. Entre estos intentos destacan:

- 1) El *Departamento de Contraloría*, que funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo –entre otras atribuciones– la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública;
- 2) el *Departamento del Presupuesto de la Federación*, que funcionó de 1928 a 1932, encargado de analizar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia de los servicios públicos;
- 3) las *comisiones de Eficiencia*, que funcionaron durante corto tiempo en algunas dependencias encargadas para racionalizar el aprovechamiento de los recursos;
- 4) la *Comisión Intersecretarial*, creada en 1943 a la que se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública;
- 5) la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*, creada en 1946, que tenía entre sus funciones ser el órgano central de Organización y Métodos para coordinar el mejoramiento administrativo;
- 6) la etapa de 1950 a 1964, en la que se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional; y
- 7) las modificaciones de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* que entraron en vigor en 1958.

La facultad de estudiar las reformas administrativas que requería el sector público, pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales –cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional– a una nueva: la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965, cuando

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP),¹⁴ que esta actividad comenzó a tomar impulso en forma permanente y dirigida.

La sexta reforma administrativa, realizada de 1970 a 1976, durante el gobierno de Luis Echeverría, intentó constituirse en un proceso técnico y programático, innovador, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que planteaba el nivel de desarrollo que el país había alcanzado en los últimos 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.¹⁵ En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.¹⁶ La idea central de la reforma administrativa partió de la percepción de que el poder Ejecutivo contaba con vastas tareas de las encomendadas al Estado con un aparato burocrático constituido en ese entonces con más de 850 entidades paraestatales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación.¹⁷

¹⁴ Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, p. 45. Hay que recordar que la Comisión de Administración Pública (CAP) dedicó sus primeros años a realizar estudios que condujeron a la formulación de un diagnóstico que se emitió bajo el título de Informe sobre la Administración Pública. Constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos.

¹⁵ *Ibidem*, p. 45. Hay que recordar que el libro del autor fue elaborado al final del desarrollo compartido y que el México de los setenta no es el de los años noventa, ya que demasiadas cosas han cambiado. No tenemos una estabilidad económica y política estable, ni un crecimiento sostenido.

¹⁶ *Ibidem*, p. 46-47. A fin de contar con un órgano adecuado para coordinar las actividades de la reforma administrativa, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios de la Presidencia y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera sustituyó a la CAP.

¹⁷ De estos órganos, algunos funcionaron con prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tenían a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto. Distinguen, por un lado, las

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Para este propósito fueron elaboradas las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976*, en la que se establecía la conveniencia de agrupar once grandes programas de tipo macroadministrativo: el primero de ellos, referido a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve –que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control)– se relacionaban con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad). El programa número once estaba dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señalaba el programa de desarrollo en ese tiempo. A pesar de los grandes avances administrativos, tanto micro como macroadministrativos logrados en ese periodo, algunas inercias y obstáculos no fueron superados.¹⁸

Por lo que corresponde a la séptima etapa de la reforma administrativa en el periodo considerado de 1977 a 1982, llevada a cabo en el gobierno de José López Portillo, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como las tres disposiciones fundamentales en la

actividades fin del Gobierno, bien sean de carácter social, económico, político y cultural, agrupándolas convencionalmente en *sectores de actividad*; y por otro lado, *las actividades de apoyo*, o sea las que están destinadas a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad, etcétera).

¹⁸ Dentro de los obstáculos más significados para implementar la reforma administrativa fueron: a) *Problemas de carácter estructural*: 1) falta de un programa formal de desarrollo nacional; 2) carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales; 3) agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas; 4) aumento en la duplicación de responsabilidades; 5) insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma; 6) mecanismos de decisión excesivamente centralizados. b) *Principales resistencias humanas o motivacionales*: 1) falta de información; 2) El estilo tradicional de administración; 3) El excesivo congestionamiento de los altos niveles; 4) actitudes no participativas; 5) persistencia de expectativas negativas tradicionales; 6) existencia de intereses creados.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

acción gubernamental. La base jurídica del *Programa de Reforma Administrativa 1977-1982*, que se refiere a la implementación del Sistema Nacional de Planeación, estaba constituida por la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, y la *Ley General de Deuda Pública*, cuyas iniciativas fueron enviadas de manera simultánea por el presidente José López Portillo al inicio de su mandato.¹⁹ Otro de los aspectos relevantes de ese programa fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP),²⁰ con lo cual se consiguió finalmente integrar en una sola dependencia del Ejecutivo Federal –como se intentó en dos ocasiones anteriores, 1928 y 1958– las facultades de programación de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, con las de determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su implementación.²¹

¹⁹ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 88-89.

²⁰ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *op. cit.* p. 91. La Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en órgano central normativo del sistema de planeación integral. Dichas funciones correspondían antes a diversas dependencias de la administración pública federal. La Secretaría de la Presidencia tenía a su cargo la programación global, sectorial y regional de las inversiones públicas; la Secretaría de Industria y Comercio, por su parte, tenía encomendadas las funciones normativas para la elaboración de la estadística de la administración pública federal; lo mismo que la del patrimonio nacional, y las de control normativo y global de las entidades paraestatales. Pero sin duda el cambio más importante se refiere al ejercicio y control del presupuesto de egresos de la federación, que anteriormente era competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²¹ El entonces presidente López Portillo lo reconocía así: “Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativas están tomadas en cuanto arranque; falta tan sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como el ‘eje’ de esta reforma administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos, y haber otorgado a un

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

La importancia que adquirió la reforma administrativa –María del Carmen Pardo la denomina modernización administrativa– dio lugar a que se sustentara la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la permanencia de los más aptos, sin consideraciones de otro tipo. Por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguirá formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente en la realidad político-administrativa mexicana.²²

En suma, las dos últimas etapas de la reforma administrativa, la de 1971-1976 y la de 1977-1982, fueron decisivas para el mejoramiento de la administración pública mexicana en la década de los setenta; sin embargo, los logros alcanzados no fueron consolidados con un ambicioso programa de servicio civil de carrera o, al menos, un sistema profesional de funcionarios. Éste era el momento más idóneo y conveniente, ya que después de más de una década de reformas administrativas el servicio civil hubiera contado con las condiciones necesarias para su implementación. No obstante, los rasgos peculiares del sistema político mexicano impidieron realizar este profundo cambio administrativo.

II. Tendencias actuales en la administración pública en México

Durante las décadas de los ochenta y los noventa la administración pública mexicana fue transformándose por la aparición de cuatro tendencias: 1) la privatización de las empresas públicas; 2) la simplificación adminis-

solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos, pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental; concebir –como origen y fin de desarrollo– el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye el secreto de esta reforma administrativa”. Citado por Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 89.

²² Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p.146.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

trativa; 3) la descentralización administrativa y 4) la endoprivatización de los servicios públicos. Mientras que la simplificación y la descentralización son procesos que modifican el funcionamiento al interior del aparato gubernamental al fortalecer otras instancias de gobierno y reducir trámites innecesarios, por su parte, la privatización y la endoprivatización transforman sustancialmente el rol, el tamaño y la capacidad de acción de la administración pública al trasladar las atribuciones públicas al ámbito privado, así como introducir la aplicación de las teorías gerenciales al sector público. Analicemos estas tendencias que han transformado significativamente a la administración pública.

II.1. La privatización de las empresas públicas

La primera tendencia contemporánea en la administración pública es la privatización. La década de la privatización es la de los ochenta, ya que universalmente le es inherente, como estrategia de retracción de la actividad estatal y la consecuente ampliación de la esfera de acción de los empresarios privados.²³ La privatización tuvo alcance mundial a tal grado que existieron comisiones de privatización como en Brasil, o ministerios como en Quebec, Canadá. Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial han encabezado mundialmente la cruzada de la privatización mientras que la Escuela de Chicago dotó el bagaje intelectual monetarista.²⁴

La privatización es una revolución silenciosa que recorrió al mundo.²⁵ Más de 50 países participaban en alguna medida en este proceso y a

²³ Existe una bibliografía extensa sobre el tema de privatización que aquí sólo se comenta de manera general, puede verse: Sánchez González, José Juan, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*, México: UNAM, 1993, tesis para obtener el grado de maestro en Administración Pública.

²⁴ Omar Guerrero, "Privatización de la administración pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, INAP, España, vol. 57, núm. 1, marzo de 1990, p. 221.

²⁵ Randall Fitzgerald, "La revolución de la privatización", *Perspectivas Económicas*, Washington, 1982, núm. 2, pp. 35-40.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

una velocidad global sin precedentes. Desde 1985 esta tendencia se aceleró de forma impresionante, abarcando gobiernos de todo tipo de ideologías, así como naciones de distintos grados de desarrollo. Países como Gran Bretaña, Japón, Italia, Turquía, Brasil, Argentina, Bangladesh, Jamaica y Ghana, entre otros muchos, hicieron de la privatización una estrategia de retracción estatal.

Cabría señalar en este ámbito los casos en materia de telecomunicaciones privatizadas en Gran Bretaña con la British Telecom, en Japón la Nippon Telegraph and Telephone (NIT) que son junto con la venta de Teléfonos de México (Telmex), de las más importantes en el mundo. Así, Gran Bretaña tomó la delantera de esta revolución, transfiriendo casi una tercera parte de su fuerza nacionalizada –600 mil empleados– al sector privado mediante la privatización de empresas públicas. Obtuvo más de 26 mil millones de dólares y redujo la participación del Estado en el PIB del país del 10 al 6 por ciento.²⁶

El concepto de privatización encierra una variedad de significados: para Steve Hanke, se refiere a la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado, a través de dos vías: la venta de empresas públicas y la subcontratación de servicios públicos a contratistas particulares.²⁷ Aunque éstas son características propias de la privatización, existe una fundamental que nos permite conceptualizarla. La privatización es la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción del Estado.²⁸ La actual oleada de privatización inaugura un nuevo capítulo en el conflicto de equilibrio entre lo privado y lo público. De acuerdo con Starr, existen dos clases de privatización: la primera es la privatización de las participaciones individuales que consiste en la apropiación de un individuo o grupo particular, de algún bien que antes estaba a disposición de toda la comunidad. La segunda es la privatización de las funciones en

²⁶ *Ibidem*, p. 36.

²⁷ Steve H. Hanke, *Privatización y desarrollo*, México: Trillas, 1989, p. 16

²⁸ Omar Guerrero, “Privatización de la ...”, *op. cit.* p. 216.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

la que el Estado se retira de algunas funciones y en realidad se despoja de instituciones enteras.²⁹

Además de ser considerada como una revolución silenciosa, la privatización también es denominada “la oleada del futuro”. Por ello, de acuerdo con la región del mundo en que se ha producido, el impulso privatizador ha tomado diferentes formas.³⁰ En los países industrializados la privatización se ha llevado a cabo generalmente a través del desposeimiento de actividades económicas del gobierno; es decir, la privatización de la propiedad por medio de la venta de acciones. En los países en que existen mercados de capital, esto trae consigo la venta de acciones al público. En los países socialistas, el fenómeno se ha producido por medio de la “individualización” de la actividad económica, permitiendo que los individuos sean propietarios de ciertas formas de actividad económica. Mientras que en los países en desarrollo ha existido una combinación de enfoques, a través de la privatización de empresas públicas y, en pocas ocasiones, mediante la venta de acciones al público, ya que no existen mercados de capitales suficientemente solventes y maduros.

El proceso de privatización en México se divide en dos etapas: la primera comprende de diciembre de 1982 a noviembre de 1988 en el gobierno de Miguel de la Madrid, durante la cual la intervención del Estado se vio disminuida y se enajenó una participación accionaria del sec-

²⁹ Starr, Paul, “El significado de la privatización”, en Kamerman, Sheila y J. Kahn, Alfred. *La privatización y el Estado benefactor*, México, PCE, 1993, pp. 27-28. En esta perspectiva, para definir a la privatización adecuadamente, se requiere determinar lo público y lo privado. Cabe señalar que los términos público y privado son fundamentales en el lenguaje de nuestro derecho, nuestra política y nuestra vida social, pero son causa de continua confusión. Una de estas confusiones se trata de la ubicación del mercado. Mientras que para el economista el mercado es en esencia privado, para los estudiosos de la cultura la esfera pública incluye el mercado, y la política, y constatan a ambos con la esfera privada de la familia. Por su parte, la esfera pública puede ser concebida como dominio circunscrito por el Estado, aunque acaso sea realmente difícil saber con exactitud dónde fijar los límites del Estado.

³⁰ Berg, Elliot, “Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático”, *Perspectivas Económicas*, 1987, núm. 4, pp. 6-11.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

tor público en empresas de dimensiones reducidas; y la segunda, de diciembre de 1988 a junio de 1994, en el gobierno de Carlos Salinas, en la que la privatización fue más significativa tanto en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por los recursos obtenidos en las diferentes operaciones.³¹ En la primera etapa se terminó con la participación del sector público en, por lo menos, 15 ramas de la actividad económica, entre las que destacan la industria hotelera y la petroquímica secundaria. La privatización más importante de esta fase se registró con la venta de Tereftalatos Mexicanos, en noviembre de 1988, empresa productora de un petroquímico secundario que involucró recursos por un monto de 242.7 miles de nuevos pesos.

La segunda etapa comprendió la formalización de 261 operaciones de venta que generaron recursos por 74.6 miles de millones de nuevos pesos. Esta etapa se caracterizó por la privatización de empresas de mayor dimensión y con enlaces sectoriales de más importancia respecto de las empresas vendidas en la primera etapa. Destacan dentro del sector minero las privatizaciones de Minera Real de Ángeles, Compañía Real del Monte y Pachuca, así como Compañía Minera de Cananea. En el sector manufacturero las privatizaciones más destacadas fueron los ingenios azucareros, debido a que representaban la agroindustria más importante del país; las unidades de Fertilizantes Mexicanos y de Industrias Conasupo, así como las empresas siderúrgicas. Finalmente, las privatizaciones más relevantes dentro del sector servicios fueron la venta de la Compañía Mexicana de Aviación que, dada la regulación prevaleciente en el sector hasta 1990, abarcaba junto con Aeroméxico todo el mercado doméstico; así como de Teléfonos de México y los 18 bancos comerciales.³²

De esta manera, para diciembre de 1988, el Estado participaba a través de 618 entidades paraestatales en 50 ramas de actividad económica, en 28

³¹ Rogozinski, Jacques, *La privatización en México*, México: Trillas, 1997, pp. 110-111. A lo largo de 12 años el número de entidades paraestatales se redujo de las mil 155 existentes en 1982 a 219 en junio de 1994.

³² *Ibidem*, p. 112.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

de las cuales lo hacía de manera intensiva. Al 31 de diciembre de 1993 se había retirado completamente de 21 ramas, fundamentalmente de la extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles y carrocerías; motores, partes y accesorios para automóviles, entre otras.³³

La privatización en México durante el periodo de 1983 a 1994 (en los regímenes de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas) ha provocado, junto con un conjunto de medidas implementadas bajo la reforma del Estado, un cambio fundamental en el papel histórico del Estado mexicano. Éste ha dejado de ser hotelero, banquero, industrial, etcétera, para precisar y definir sus áreas de estrategias que le permiten asumir con responsabilidad la rectoría estatal en los términos constitucionales. Sin embargo, la privatización se ha constituido como una estrategia para la retracción estatal, produciendo varios resultados específicos: 1) redimensionamiento del tamaño del gobierno; 2) un nuevo papel de la empresa pública en México, y 3) una administración pública paraestatal con mayor control y dirección en su gestión pública.

II.2. La descentralización administrativa

La segunda tendencia incorporada como política gubernamental es la descentralización. Los esfuerzos realizados en esta materia muestran que las políticas para llevarla a cabo se enfrentan a un complejo conjunto de factores, intereses y resistencias al cambio, por lo que los resultados se producen después de un largo proceso de continuidad, permanencia y decisión política, como lo muestra el caso mexicano. Algunas experien-

³³ *Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México: RCE, 1994, p. 58.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

cias en descentralización en países como Suecia y Japón muestran éxitos y fracasos al lograr avances y retrocesos en las reformas que impulsaron en la década de los ochenta.³⁴

Los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo tomaron algunas medidas de descentralización, pero sin considerarlas elementos centrales de su política económica. Una de las demandas más frecuentes que se hicieron a Miguel de la Madrid durante su campaña electoral, en 1981-1982, fue la necesidad de descentralizar recursos y decisiones para que los estados y municipios participaran de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo. El entonces candidato agrupó en siete tesis su percepción de los grandes problemas del país y las líneas generales de acción que se proponía seguir para impulsar su solución. Una de estas tesis se refería a la “descentralización de la vida nacional”.

La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo; el fomento de la producción y del empleo fuera de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas; la deconcentración política, administrativa, económica y cultural [...].³⁵

El proyecto proponía tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo y la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Para cumplir con ese compromiso se estableció en la Constitución la creación de un Sistema de Planeación Democrática, se promulgó la Ley de Planeación y se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, que sostenía la necesidad de descentralizar la vida nacional; asimismo, en esa vertiente se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización Administrativa.

³⁴ Crozier, Michel, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, FCE, 1992.

³⁵ De la Madrid, Miguel, “Mítin en Querétaro, Qro., 31 de mayo de 1982”, *Manual síntesis de pensamiento político*, México: Partido Revolucionario Institucional, Coordinación General de Documentación y Análisis, 1982, p. 96.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Las bases legales que enmarcan la descentralización administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid es el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,³⁶ en el que se sostiene que la administración pública debe modificarse para enfrentar los retos de la transformación de un Estado moderno. Este primer decreto contiene modificaciones y adiciones a la estructura y a las funciones de las dependencias centrales lo mismo que a la organización sectorial, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la responsable de establecer los precios y tarifas para los bienes y servicios de la administración pública federal mientras la Secretaría de Programación y Presupuesto se convierte en órgano rector de la planeación nacional, con la función de supervisar los planes locales y regionales, así como orientar la acción de los ejecutivos locales de manera congruente con la del Ejecutivo Federal.

El segundo elemento normativo fue la Ley de Planeación, donde aparece el mandato expreso de que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal realicen la planeación y conduzcan sus actividades según los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional. El tercer elemento que sustenta la descentralización es el decreto presidencial, que ordena a dependencias y entidades elaborar un programa de descentralización administrativa, que entró en vigor el 18 de junio de 1984.

Posteriormente, en una reunión celebrada el 21 de enero de 1985, se dio a conocer el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal,³⁷ en cuya presentación se destacaba la necesidad impostergable de modificar las tendencias vinculadas con la centralización que padecía el país. Las acciones previstas eran de tres tipos: 1) transferencias de entidades paraestatales, administradas por el gobierno federal, a los gobiernos estatales; 2) de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos en

³⁶ La iniciativa fue presentada al Congreso de la Unión en noviembre de 1983 y entró en vigor el 31 de diciembre de ese año.

³⁷ *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

los estados por el Convenio Único de Desarrollo; y 3) desconcentración de funciones administrativas. La estrategia del Programa de Descentralización parte de un reajuste de las dependencias centrales y descentralizadas, la desconcentración de funciones, reubicaciones físicas y ampliación de los espacios de participación social. El programa identifica como “decisiones fundamentales” cuatro apartados:

- 1) Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades que promueven la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Reforma Agraria y la de Pesca.
- 2) Decisiones para el desarrollo social que se refieren a los programas de la Secretaría de Educación Pública en materia de descentralización de los servicios de educación básica y normal, y a los de la Secretaría de Salud en relación con la primera etapa de la descentralización de los servicios de salud.
- 3) Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional, que adoptan la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Turismo para lograr mayor coordinación entre los estados.
- 4) Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales, que suscriben las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Industrial y la del Trabajo y Previsión Social así como la Procuraduría General de la República.

En esta etapa destacan, por sus avances, la descentralización de la educación y los servicios de salud y, posteriormente, en el régimen de Ernesto Zedillo, la descentralización del gasto social con la creación del ramo 33.³⁸

³⁸ Por su importancia se destacan en este artículo la descentralización educativa y la del sector salud, mientras que la creación del ramo 33 sólo será mencionada de manera general.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

La descentralización educativa inició en dos etapas: la primera el 8 de agosto de 1983, con la expedición de un decreto presidencial en el que se propuso la creación de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada uno de los estados.³⁹ Por su parte, las delegaciones estatales de la SEP se convertían en unidades de servicios educativos a descentralizar; asimismo, administrativamente, en el mismo decreto se dispuso la creación de una Coordinación General para la Descentralización Educativa en la Secretaría de Educación Pública. La experiencia en la instalación y funcionamiento de los comités consultivos en los estados permitió que en 1984 se planteara un procedimiento más avanzado para lograr la descentralización: el 20 de marzo se publicó y entró en vigor el nuevo “Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal”, que proponía mecanismos alternativos a los establecidos en el documento del año anterior.⁴⁰ Mediante este acuerdo se crearon en cada entidad una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, encargada de la administración conjunta de los servicios federales y locales.⁴¹ La descentralización definitiva del sector educativo –ya en el gobierno de Carlos Salinas– inicia el 18 de mayo de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con la ratificación de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de los estados de la República.⁴²

Por su parte, la descentralización de los servicios de salud inicia el 8 de marzo de 1984, con la publicación en el *Diario Oficial* del “decreto

³⁹ *Diario Oficial*, 8 de agosto de 1983, pp. 23-24.

⁴⁰ *Diario Oficial*, 20 de marzo de 1984, pp. 10-11.

⁴¹ Para agosto de 1984 se habían firmado doce Acuerdos de Coordinación con los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

⁴² Moctezuma, Esteban. “La educación frente a las nuevas realidades”, en *Resumen de una Visión de la Modernización de México*, México, FCE, Presidencia de la República, 1994, tomo II, p. 665.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

por el que se descentralizan a los estados los servicios de salud que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y los que proporciona el IMSS en el Programa de Solidaridad Social con Participación Comunitaria denominado IMSS-Coplamar”.⁴³ Señalaba que la descentralización se haría mediante acuerdos de coordinación con los estados, según el Convenio Único de Desarrollo firmado entre el gobierno federal y cada uno de los estados. Además, la SPP, la SSA y el IMSS elaborarían programas de descentralización de los servicios de salud para población abierta, con los criterios especificados en el propio documento. En cumplimiento con el decreto, durante el resto de 1984 se firmaron los acuerdos de coordinación para la descentralización de los servicios de salud a población abierta con los gobiernos de las 31 entidades federativas y del DF.

La descentralización del sector salud comprendió la desconcentración y la descentralización propiamente dichas. La primera fue aplicada por todas las instituciones del sector, en particular las de seguridad social. La segunda se realizó en los sistemas de atención a la población abierta de la SSA y el programa IMSS-Coplamar, así como en la coordinación programática de los servicios de salud a cargo de los gobiernos de las entidades federativas y del DF. Asimismo, el 1° de septiembre de 1984 entró en vigor un acuerdo expedido por el titular de la SSA, “por el que se desconcentran facultades a los Servicios Coordinados de Salud Pública en las entidades federativas, órganos desconcentrados por territorio, de competencia coordinada, con el propósito de darles autonomía operativa”.⁴⁴

Cabe señalar que durante los años de 1988-1994, en el régimen de Carlos Salinas, se produjo un estancamiento en la política de descentralización del sector salud; si bien no fue revocada y continuó vigente en el Programa Nacional de Salud 1990-1994, tampoco fue impulsada de manera definitiva.⁴⁵

⁴³ *Diario Oficial*, 8 de marzo de 1984, pp. 6-8.

⁴⁴ *Diario Oficial*, 31 de agosto de 1984, pp. 6-15.

⁴⁵ Cardozo Brum, Myriam, “Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano”, en *Prospectiva*, México: Política Nueva A.C., núm. 10, julio 1998, p. 17.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Por su parte, es en el sexenio de Ernesto Zedillo donde se produjo una reformulación de la política de descentralización bajo el emblema del federalismo. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, era necesario modificar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno con base en dos líneas estratégicas de acción: la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos, así como el impulso de la vida municipal.⁴⁶ En enero de 1995 fue creado el Consejo Nacional de Salud para reencauzar el proceso, mientras que el 20 de agosto de 1996 se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de Servicios de Salud por parte de las autoridades federales, estatales y sindicales; este documento, de carácter general, serviría para encuadrar los acuerdos de coordinación que debían firmarse con cada una de las entidades para generalizar el proceso en todo el país.

La descentralización del gasto social en el gobierno de Ernesto Zedillo se consolida con la creación del ramo 33 (Aportaciones federales para entidades y municipios), constituido por cinco fondos: aportaciones para la educación básica y normal; para los servicios de salud; para la infraestructura social (estatal y municipal); para el fortalecimiento de los municipios y el DF y aportaciones múltiples. Asimismo, en el ejercicio fiscal 1999 se crean dos fondos más: Aportaciones para la educación tecnológica y de adultos y para la seguridad pública, con lo que se aumentaron los recursos de los estados y municipios.⁴⁷

A pesar de que algunos fondos ya existían, derivados de las descentralizaciones educativas y de salud, otros permiten una adecuada designación de mayores recursos a estados y municipios que sólo pueden ser utilizados por estos niveles de gobierno. Se cumple con el compromiso asumido en el Plan Nacional de Desarrollo de que, en el año de 1998, se tenía que haber descentralizado 65% de gasto social, como puede verse con la creación del ramo 33 y el desmantelamiento del ramo 26, contro-

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, México: *Diario Oficial* de la Federación, jueves 31 de diciembre de 1998, p. 24.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

lado de manera centralizada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).⁴⁸

No obstante los alcances logrados por estas tres experiencias en descentralización, las acciones que se derivaron de estas decisiones no logran rebasar los límites relativos a la delegación, desconcentración o coordinación de acciones. Por esta vía no se avanza en la descentralización de la vida nacional, porque no se fomentará la actividad política en los gobiernos locales. “No es posible hablar de un verdadero proceso de descentralización, si éste no es acompañado de las reformas necesarias para que los niveles regionales o locales cuenten con recursos suficientes en cantidad y calidad, y dispongan de la autoridad necesaria para tomar decisiones en su ámbito de gobierno”.⁴⁹ El camino de la descentralización todavía es muy largo y se requiere una política pública permanente, decisiva y definitiva en esta materia para el próximo milenio.

II.3. La simplificación administrativa

La tercera tendencia que prevalece en la administración pública es la simplificación administrativa, como estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública. La simplificación administrativa fue un proceso impulsado por el gobierno de Carlos Salinas, con el propósito de reducir el conjunto de trámites y documentos en los diferentes procedimientos que realizan los ciudadanos para obtener los servicios que ofrece la administración pública. La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y

⁴⁸ Sánchez González, José Juan, “Descentralización del gasto social y creación del ramo 33: dos estrategias de política social”, en *Control gubernamental. Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, Toluca: Gobierno del estado de México, Secretaría de la Contraloría, año VII, núm. 13, 1998.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 21.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

entidades de la administración pública debían proponer, en un plazo no mayor de 60 días, los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara modificarse; sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que *simplificar* no equivale a *modernizar*; tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos en los trámites administrativos.

A este respecto, en los antecedentes del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap) se señala que, no obstante los logros alcanzados por el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal respecto de la puesta en marcha de las ventanillas únicas, en el Distrito Federal y en los gobiernos estatales, para la realización de trámites públicos, y la edición de los manuales de Trámites y Servicios al Público, cada uno de sus esfuerzos no se vincularon con la desregulación que impulsaba la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por lo que las acciones tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades, además de la ausencia de una normatividad adecuada para que los objetivos del programa se incorporaran en forma permanente.

La simplificación administrativa en el gobierno de Carlos Salinas fue realizada bajo la concepción de que el sector público debería iniciar un cambio, no como simple ejercicio que se cumplía con algunas modificaciones a las organizaciones y a sus procedimientos, sino como la búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer las cosas, modificando lo que no es útil, eliminando lo que obstruye y mejorando lo perfectible, con el propósito de servir mejor.⁵⁰ En el *Diario Oficial* de la Federación del 9 de febrero de 1989 fue publicado el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinaba la Secretaría de la Contraloría de la Federación (Secogef), con la participación de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

⁵⁰ Vázquez Cano, Luis Ignacio, "La simplificación administrativa", en *La administración pública contemporánea en México*, México: Secogef-FCE, 1993, p. 210.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

El Programa General de Simplificación tenía cinco objetivos generales: 1) fortalecer e impulsar la modernización económica del país; 2) consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficiencia y productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales; 3) promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos; 4) apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate de la corrupción; y 5) fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos. A partir de estos objetivos el Programa establece cuatro estrategias, como puede verse en el cuadro 1.

Cuadro 1 Vertientes del Programa de Simplificación Administrativa

<i>Vertiente</i>	<i>Descripción</i>
1. Desconcentración y descentralización	Esta vertiente incluye las acciones de descentralización y de fortalecimiento a las oficinas regionales que las dependencias y entidades requieren para el buen desempeño de sus funciones.
2. Desrregulación administrativa	Revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos y condiciones en el cumplimiento de las obligaciones.
3. Agilización de trámites	Su fin era acortar tiempos de revisión o autorización, suprimir instancias innecesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos.
4. Modernización integral de los sistemas de atención al público	Incluye acciones que tienden a aumentar la calidad de la respuesta en la atención al público.

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Luis Ignacio Vázquez Cano, *op. cit.*, pp. 216-219.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

El proceso de identificación de las acciones que se incorporaban a este Programa se basaba en dos fuentes: en primer término las demandas ciudadanas expresadas en forma directa o a través de los medios de difusión y, en segundo lugar, las inquietudes de los empleados públicos y de las propias dependencias por mejorar la calidad de los servicios como tendencia de las instituciones en forma continua. El criterio básico de selección de las acciones era por la cobertura más que por cantidad.⁵¹

A partir de estas iniciativas cada dependencia o entidad, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación formulaba un diagnóstico sobre aquellas áreas o procedimientos detectados como problemáticos, así como acciones cuya cobertura de beneficios se extiende al mayor número de usuarios. De esta forma, la Secogef integraba cada año el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que establecía la calendarización de las acciones a desarrollar, la definición de los parámetros de evaluación y los beneficios esperados en tiempos, costos, cantidad y calidad de los bienes y servicios. Desde la publicación del Programa de Simplificación hasta el término de la administración de Carlos Salinas se habían realizado mil 823 acciones que redundaron en la agilización de los trámites gubernamentales.⁵²

⁵¹ *Ibid*, p. 220.

⁵² Entre ellos destacan: la puesta en marcha del Programa de modernización de los servicios migratorios; la simplificación en la expedición del pasaporte; autorizaciones para el cambio de denominación en las sociedades civiles o mercantiles; simplificaron el cumplimiento de las obligaciones fiscales de más de 15 millones de contribuyentes del país; se mejoró el Sistema de inconformidades para atender las resoluciones de proveedores y contratistas del gobierno federal; la descentralización de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en materia de la conservación de los distritos de riego; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes actualizó y modernizó los reglamentos del autotransporte de carga, pasajeros y turismo; la Secretaría de Desarrollo Social impulsó la creación de más de 60 oficinas municipales de trámites, ubicadas en las instalaciones de los propios ayuntamientos; se mejoró y simplificó la regulación sanitaria como resultado de las modificaciones de la Ley General de la Salud; se puso en operación el Programa de Capacitación Industrial de Mano de Obra, establecido por la Ley Federal de Trabajo; se avanzó en el rezago agrario por parte de la Secretaría

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

A pesar de los significativos avances en la reducción de trámites y documentos, y en la prestación de los servicios públicos, la simplificación administrativa en sí misma no produce un resultado adecuado a las expectativas planteadas; sobre todo si ésta no se encuentra vinculada con una estrategia de mayor alcance con políticas de modernización del propio sector público y con las condiciones prevalecientes en su labor. La política de simplificación administrativa tiene ante sí un obstáculo mayor que le impide alcanzar un buen gobierno: la elevada centralización en la toma de decisiones de la administración pública federal.

II.4. La endoprivatización de la administración pública

La cuarta tendencia en la administración pública es la endoprivatización. Se define como “[...] la sustitución [de] la gestión de los asuntos públicos, por la idea, metodología y técnica de la gerencia privada”.⁵³ Mientras que en la privatización el manejo público funge como el sujeto de la transacción de asuntos hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el “nuevo” manejo público (*new public management*). En tanto, la privatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo.⁵⁴

El nuevo manejo público –como base teórica de la endoprivatización– tiene los siguientes fundamentos:⁵⁵ en primer lugar, propone desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos al consumi-

de la Reforma Agraria; el esfuerzo realizado por la Oficina Central del Registro Civil del Departamento del Distrito Federal, entre las más destacadas.

⁵³ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México: Miguel Ángel Porrúa/UAEM, 1999.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 50. Cabe señalar que Omar Guerrero separa la exoprivatización (privatización) y la endoprivatización. Aquí utilizamos el concepto privatización como exoprivatización, para evitar mayores confusiones conceptuales.

⁵⁵ *Ibidem*, p. XVIII.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

dor. En segundo, plantea aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando al mercado en su seno. En tercer lugar sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos. Finalmente, aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en administrativas. En suma, el nuevo manejo público enfatiza una nueva esencia empresarial para el gobierno (intraempresarial) que reemplazará a su agotada burocracia.

En nuestro país las tendencias generales de la endoprivatización, en su sentido más amplio, pueden verse plasmadas en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap) que tiene como objetivos: 1) transformar a la administración pública federal en una organización eficaz y eficiente con un arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad; 2) combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones preventivas.⁵⁶

El Promap cuenta con un apartado de antecedentes en el que se recuperan, de manera general, los esfuerzos realizados en el periodo comprendido de 1952 a 1994, que se identifican como propuestas de modernización administrativas.⁵⁷ En el segundo apartado del programa se sintetiza el diagnóstico sobre los principales problemas que aquejan a la administración pública: 1) limitada capacidad de las estructuras de la administración pública para hacer frente a las demandas de la ciudadanía; 2) la excesiva centralización bajo la que operan la organización y los pro-

⁵⁶ *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México, *Diario Oficial* de la Federación, martes 28 de mayo de 1996, p. 57.

⁵⁷ Pardo, María del Carmen, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", *Enlace*, septiembre de 1996, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 43, p. 2.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

cesos administrativos; 3) la deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental; y 4) la pérdida de credibilidad en la función pública y en la profesionalización de los servidores públicos por excesos cometidos en la corrupción. Por su parte, en el tercer apartado se explican los objetivos que se persiguen con las acciones derivadas del Promap y en el cuarto se establecen las líneas estratégicas que permitirán cumplir con los subprogramas establecidos: fomento a la participación ciudadana y atención ciudadana; uno más, dedicado a la descentralización o desconcentración administrativa; estandarización y evaluación sólo para el desarrollo de los estándares; y otro referido a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.⁵⁸ El Promap se encuentra estructurado en cuatro subprogramas, como lo muestra el cuadro 2.

El Promap se orienta hacia la filosofía del enfoque de servicio y al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.⁵⁹ Dentro de las fortalezas en favor del Promap destacan: su enfoque de cambio inicia en el individuo para que éste transforme su organización; la microgerencia pública es útil en dependencias y entidades que brindan servicios de tipo cuantitativo y operativo; la identificación de los servicios, atributos y estándares permiten claridad para los usuarios; la evaluación de resultados, no por actividades, hace más efectivo determinar el desempeño gubernamental y propiciar organizaciones más flexibles que tengan la cualidad de adaptación conforme a los cambios mun-

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 2-3. En lo relativo a la descentralización, María del Carmen Pardo señala: “[...] el acusado centralismo se intenta obviar con referencias al dismantelamiento sufrido por el sector público, particularmente el paraestatal. La privatización de empresas debió haber sido un proceso sustentado en reflexiones y decisiones más consensuadas, lo que implicaba que estos debieron haberse tomado en tan corto plazo. Aunque el problema de la centralización de decisiones y recursos se ha ido convirtiendo en un problema grave, no se resuelve con el dismantelamiento de los aparatos administrativos sino con un funcionamiento más descentralizado, flexible y ágil”.

⁵⁹ Roel Rodríguez, Santiago, *Promap y proceso de cambio*. Ponencia presentada en Toluca, estado de México el 21 de mayo de 1997, en el Tercer encuentro nacional de desarrollo administrativo y calidad, p. 4.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Cuadro 2 Subprogramas y líneas de acción del Promap

<i>Subprogramas</i>	<i>Líneas de acción</i>
1. Participación y atención ciudadana	1. Desregulación 2. Difusión y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias 3. Definición estándares 4. Difusión de servicios 5. Programas de atención ciudadana 6. Registro electrónico sistemático de quejas y denuncias 7. Mecanismos de participación social 8. Presupuesto de productos
2. Descentralización desconcentración administrativa	9. Federalización 10. Evaluación de delegaciones y unidades regionales 11. Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades
3. Medición y evaluación de la gestión pública	12. Medición del desempeño
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público	13. Clima laboral 14. Sistema de selección 15. Actualización de conocimientos y habilidades 16. Sistema de reconocimientos 17. Sistema integral de desarrollo de recursos humanos

Fuente: Elaboración propia con base en el Promap.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

diales prevalecientes. Mientras que las debilidades que obstaculizan su puesta en marcha son: carencia de un marco teórico que dé sustento a sus propuestas; la existencia de servicios que no pueden cuantificarse por su propia naturaleza (estudios o análisis); falta de penetración del programa en los gobiernos estatales y municipales; alto grado de centralización en la toma de decisiones; centros de poder que muestran resistencia al cambio; un tipo de control tradicional basado en la desconfianza y la verificación del uso de los recursos, y conformismo e inercia de funcionarios que privilegian los requerimientos del jefe por encima de las necesidades de los ciudadanos.

El Promap, puesto en marcha en el gobierno de Ernesto Zedillo, se ha realizado en dos momentos. La primera etapa abarca de mayo de 1996 a enero de 1998, ejecutada bajo el enfoque de *planeación estratégica y calidad total* como herramientas para el mejoramiento administrativo, tal como se muestran en el cuadro 3. En la segunda etapa, que comprende de febrero de 1998 a 1999, se enfatiza en el *mejoramiento de procesos*; es decir, una derivación *sui generis* de la reingeniería de procesos⁶⁰ que, como se verá más adelante, no alcanza la categoría de reingeniería ya que ella implica mayores alcances que los propuestos.

II.4.1. Primera etapa: planeación estratégica y calidad total

El primer paso del programa consistió en la celebración de las Bases de Coordinación⁶¹ en las que las secretarías de la Contraloría y Desarrollo

⁶⁰ El concepto de reingeniería de procesos es creado entre 1989 y 1993 por Michel Hammer y James Champy. La reingeniería significa trabajar a partir de procesos más allá de las barreras interdepartamentales y las funciones. Peter Druker señala que la reingeniería es un método nuevo, sistematizado y moderno para estructurar y dirigir el trabajo que deberían conocer los tomadores de decisiones y ejecutivos ya que hacen posible la mayor eficiencia y competitividad de las estructuras organizacionales, privadas o públicas. Cruz, José, *Reinventando el gobierno en México*, México: Orion, 1998.

⁶¹ *Guía técnica para la definición y suscripción de bases de coordinación*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, diciembre de 1996.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Cuadro 3 Etapas del Promap

<i>Etapa</i>	<i>Descripción</i>
1. Bases de coordinación	Firma de compromiso entre la Secodam y las dependencias para impulsar el Promap.
2. Taller de estándares	Los estándares son definidos internamente por personal de la dependencia.
3. Difusión pública de estándares	Los estándares son difundidos ampliamente ante los clientes.
4. Redefinición de estándares	Los estándares son enriquecidos incorporando la voz del cliente con la propia voz del cliente.
5. A. Planeación estratégica: nivel directivo	Cada unidad responsable define su misión, visión y objetivos estratégicos, indicadores estratégicos y sus proyectos.
B. Acciones de mejora: nivel operativo	Determinación de acciones de mejora por personal operativo.
6. Programa estratégico	La cartera de proyectos conforma el programa estratégico.
7. Medición	En esta etapa se mide y evalúa el proceso de modernización conforme al programa.
8. Mejora continua	Formación de grupos de mejora continua para asegurar la dirección estratégica y la mejora de servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: *Medición y evaluación de avances conforme al Promap. Guía técnica*, México: Sedesol, 1997, p. 3.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Administrativo y de Hacienda y Crédito Público, como dependencias globalizadoras, convenían los términos de la modernización de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el propósito de darle un sentido de compromiso gubernamental.

En el segundo paso las dependencias y entidades definieron los estándares e indicadores de servicios,⁶² para llegar a estos conceptos era necesario determinar en forma secuencial: 1) los servicios; 2) los proveedores; 3) los clientes; 4) valor para el cliente; 5) atributos; 6) los estándares; 7) los indicadores de desempeño; 8) los indicadores de satisfacción; 9) acciones de mejora y 10) metas.⁶³ Estos conceptos se encuentran vinculados con la calidad total y son la base para perfilar la planeación estratégica de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El tercer paso en la modernización consistió en realizar la difusión de los estándares de servicios que, en la etapa anterior, ya habían sido establecidos y aprobados por los niveles de toma de decisiones. Los beneficios esperados con estas acciones eran: establecer un compromiso

⁶² *Guía técnica para estándares e indicadores de servicios*, México: Secodam, Unidad de Desarrollo Administrativo, junio de 1997.

⁶³ Las definiciones de estos conceptos son las siguientes; *Servicios*: es el resultado que genera el área para satisfacer las necesidades específicas de sus clientes y que está dentro de sus funciones. *Proveedores*: todas aquellas personas e instituciones que nos proporcionan uno o varios insumos que son transformados en parte de nuestro servicio. *Clientes* es toda persona, unidad administrativa o institución que es impactada por los resultados de nuestro servicio. *Valor para el cliente* es el beneficio que reciben los clientes por el servicio proporcionado desde su perspectiva. *Atributos* son las características del servicio que son más relevantes para los clientes. *Estándares* es el valor de los atributos de cada servicio que genera una responsabilidad para el servidor público y una referencia al cliente para demandar su cumplimiento. *Indicadores de desempeño* es la medida del cumplimiento del estándar en un periodo determinado. *Indicador de satisfacción* es la medida que determina el nivel de satisfacción percibida por los clientes inmediatos respecto del servicio que recibe de toda la dependencia. *Acciones de mejora* son las acciones que se compromete a realizar la dependencia para mejorar los servicios y la satisfacción de sus clientes. *Metas* es el valor numérico que establece lo que se quiere lograr en un periodo determinado de tiempo, de acuerdo a cada acción de mejora y está relacionado con los estándares del servicio. *Ibidem*, pp. 3-9.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

con los clientes sobre la calidad del servicio; conocimiento de los estándares por parte de los clientes; guía del servicio para mejorar sus servicios; clarificación del servicio; medición de la calidad del servicio y mejora de imagen ante el cliente.⁶⁴ Un aspecto esencial era definir el medio de difusión (folletos, cartas, oficios, carteles, radio, prensa, internet, teléfono y correo, entre otros) para abarcar el mayor número de usuarios que pudieran conocer los estándares para el cumplimiento de los servicios.

El cuarto paso consistió en la redefinición de estándares incorporando la voz del cliente, donde se captaban las sugerencias y opiniones de los usuarios con el fin de incorporarlas para el mejoramiento de la prestación del servicio. La guía respectiva establecía tres momentos: 1) captura de la voz del cliente, 2) análisis de la información, y 3) redefinición de estándares.⁶⁵ Mediante encuestas se determinaba un universo de muestra, el procedimiento para su operación y los resultados para aplicarlos en los estándares. En este paso se trataba de conocer los comentarios para el mejoramiento de las estándares de cumplimiento mínimo y máximo.

El quinto paso, relativo a la planeación estratégica en el nivel directivo, incluye las herramientas más comunes para llegar a una modernización bajo este enfoque, determinar: 1) misión y visión de la unidad responsable; 2) objetivos definidos; 3) indicadores y metas y 4) los proyectos determinados y priorizados.⁶⁶

En el cuadro 4 se establecen los elementos de la planeación estratégica aplicados a la administración pública.

⁶⁴ *Guía técnica para la difusión de estándares de servicios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, noviembre de 1996.

⁶⁵ *Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente. Guía técnica*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, abril de 1997.

⁶⁶ *Nivel directivo. Planeación directiva*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, mayo de 1997.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Cuadro 4 Proceso de planeación estratégica

<i>Pregunta</i>	<i>Elemento</i>	<i>Descripción</i>
Nuestra tarea	Misión	La misión es un enunciado corto que establece el objetivo general; es la razón de existir.
Lo que queremos ser	Visión	Descripción de un escenario futuro altamente deseado de la dirección general.
¿Qué nos proponemos lograr?	Objetivos estratégicos	Los objetivos esenciales para el cumplimiento de la misión.
¿Cómo lo lograremos?	Estrategias clave	La forma como se lograra el propósito especificado en los objetivos expresados en los programas como estrategias o líneas de acción.
¿Qué haremos?	Proyectos	Son las acciones específicas para implementar las estrategias.
¿Cómo lo mediremos?	Metas Indicadores	Especificación numérica de cuánto deseamos lograr. Parámetros para evaluar el logro de los objetivos estratégicos.

Fuente: Nivel directivo. Planeación directiva, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, mayo de 1997, p. 11.

Por lo que se refiere al paso de acciones de mejora a nivel operativo, que forma parte de esta etapa, no fue realizada y tampoco elaborada la guía respectiva para llevarla a cabo. En relación con el sexto paso de la modernización, las dependencias y entidades de la administración pública deberían contar con un programa estratégico que permitiera dirigir sus acciones

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

en el mejoramiento de los servicios prestados durante el proceso de modernización administrativa.

Por último, el séptimo paso en la medición y evaluación de avances conforme al Promap,⁶⁷ establecía la forma de medir y evaluar el proceso de modernización para asegurar la dirección estratégica y la mejora de los servicios. Los resultados esperados eran establecer las acciones y compromisos concretos de modernización por cada unidad administrativa; el proyecto de cada dependencia o entidad, así como el avance por dependencia o entidad. Las calificaciones de avance fueron establecidas en porcentaje,⁶⁸ para conocer en forma cuantitativa los resultados alcanzados; tal como aparece en el cuadro 5.

En la evaluación de esta primera etapa del Promap, correspondiente al ejercicio de 1997, la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) realizó un informe de resultados de manera muy esquemática que, a pesar de lo pragmático de los datos que se presentan, permite mostrar los avances, alcances y las limitaciones que impidieron avanzar en la endoprivatización de la administración pública. La evaluación se realizó por los propios titulares de las unidades responsables con el apoyo de las contralorías internas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que comprende las 17 acciones de modernización que propone el Promap.⁶⁹ Los criterios de evaluación fueron planeados por las contralorías internas y por la UDA; asimismo, tanto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como la de Hacienda y Crédito Público, como globalizadoras, también formaron parte de esta evaluación. El informe es presentado por dependencia, por entidades de cuenta pública (controladas por el poder Legislativo) y por las entidades paraestatales.

⁶⁷ *Medición y evaluación de avances conforme al Promap*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, agosto de 1997.

⁶⁸ Sin actividad (0); planeación (25%); ejecución (50%), medición de resultados (75%) y mejora continua (100%).

⁶⁹ *Promap 1995-2000. Resultados en dependencias y entidades de la APF en el segundo semestre de 1997*. Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam. México, febrero de 1998, p. 4.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Cuadro 5 Criterios de evaluación

	Producto	Evidencia	Valor (%)
<i>Planeación</i>	La unidad identifica los proyectos de cada una de las 17 acciones del Promap.	Proyectos de modernización con indicadores y metas.	25
<i>Ejecución</i>	La unidad pone en operación el plan.	Se verifica en campo que el personal aplica y domina los procesos.	50
<i>Medición de resultados</i>	La unidad tiene un sistema de medición para verificar si los resultados son acordes con lo planeado.	Datos, estadística.	75
<i>Mejora continua</i>	La unidad se dedica a mejorar los procesos y servicios conforme a sus indicadores, en especial la satisfacción de los clientes.	Metas mejoradas, actitud proactiva, nuevos proyectos, nuevos procesos.	100

Fuente: Medición y evaluación de avances conforme al Promap, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, agosto de 1997, p. 52.

El reporte fue realizado de manera cuantitativa debido a que a cada acción se le asignó un porcentaje de cumplimiento, por lo que los resultados muestran el grado de avance del Programa de Modernización en la Administración Pública Federal. A continuación los resultados presentados en ese momento:

- 1) El avance global en dependencias (secretarías de Estado) conforme con el programa es de 56%. Más de la mitad de las dependencias pre-

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

- sentan un avance superior a 50%, sin embargo ninguna alcanza el 100 por ciento.
- 2) Las dependencias más avanzadas son: las secretarías de la Defensa (94%); de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (78%); del Trabajo y Previsión Social (69%) y la de Energía (68%). Las dependencias más rezagadas: las secretarías de Educación Pública (12%); de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (31%); del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (40%); de Comercio y Fomento Industrial (43%) y Secretaría de Relaciones Exteriores (44%).
 - 3) El avance por subprogramas en dependencias es: atención ciudadana (61%); descentralización (54%), medición del desempeño (52%) y profesionalización (48%).
 - 4) En entidades de cuenta pública, su avance total es de 55%. Excepto Luz y Fuerza, con sólo 3%, este sector muestra homogeneidad en su comportamiento. Por subprograma el avance es muy similar al de las dependencias: atención ciudadana (54%); descentralización (55%), medición del desempeño (59%) y profesionalización (47%).
 - 5) El avance global en entidades paraestatales es de 40%, las de mayor avance: Liconsa, Sedesol (81%); Fonacot, STYPS (76%); Corett, SRA (65%) y Banobras, SHCP (65%). Las entidades paraestatales con menor avance son las de los sectores de Educación Pública y de Salud. Por su parte, el avance por subprograma es: atención ciudadana (44%); descentralización (42%), medición del desempeño (39%) y profesionalización (38%).
 - 6) En general, hay avances importantes en el Promap, pero persistían los rezagos. La Secretaría de Educación Pública es el caso más claro de retraso.
 - 7) El subprograma de mayor avance es el de atención ciudadana y el de menor, el de profesionalización. Esto puede derivar en una mayor insatisfacción de los servidores públicos. El subprograma de medición del desempeño requiere reforzamiento a través de la difusión de la *Guía de Indicadores*.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

- 8) La cobertura directa de capacitación en guías técnicas del Promap es de 26%, sobre una población de 50 mil. Sólo a través de los Centros de Calidad será posible cubrir el 100% para 1999.
- 9) Se solicitaba dar seguimiento del Promap a nivel gabinete presidencial a efecto de lograr mayor compromiso en los niveles directivos y una mayor coordinación de esfuerzos.

Entre los obstáculos se mencionaba: la falta de liderazgo en niveles superiores, de pensamiento estratégico, de Centros de Capacitación en Calidad (Cecal), de sistemas de información administrativa y financiera en tiempo real, y resistencia al cambio por parte del personal del servicio público.⁷⁰ Por lo que los avances todavía no eran los esperados. Asimismo, se manifestaba: en estándares e indicadores se registran avances, a pesar de los problemas que implica su puesta en marcha. En participación ciudadana, existen avances con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en la política de medio ambiente, con algunos consejos consultivos y en política industrial, aunque las organizaciones civiles tienen un marco legal limitado. Se ha presentado una iniciativa de profesionalización y servicio civil ante la Cámara de Senadores. En cuanto a la descentralización, existe un programa del nuevo federalismo que aunque tiene avances en materia de política social y salud, aún requiere de un mayor nivel de participación de los tres niveles de gobierno.⁷¹

II.4.2. Segunda etapa: reingeniería de procesos

A la pregunta si las dependencias y entidades de la administración pública se habían transformado con el enfoque de planeación estratégica y

⁷⁰ Roel Rodríguez, Santiago. *op. cit.*, p. 21.

⁷¹ Méndez, José Luis, "La modernización administrativa", *Enlace*, México, mayo-junio 1998, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 48, p. 27-28.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

calidad, y si la percepción del ciudadano podría notarlo de manera real, la respuesta fue negativa. Por lo anterior, se realizó el reemplazo de Santiago Roel por Jaime Luis Padilla como titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secodam dando inicio a la segunda etapa del Promap, y realizando un giro en la modernización administrativa mediante la introducción del mejoramiento de procesos para el bienio 1999-2000. Dentro del diagnóstico⁷² presentado para realizar los cambios se establece: diversidad en los niveles de avance; esfuerzos que no atienden las características y *naturaleza* de la dependencia o entidad; escasa incidencia en funciones y procesos sustantivos; desaprovechamiento de esfuerzos institucionales ya establecidos, y limitada utilidad del Promap para contribuir a la modernización de las instituciones. Estos elementos del diagnóstico muestran que, en primer lugar, el propio programa no era compatible con la naturaleza pública en algunos organismos estatales; y en segundo lugar, que había contribuido de manera parcial en la modernización administrativa de las instituciones, en parte por el cambio hacia el mejoramiento de procesos.

En la segunda etapa del Promap, orientada hacia el mejoramiento de procesos,⁷³ los resultados alcanzados y las debilidades detectadas muestran una orientación diferente en los siguientes términos: mantener y consolidar acciones relevantes; determinar acciones de modernización que correspondan a las características y *naturaleza* de cada dependencia; centrar el esfuerzo en proyectos y procesos prioritarios; impulsar transformaciones de fondo que incidan en la cultura del servicio público; establecer una estrategia integral de atención a cada sector administrativo; promover la formación y capacitación integral de los servidores públicos; establecer mecanismos de divulgación de las acciones de modernización y grupos de análisis e intercambio de experiencias de las dependencias y entidades;

⁷² *Promap 1995-2000. Nueva metodología de mejoramiento de procesos*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, octubre de 1998, p. 12.

⁷³ *Ibidem*, pp. 14-15.

promover la implementación de sistemas de reconocimiento y extender los esfuerzos hacia oficinas regionales.

El mejoramiento de procesos, aplicado a la administración pública, se encuentra establecido en dos modalidades: *a*) cambio radical de procesos prioritarios y *b*) mejora de procesos prioritarios.⁷⁴ Mientras que en el primero se busca una redefinición radical de los sistemas mediante los cuales se proporcionan los servicios a la ciudadanía, con el propósito de alinear los procesos a las necesidades de los usuarios, por su parte, en su mejora se pretende sentar las bases para la simplificación y optimización de aquellos procesos prioritarios de las dependencias o entidades que, mediante la mejora de su operación, contribuyan a lograr una mayor satisfacción en la población usuaria. A partir de esta vertiente (la mejora de procesos) en la segunda etapa de modernización del Promap se establece la metodología (cuadro 6).

Para realizar el mejoramiento de procesos en las entidades y dependencias de la administración pública federal, la propia metodología establece un conjunto de técnicas de orientación gerencial, propias de la reingeniería de procesos,⁷⁵ que son las siguientes:

- Diagrama de bloque Pepsu. El diagrama del Pepsu (proveedores, entradas, proceso, salidas, usuarios) es un documento sencillo que muestra la forma de operar el proceso mediante un enfoque sistémico.
- Diagrama de flujo. Es una herramienta que representa en forma gráfica la secuencia que siguen las operaciones de un determinado proceso y el recorrido de las formas o materiales.
- Herramienta para el análisis de problemas (5W + 1H). Esta técnica permite estudiar de manera más completa aquellos problemas que se

⁷⁴ *Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, octubre de 1998, p. 7.

⁷⁵ *Ibidem*, Anexo 1, p. 7.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Cuadro 6 Metodología de mejoramiento de procesos

Etapa	Descripción
1. Identificación de prioridades	En esta etapa se identifican los procesos prioritarios con información disponible que permite analizar su importancia.
2. Designación de integrantes del grupo operativo proceso	Se identifican las unidades responsables directamente involucradas con el seleccionado y se designan los miembros del grupo operativo.
3. Identificación de subprocesos y conexiones con procesos internos y externos	El grupo operativo identifica los subprocesos, así como las relaciones existentes con otras entidades o unidades para garantizar un análisis completo de todos los elementos que inciden en el mismo.
4. Diagnóstico insituacional	Es el análisis de los diversos factores que en conjunto determinan la percepción que se tiene del proceso prioritario.
5. Designación de equipos de análisis de proceso	El grupo operativo incorpora a directivos hasta el nivel que corresponda.
6. Identificación de las actividades competentes del proceso	Los equipos de mejora realizan el listado de actividades componentes del proceso.
7. Identificación de problemas en el proceso	Los equipos de mejora identificarán las causas que provocan ineficiencia e impactan negativamente en la adecuada operación del proceso.
8. Propuesta de procesos “deber ser”	Los equipos de mejora elaboran el flujo “deber ser” y lo compararán con el flujo actual, para definir estándares e indicadores de gestión, así como las acciones de mejora.
9. Registro de acciones de mejora	Se identifican áreas de oportunidad específicas para generar acciones de mejora.

(continúa)

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

- | | |
|--|--|
| 10. Determinación de indicadores de avances y resultados | Se establecen indicadores de gestión relacionados con las áreas de oportunidad detectadas en el análisis de procesos asociadas con las acciones de mejora. |
| 11. Ejecución de acciones de mejora | Se ejecutan las acciones de mejora por los equipos designados para el efecto. |
| 12. Observación del comportamiento del nuevo proceso | Se realizan observaciones directas en el área de trabajo y mediciones del tiempo real de cada actividad. |
| 13. Determinación de desviaciones y necesidades de apoyo | Los equipos son los responsables del procesamiento y control de la información requerida durante la instalación de los flujos “deber ser”. |
| 14. Seguimiento de la implantación del cambio | El grupo operativo es el responsable de dar seguimiento periódico y consistente a los avances, problemas u obstáculos encontrados en la instrumentación del sistema. |
| 15. Ajuste de las acciones de mejora | Los equipos de mejora desarrollan las acciones de ajuste, contención o mejora que resulten necesarias. |
| 16. Elaboración del reporte de resultados | El reporte debe considerar el grado de avance en la ejecución de los flujos del “debe ser”. |
| 17. Validación del reporte de resultados | El grupo operativo analiza y valida el reporte de resultados. |
| 18. Evaluación de resultados y toma de decisiones | El grupo operativo presenta ante el grupo estratégico el reporte final de resultados acompañado de las nuevas áreas de oportunidad. |
| 19. Retroalimentación | El grupo operativo procede a dar continuidad al sistema conforma los equipos de mejora correspondiente. |

Fuente: Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam octubre de 1998, pp. 16-24.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

hayan planteado en el análisis de procesos, al responder a las preguntas: ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿porqué?, ¿quién? y ¿dónde?

- Matriz de valor agregado. Es una herramienta que permite analizar cada una de las actividades que componen un proceso a partir de dos dimensiones: agrega o no valor al proceso y es o no necesaria en el proceso.
- Diagrama de Pareto. El principio de este diagrama enfatiza el concepto de lo vital y lo trivial. La idea básica detrás del principio es ordenar o dar prioridad a la recolección de datos para la solución de problemas. Parte de la idea de que 20% de las causas originan 80% del problema (pocos vitales) y el 80% restante de las causas sólo produce 20% de los problemas (muchos vitales).
- Diagrama de causa-efecto. A este diagrama se le conoce también como “espina de pescado” o Ishikawa. La finalidad de esta técnica es ayudar a los equipos de mejora a detectar los diferentes tipos de causas que influyen en un problema, seleccionar los principales y jerarquizarlos.
- Gráfica de Gantt. Esta herramienta permite contar con información acerca del avance, desarrollo, atraso o terminación de las diferentes actividades de la implantación de una acción de mejora.

El Promap vuelve a introducir en la agenda pública la preocupación de hacer más eficiente y moderna la administración pública, sin embargo el énfasis se centra en el carácter de ésta como prestadora de servicios, lo que sin duda resulta una limitante que hay que considerar en el análisis del programa.⁷⁶

La aplicación de la endoprivatización en las dos etapas del Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) muestran un nuevo manejo público. En primer lugar, se desvían los servicios de la administración pública del ciudadano para orientarse al cliente. En segundo, se busca aumentar la eficiencia de los servicios públicos combatiendo a las buro-

⁷⁶ Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 3.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

cracias gubernamentales, desarrollando un enfoque al servicio y al cliente. En tercer lugar, sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el sistema de botín, ya que este subprograma es uno de los más atrasados en la modernización. Finalmente, aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en argumentos de tipo administrativo.

En este proceso de privatización y endoprivatización la administración pública es concebida como un negocio o como una organización pública en la que pueden aplicarse las teorías gerenciales para obtener eficiencia y eficacia como fines últimos del gobierno. Paul H. Appleby había dicho que el gobierno es diferente:

En términos amplios, la función y la actitud gubernamental tiene, al menos, tres aspectos complementarios que diferencian al gobierno de todas las demás instituciones y actividades: amplitud de alcance; impacto y consideración; contabilidad pública; carácter público. Ninguna institución no gubernamental tiene la amplitud del gobierno. [...] Ninguna otra institución es tan públicamente responsable. Ningún acto realizado o proyectado por el gobierno en una democracia es inmune al debate, examen o investigación por parte del pueblo. Ninguna otra empresa tiene tal interés para todos, depende lo mismo de todos, ni se ocupa en forma tan viva de aquellos elementos psicológicos e intangibles que reflejan las necesidades económicas y las aspiraciones del pueblo. Ciertamente que las demás instituciones no son ajenas a la política; pero el gobierno *es* política.⁷⁷

La administración privada no es la administración pública. Esta última se basa en el derecho y el deber públicos. La privada tiene como asiento el derecho privado, se deja al arbitrio de los particulares como los deberes familiares o religiosos. La primera llega tan lejos como el dominio del derecho público; la segunda se aplica libremente en el terreno del dere-

⁷⁷ Appleby, Paul H., "El gobierno es diferente", en Dwight Waldo. *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1985, p. 80.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

cho privado.⁷⁸ La noción gerencial de la administración pública aplicada como estrategia para modernizar el aparato gubernamental puede contribuir a hacer más eficientes áreas de bienes y servicios públicos, pero al mismo tiempo, en sentido contrario puede limitar, obstaculizar y propiciar retrocesos por el desconocimiento de la naturaleza del aparato público. La endoprivatización como estrategia del *nuevo manejo público* no es la solución para la búsqueda de una verdadera modernización administrativa como la que necesita nuestro país.

III. Conclusiones

La administración pública mexicana es producto de un largo proceso histórico en la que las reformas administrativas son el signo de su propia modernidad. Tanto en la Independencia, durante la Reforma y después de la Revolución, el aparato gubernamental ha sufrido cambios que se encuentran determinados en última instancia por el gobierno en el poder. En este proceso dos reformas administrativas que marcan definitivamente el carácter y naturaleza de la administración pública en la década de los setenta fueron las impulsadas por los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. Estas reformas sentaron las bases administrativas para la conformación de la actual administración pública.

En las décadas de los ochenta y los noventa cuatro tendencias han prevalecido en la administración pública mexicana: 1) la privatización de empresas públicas; 2) la simplificación administrativa; 3) la descentralización administrativa; y 4) la endoprivatización. Cada tendencia corresponde a un problema estructural de la propia naturaleza de la administración pública mexicana. El problema del tamaño del gobierno se intentó resolver con la venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia de las

⁷⁸ Blunchli, M., "La administración pública", *Revista de Administración Pública*, México: INAP, abril-junio 1980, núm. 42, p. 127.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

empresas públicas al llegar a una cifra récord de mil 155 empresas públicas. El burocratismo que se manifiesta en el excesivo papeleo de trámites para la prestación de los servicios públicos intentó resolverse a través de la simplificación de documentos, pasos y requisitos. Por su parte, la excesiva centralización en la toma de decisiones y en la asignación de recursos del gobierno federal se pretendió superar mediante procesos de descentralización en los ámbitos educativo, de salud y recientemente de gasto social. Por último, la eficiencia como valor último que debe prevalecer en la administración pública ha sido planteada a partir del resurgimiento de las teorías gerenciales para ser aplicadas de manera automática como si éstas fueran *verdades absolutas* y resolvieran el problema complejo de la burocracia.

Cada tendencia tiene su origen en argumentos que pueden ser considerados como planteamientos cuestionables desde el principio. El argumento de tamaño enorme y omnipresente de la administración pública mexicana es relativo, ya que el problema de fondo sigue siendo que el gobierno federal concentra la mayor asignación de recursos y de personal, en detrimento de los gobiernos estatales y municipales. El tamaño del Estado es un problema de la excesiva centralización de la administración pública federal. Por ello, la descentralización ha encontrado obstáculos, resistencias e inercias que pueden superarse después de varios periodos de gobierno como lo muestran los casos de descentralización en materia de salud y educación. La eficiencia y la utilización adecuada de los recursos públicos no puede ser un fin en sí mismo, si éste no es asociado con otros valores como la equidad social y la oportunidad de un mejor servicio público.

La endoprivatización enfatiza al cliente despersonalizando sus derechos políticos y sociales como ciudadano. La administración pública no puede concebirse sólo como un campo para asuntos de negocios; es algo más, debido a que tiene mayores fines sociales y responsabilidades éticas superiores. La administración pública es diferente. Los retos que prevalecen para la administración pública mexicana el próximo milenio, constituyen saldos no resueltos por estas tendencias prevalecientes (privatización,

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

descentralización, simplificación y endoprivatización) en la década de los ochenta y noventa, las cuales deberán incorporarse en la agenda administrativa de la reforma del Estado.⁷⁹

IV. Referencias bibliográficas

- AGUILAR, Luis F., “La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública”, en *Revista de administración pública. Ensayos sobre la nueva administración pública*, núm. 91, 1996.
- APPLEBY, Paul H., “El gobierno es diferente”, en Dwigth, Waldo, *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México: Trillas, 1985.
- BERG, Elliot, “Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático”, *Perspectivas Económicas*, núm. 4, 1987.
- BLUNCHLI, M., “La administración pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 42, 1980.
- CARDOZO BRUM, Myriam, “Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano”, en *Prospectiva*, núm. 10, 1998.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- CROZIER, Michel, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México: FCE, 1992.
- CRUZ, José, *Reinventando el gobierno en México*, México: Orión, 1998.
- CHANES NIETO, José, “La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.),

⁷⁹ Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*. México: INAP, 1998.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

- Reflexiones al futuro*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.
- DE LA MADRID, Miguel, "Mítin en Querétaro, Qro., 31 de mayo de 1982", *Manual síntesis de pensamiento político*, Partido Revolucionario Institucional-Coordinación General de Documentación y Análisis, México: 1982.
- GUERRERO, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México: INAP, 1989.
- , *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- , "Privatización de la administración pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 1, 1990.
- HANKE, Steve H., *Privatización y desarrollo*, México: Trillas, 1989.
- MÉNDEZ, José Luis, "La modernización administrativa", *Enlace*, núm. 48, 1998.
- MOCTEZUMA, Esteban, "La educación frente a las nuevas realidades", *Resumen de una visión de la modernización de México*, tomo II, México: FCE/Presidencia de la República, 1994.
- PARDO, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México: INAP/Colegio de México: 1993.
- , "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", *Enlace*, núm. 43, 1996.
- RANDALL Fitzgerald, "La revolución de la privatización", *Perspectivas Económicas*, núm. 2, 1982.
- ROEL RODRÍGUEZ, Santiago, "Promap y proceso de cambio", Ponencia presentada en Toluca, estado de México, el 21 de mayo de 1997, en el Tercer encuentro nacional de desarrollo administrativo y calidad.
- ROGOZINSKI, Jacques, *La privatización en México*, México: Trillas, 1997.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*. México, UNAM, tesis para obtener el grado de maestría en Administración pública, 1993.
- , *Administración pública y reforma del Estado en México*. México: INAP, 1998.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

- ., “Descentralización del gasto social y creación del ramo 33: dos estrategias de política social”, en *Control gubernamental. Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, año VII, núm. 13, Toluca: Gobierno del estado de México, Secretaría de la Contraloría, 1998.
- ., “La administración pública en México: retos y desafíos hacia el fin del milenio”, *Revista IAPEM*, núm. 39, 1998.
- ., “Reinventando el gobierno en México”, *Prospectiva*, año 4, núm. 11, noviembre de 1998.
- STARR, Paul, “El significado de la privatización”, en Kamerman, Sheila, y J. Kahn, Alfred, *La privatización y el Estado benefactor*, México: FCE, 1993.
- VÁZQUEZ CANO, Luis Ignacio, “La simplificación administrativa”, en *La administración pública contemporánea en México*, México: Secogef/FCE, 1993.

Documentos oficiales

- Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México: Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973.
- Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México: FCE, 1994.
- Guía técnica para la definición y suscripción de bases de coordinación*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1996.
- Guía técnica para la difusión de estándares de servicios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1996.
- Guía técnica para estándares e indicadores de servicios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.
- Medición y evaluación de avances conforme al Promap*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.
- Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios. Anexo 1, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

Nivel directivo. Planeación directiva, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.

Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México: *Diario Oficial* de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

Promap 1995-2000. Nueva metodología de mejoramiento de procesos, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

Promap 1995-2000. Resultados en dependencias y entidades de la APF en el segundo semestre de 1997, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente. Guía técnica, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.

Nota sobre los autores

DR. DAVID ARELLANO GAULT, profesor de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

DR. GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS, coordinador de Investigación Aplicada del Instituto Nacional de Administración Pública.

DR. OMAR GUERRERO, profesor de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ, funcionario de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Presentación de la colección

En 1997, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, concluyó la reforma para modificar los planes y programas de estudio.

Para la carrera de ciencia política la reforma significó la inclusión de nuevos contenidos temáticos, enfoques y corrientes, que se habían quedado afuera de la enseñanza y la investigación.

Un año después, un grupo de profesores e investigadores de diversas instituciones de educación superior, dedicados de tiempo completo a la ciencia política, decidimos darnos a la tarea de crear una colección de textos que abordaran los nuevos temas y enfoques de la ciencia política, buscando poner al día nuestra disciplina y proporcionar a estudiantes, profesores e interesados en el análisis político el debate sobre los temas contemporáneos, como son las nuevas corrientes de la filosofía política, los estudios sobre comunicación política y mercado electoral, gerencia pública, entre otros.

En total el proyecto pretende tratar nueve grandes temas, cada uno de los cuales es abordado por un grupo de investigadores coordinados por especialistas en la materia.

CARLOS SIRVENT

En esta ocasión ponemos en sus manos el texto sobre *Gerencia pública: una aproximación plural*, que fue coordinado por el doctor Omar Guerrero.

El proyecto ha sido posible gracias al esfuerzo de la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM.

Dr. Carlos Sirvent
Coordinador de la colección

Introducción

OMAR GUERRERO

I

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se ha propuesto nutrir los nuevos planes de estudio con trabajos que sirvan como textos de enseñanza o que resalten el estado del arte en las disciplinas en ella cultivadas. Este último es el motivo de la presente antología: *Gerencia pública: una aproximación plural*.

La asignatura del caso se llama Gerencia pública y se imparte en el sexto semestre de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, tanto en el sistema escolarizado, como en el sistema de enseñanza abierto. Ella entraña un tema de singular interés para el estudio de la administración pública, así como para la ciencia política, pues hoy en día constituye uno de los tópicos más tratados, pero ciertamente más debatidos y de menor rigor definitorio como campo del conocimiento. Pero tiene a su favor el constituir una ventana de problematización administrativa de enorme interés debido, principalmente, a que refracta las tensiones habidas entre la reforma de las administraciones públicas nacionales y las transformaciones mundiales a través de los esquemas de lo que en inglés se llama *management*.

Un aspecto muy singular que no se puede soslayar con miras a la enseñanza es que, un tema nutrido por el debate nacional e internacional, pero también jaloneado por apreciaciones contrastantes, y hasta irreconciliables, difícilmente delinea un campo del saber de manera uniforme y apto para un aprendizaje bajo reglas comunes. Tal es el motivo del carácter de la antología, más orientada a destacar los tópicos de interés en gerencia pública, aportar al debate y contribuir a esclarecer un tema que por su dinámica y naturaleza polémica, constituye una madeja conceptual enredada y evasiva.

Los autores de la antología son coincidentes en el tema tratado: gerencia pública, pero libremente discrepantes por cuanto acercamientos y modos de mirarla, de aquí la pluralidad de sus apreciaciones. La obra trata del *management*, en su original idioma inglés, pero la traducción del término a nuestra lengua ha sido totalmente libre y cada autor la ha trasladado de manera diversa. En suma, como el suceso en sí está en plena formulación hoy en día, los acercamientos de cada colaborador tienen puntos de contacto, pero también perspectivas diversas que van más allá del matiz.

Sin embargo, las colaboraciones se han encaminado a confluir en el interés común de establecer un mapa comprensivo de la gerencia pública, en beneficio del lector inmediato: el estudiante de la asignatura Gerencia pública. Sucedáneamente, la obra se empeña por hacer un aporte, al estudio del tema, de la academia administrativa mexicana.

II

Gildardo Campero Cárdenas, conspicuo profesor de muchas generaciones en nuestra Facultad, ha hecho una contribución trascendental en pro de la definición del concepto de gerencia, además de gerencia pública y administración pública, cuya utilidad rebasa el propósito inmediato de la enseñanza universitaria. Su trabajo titulado “Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma”, no sólo brindará un mapa conceptual comprensivo a los estudiantes de la referida asignatura, que serán los primeros beneficiarios, sino también una ayuda investigativa para la preparación de tesis de licencia-

tura y posgrado en el tema, pues las ideas y su estructura discursiva abren un camino de claridad sobre un tema ciertamente oscuro.

David Arellano Gault, joven y distinguido catedrático de administración pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, es autor del trabajo más nítido, y valga en modo de decirlo, críticamente creativo del *public management* entendido en español como gestión pública. En las páginas de su trabajo, “Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias de su uso”, el lector encontrará una visión penetrante de la estructura discursiva de la gestión pública, toda vez que una panorámica cabal del estado del arte en Estados Unidos acerca de la nueva gestión pública y la opción pública.

José Juan Sánchez González recientemente se doctoró en administración pública y fue galardonado con el premio de Instituto Nacional de Administración Pública. Dedicado al ejercicio profesional y la academia, Sánchez González es uno de los profesores jóvenes más reconocidos y valiosos, cuyos aportes están presentes en su trabajo titulado “Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endo-privatización”. Aquí los lectores podrán apreciar la evolución de la reforma administrativa en México, hasta los años actuales de la implantación de las transformaciones de tipo gerencial.

Finalmente, quien escribe estas líneas ha hecho un trabajo titulado “El mito del *management* público”, con la finalidad de explorar un modelo de implementación que, siendo de corte anglosajón, se pretende exportar de manera indiscriminada en el orbe entero.

Sólo para finalizar deseo hacer énfasis en que los trabajos de los doctores Gildardo Campero, David Arellano y José Juan Sánchez constituyen una colaboración cimera de la academia mexicana en particular, e iberoamericana en general, a un tema en el cual la actitud académica no había alcanzado la seriedad de análisis, el examen crítico y la actitud científica que había requerido.

Invierno de 2003

GESTIÓN PÚBLICA: FUENTES ANALÍTICAS, CRÍTICAS PERTINENTES
Y ADVERTENCIAS SOBRE SU USO 17

David Arellano Gault

I. Introducción	17
II. Las fuentes de la gestión pública en Estados Unidos	18
II.1. Elección pública: la burocracia que maximiza el presupuesto	20
II.2. Mejor práctica de investigación: eficiencia pública por prescripción privada	27
II.3. Desregulación y revitalización del sector público: liberar la discreción vs. la necesidad de control	38
II.4. Crisis de la gestión pública estadounidense	44
III. Cinco dilemas estratégicos de la gestión pública	46
III.1. Los problemas de la vieja administración pública	47
III.2. Cinco dilemas clave sin solución	53
IV. Reflexiones finales	60
V. Referencias bibliográficas	61

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

DAVID ARELLANO GAULT

I. Introducción

Este documento tiene varios objetivos. El primero de ellos es desarrollar, con cierta profundidad, las fuentes analíticas de la hoy conocida “nueva gestión pública”. Es común escuchar que sus fuentes se encuentran en la adaptación de técnicas administrativas típicas del sector privado, al sector gubernamental. Sin embargo, esto es inexacto pues la visión de la nueva gestión pública no comienza en la década de los noventa y es en el estudio de la crisis de identidad de la administración pública, en la introducción de estudios organizacionales y en el examen económico de la burocracia de las décadas sesenta y setenta, donde las bases de esta corriente de análisis se encuentran. Buscaremos comprobar que la gestión pública no se puede ver como un cuerpo homogéneo de

DAVID ARELLANO GAULT

ideas, y observaremos cómo el debate, al respecto, es fuerte y extenso. Dada esta contextualización, el segundo objetivo del artículo está en hacer una crítica al optimismo y simplismo de diversas perspectivas de la gestión pública. Esta crítica busca dejar claro que detrás del simplismo de algunas corrientes de moda de la gestión pública se encuentran una serie de insuficiencias teóricas y graves descuidos metodológicos sobre los cuales hay que poner atención. Las bases futuras de la gestión pública, como disciplina, están sin dudarlo en el desarrollo de investigaciones sistemáticas y con perspectiva de largo plazo, sobre las cuales es poco lo que se ha discutido en comparación con la idea de que es suficiente analizar estudios de “éxito”, enfoque que deja mucho que desear en términos de investigación científica y que mina las bases de largo plazo de la disciplina. Por último, se realiza una reflexión y una advertencia respecto de los límites sustantivos de la propia gestión pública. Se plantean cinco dilemas fundamentales y estratégicos sobre los cuales esta perspectiva no tiene soluciones claras. Estos dilemas claves son una primera guía de los elementos críticos a estudiar e investigar con el fin de que la gestión pública pueda, realmente, convertirse en una perspectiva de largo plazo dentro de la disciplina que conocemos como administración pública.

II. Las fuentes de la gestión pública en Estados Unidos

La reforma del gobierno es, hoy día, un tema recurrente en la literatura sobre gestión pública en Estados Unidos. En el ámbito práctico, el gobierno de Clinton presenta su propia versión: la *National Performance Review*. Después de los esfuerzos de Kennedy y su grupo de trabajo para perfeccionar la contratación en el gobierno del equipo de Johnson para aumentar la capacidad administrativa del Ejecutivo; del sumamente poderoso consejo encabezado por el empresario Roy Ash para proponer mejoras al Ejecutivo, con Nixon; y del influyente panel para revisar las formas de adquisición federal durante Reagan, el vicepresidente Al Gore lanza en, 1993, un ambicioso plan de reforma de la administración pública.

Inspirado por las ideas de Osborne y Gaebler (1992) acerca de “reinventar el gobierno” y del paradigma posburocrático (Barzelay, 1992), la *National Performance Review* ha desencadenado discusiones respecto de las posibilidades que el enfoque privatizador pueda tener para alcanzar un mejor gobierno. Por lo mismo, han surgido alternativas que definen una estrategia distinta para encarar el asunto. Propuestas como la “desregulación” (DiIulio, 1993, 1994) y la “revitalización” del sector público (Thompson, 1993) aparecieron en el espectro académico como una crítica a dicha opción de reforma y sugiriendo otras vías para atacar el problema. Esto no sólo ha permitido analizar la *National Performance Review*, sino que ha propiciado debates académicos y metodológicos que están permeando, en Estado Unidos, el desenvolvimiento de la administración pública como disciplina para los próximos años.

Sin embargo, podría decirse que mientras más se aleja la discusión de las recetas simples del tipo “reinventar el gobierno”, más confusión metodológica y práctica se genera. Las conclusiones críticas de las propuestas de desregulación y revitalización parecen apuntar a un callejón sin salida: el lograr cambiar y reformar al gobierno es una situación demasiado compleja, los avances serán –en el mejor de los casos– modestos y las contradicciones y fallas en la implementación de los programas de reforma se multiplicarán. Peor aún, las alternativas más informadas y menos simplistas como las de desregulación, vistas por sus propios exponentes y defensores, son en muchos casos inaplicables (Thompson, 1993, p. 319).

Resulta entonces importante descubrir por qué se genera esta aparente esterilidad de los nuevos ofrecimientos de una escuela que se propuso ser (más allá de un cambio de nombre como insinuó Wildavsky)¹ el renacimiento del pensamiento académico sistemático y metodológico en la arcaica “administración pública”.

¹ “Sustituyendo una palabra, digamos ‘administración’ por ‘gestión’, el viejo mundo de la administración pública será revivido bajo la nueva rúbrica de la ‘gestión pública’” (Wildavsky, 1985).

DAVID ARELLANO GAULT

Para ello realizaremos una revisión de los argumentos y críticas a tres de las principales corrientes de análisis que es posible encontrar hoy en la gestión pública estadounidense. Comenzaremos por la de la “elección pública” (*public choice*), para seguir después con otras más ligadas a la disciplina de la administración y que denominaremos como “la mejor práctica de investigación” –que integra las ideas de “reinventar el gobierno” y “paradigma posburocrático”– y, por último, a la desregulación y revitalización del sector público.

Por las profundas diferencias metodológicas y de alcance práctico de cada propuesta, las diversas críticas presentadas pueden parecer de nivel discursivo distinto (algunas veces muy teórico como en el de la elección pública, otras muy “pragmático”, como en “reinventar el gobierno”). Creemos, sin embargo, que esto debe ser visto más como parte de las características propias de cada corriente que como un intencionado des-nivel en el análisis planteado.

II.1. Elección pública: la burocracia que maximiza el presupuesto

La persistente crisis de la administración pública produjo textos que propusieron revoluciones paradigmáticas. Las concepciones que pretendieron encontrar la naturaleza racional de las decisiones fuera del mercado, plantearon continuar en el espacio de las actuaciones con sentido racional, en sociedades democráticas (Hayek, 1960, 1978). En la búsqueda de una lógica similar al comportamiento racional individualista del mercado en el espacio colectivo (Arrow, 1951), el papel del Estado fue definido con más precisión en términos de generador de los bienes públicos. Sin embargo, las relaciones entre acción liberal y óptimo de Pareto (Elster y Hylland, 1986) han quedado como una contradicción difícil de resolver.

Pese a esto, en el ámbito de la gestión pública tales proposiciones no quedaron sin eco. El bien conocido texto –y para muchos el inspirador de importantes desarrollos posteriores– escrito por Vincent Ostrom (1972) planteaba una diferenciación entre la administración pública y su paradigma

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

en Estados Unidos. Ostrom establece que, a partir de Woodrow Wilson, la disciplina se desarrolló pretendiendo ser el cuerpo obediente de la ley y el orden desde el gobierno; sin embargo, en los mismos documentos de los federalistas es posible encontrar una interpretación distinta:

El servidor público en una sociedad democrática no es un servidor neutral y obediente de las órdenes de su amo. Rehusará realizar esfuerzos fuera de la ley para explotar el bienestar común o usar capacidades coercitivas del Estado para afectar los derechos de las personas, pero usará la persuasión pacífica y razonada para llevar a cabo tales acciones (Ostrom, 1972, p. 131).

Ante la posibilidad de explicar la conducta del servidor público partiendo del supuesto de que es un actor con intereses propios, Ostrom abrió la puerta a un estudio más complejo del comportamiento burocrático. Sin embargo, también propuso el sesgo de la teoría por desarrollar: la teoría económica racional.

La teoría de las externalidades, propiedades comunes y bienes públicos, la lógica de la acción colectiva y la empresa pública [...] Los conceptos de industrias de servicio público y federalismo fiscal tendrán prioridad en esta teoría [...] La atención cambiará de la preocupación por la organización para preocuparse por las oportunidades que los individuos puedan tener en un ambiente multiorganizacional [...] Una teoría democrática de la administración no estará preocupada por la simplicidad, el equilibrio y la simetría, sino por la diversidad, la variedad y la respuesta a las preferencias de los actores. Un sistema de administración democrática depende de la complejidad ordenada de las relaciones sociales (Ostrom, *op. cit.*, p. 132).

Siguiendo la tradición de revisión metodológica que se lleva a cabo en varias disciplinas sociales, la propuesta de Ostrom se ligó con los movimientos teóricos de la economía que propugnaban por encontrar una respuesta a las críticas desarrolladas contra el óptimo de Pareto como regla universal del comportamiento racional eficiente. Buchanan (1972) sugiere observar el problema de las excepciones al principio paretiano no como una grieta significativa en la lógica del modelo en sí mismo, sino como una interpretación errónea en el momento de cambiar de “comportamientos

DAVID ARELLANO GAULT

privados” a “comportamientos públicos”. La idea de la elección pública surge como un puente entre la conducta de las personas que actúan en un mercado y la de aquellas que lo hacen en el proceso político. Pretender que este último se conduzca exactamente igual que un mercado económico ha sido el error más grave, según Buchanan. El proceso político también tiene su regulador eficiente y su principio rector para lograr la eficiencia óptima, pero las reglas son distintas (McLean, 1987).

En otras palabras, el instrumental de la economía es útil para estudiar el comportamiento político, siempre y cuando se construyan las ecuaciones propias de la racionalidad optimizadora de recursos (también escasos) en el ámbito político (Broeck, 1988).

La elección pública puede ser definida como el estudio económico de decisiones fuera del mercado, o simplemente como la aplicación de la economía a la ciencia política. El objeto de estudio es el mismo: teoría del Estado, reglas para votar, comportamiento del votante, burocracia y así por el estilo. La metodología, sin embargo, es de la economía (Mueller, 1979, p. 1).

Estas ideas, en general, se fueron concatenando en espacios de tiempo similares y ofrecieron opciones para cada una de las propuestas de la elección pública. Para el caso del comportamiento de los participantes en la administración pública, el trabajo del economista estadounidense Niskanen aportó la idea del “burócrata maximizador de presupuesto”, es decir, una explicación económica del comportamiento burocrático.

II.1.1. Modelo de la burocracia maximizadora del presupuesto

A partir de una somera revisión crítica de los conceptos de burocracia desde el ángulo económico (propuestos por Mises [1944], Tullock [1965] y Downs [1967]) y del supuesto (cuestionable) de que los elaborados por Weber y sucesores no estudiaron con detalle las características del comportamiento económico de la burocracia, William A. Niskanen (1971, 1973, 1975) desarrolló un modelo básico aplicable de tal comportamiento en sociedades democráticas.

Niskanen parte, pues, de una definición económica de la burocracia, a la que le atribuye dos características:

- 1) Los dueños y empleados de estas organizaciones no se apropian de ninguna parte de la diferencia entre ingresos y costos como ingreso personal.
- 2) Alguna parte de los ingresos de la organización se derivan de otra fuente distinta a la de la venta del producto o servicio.

Esta definición incluye a las organizaciones no lucrativas que reciben un apoyo financiero continuo y excluyen claramente a las organizaciones privadas y públicas cuyos ingresos por venta son elevados (servicio público de electricidad y gas, construcción, etcétera).

Adicionalmente se destaca que las burocracias se especializan en la prestación de servicios que “alguna gente prefiere que sean distribuidos en grandes cantidades en vez de venderse por unidad” (Niskanen, 1971, p. 18). Esto permite que una de las más importantes diferencias entre las organizaciones privadas y de gobierno sea el costo de transferencia de membresía de una a otra y no, como es común creer, la naturaleza o grado en que los individuos influyen en las actividades de la organización o el grado de coerción aplicado para obtener los ingresos. En este sentido las burocracias distribuyen servicios que otro grupo de personas ha contribuido a aumentar y que, de otra manera, se verían sujetos al libre juego del mercado.

Aunado a esto, el hecho de que algunas burocracias entreguen productos y servicios que se caracterizan por tener altos costos fijos de producción o por la dificultad de recolectar tarifas, hace que la definición del resultado que deberían obtener sea, en la mayor parte de los casos, muy difícil de determinar. Por esta razón es extremadamente complicado establecer parámetros de control sobre las burocracias y otorgar instrucciones claras al burócrata (Niskanen, *op. cit.*, p. 10).

Es lógico entonces que, ante instrucciones ambiguas y la incapacidad del agente controlador para definir el resultado que se desea en un tiempo determinado, la burocracia tenga una sensible ventaja al establecer el objetivo que se puede alcanzar y los recursos con los que se ha de obtener.

DAVID ARELLANO GAULT

La organización que otorga el dinero depende de una burocracia para generar y entregar determinado servicio y, a su vez, ésta depende de dicha organización al no tener alternativas de financiamiento. En términos económicos esto se conoce como monopolio bilateral.

La burocracia ofrece un grupo de actividades y de resultados esperados a cambio de un presupuesto. Sin embargo, la diferencia de información, y por tanto de poder de definición que tiene la burocracia en esta asimétrica relación, le permite establecer algunas condicionantes.

Desde el punto de vista del burócrata, la relación con su garante de financiamiento puede reducirse a la función de presupuesto-resultado. En términos racionales el garante de los recursos está dispuesto a incrementar el presupuesto asignado a cambio de una expectativa de resultado mayor. Sin embargo, en algunas ocasiones, también en esta relación estaría dispuesto a dar un presupuesto mayor ante una expectativa de resultado *menor*. Esto, porque el garante no tiene un control sobre la definición y el alcance de los resultados. La burocracia, ante esta circunstancia, no tiene como trascendente la opinión y preferencia de los receptores de sus servicios sino, de manera exclusiva, las de su garante (Niskanen, *op. cit.*, p. 27). Asimismo, esto se ve reforzado usualmente por una disparidad importante en la información de que disponen los burócratas y sus garantes. Como regla general, serán aquéllos los que tengan mucha más información. El monopolio bilateral se convierte en monopolio del lado de los burócratas.

En este sentido la burocracia actuará racionalmente si busca maximizar su presupuesto en razón de salarios, reputación, poder, clientelismo y resultados, sin la necesidad de impulsar cambios y mantener la tranquilidad para administrar la oficina. Todas, excepto las dos últimas, son las causas en el modelo de que la burocracia busque, sistemáticamente, maximizar su relación de presupuesto, y generar una oferta de satisfacción relativa de su garante, no de su público.

Las propuestas sugeridas a partir de estos postulados buscan romper, a través de mecanismos de mercado, el monopolio de información e incertidumbre que la burocracia posee. Se intenta así incrementar la com-

petencia entre las burocracias mediante la obtención de productores privados para entrar al proceso y transformar los incentivos de la burocracia para inducir un comportamiento dirigido a la eficiencia y reafirmar el control del proceso de revisión por el Presidente y los representantes legislativos de los votantes (*ibídem*, p. 228).

En el ámbito metodológico este modelo ha encontrado apoyos sustantivos en la teoría del agente principal al estudiar los comportamientos económicos racionales en el plano organizacional en términos de control de la información, de los recursos y de los premios-castigo.

II.1.2. Reformulaciones y críticas

Las reacciones que este modelo ha provocado son múltiples. Diversos estudios se han desarrollado para probar o encontrar las limitaciones de los argumentos surgidos. Su efecto ha sido innegable en algunos espacios políticos: Thatcher asignó el texto como lectura obligada para los servidores públicos, mientras que Reagan nominó al propio Niskanen para el consejo de asesores económicos de su administración.

Desde el ángulo académico se ha buscado constatar las argumentaciones y supuestos de este modelo, y no obstante lo sugestivo del razonamiento, se han encontrado complejas limitaciones para confirmar las predicciones realizadas a la luz de estos postulados.

Laurence Lynn (1991) se pregunta si en realidad existe un caso donde las aseveraciones del modelo se puedan comprobar. Basándose en el análisis extensivo de diversos ejemplos llega a la conclusión de que si bien se observa una tendencia de la burocracia a mantener e incrementar su presupuesto, no parece claro que las motivaciones económicas tengan un papel predominante y permanente. Estudios en otras áreas han demostrado que en Estados Unidos es más probable encontrar casos en que se prefiere mantener el presupuesto para aproximarse a pequeños incrementos futuros y evitar así la tentación de incrementos fuertes, cuestión que política y organizacionalmente resulta complicada.

Por otra parte, a causa de la complejidad para definir resultados, la mayor parte de las burocracias se orienta hacia el *input* o, lo que es lo mismo, están orientadas a la actividad. Por lo conflictivo y excluyente de muchos objetivos en el sector público, se trata de establecer un parámetro menos abstracto, más específico, el que se logra mediante la determinación de las acciones en los programas. Si bien esto no es totalmente inconsistente con respecto al modelo del burócrata maximizador, el concepto de costo mínimo, la relación insumo-resultado y los incentivos del gobierno para diseminar información acerca del costo son bastante ambiguos en la práctica. La maximización del presupuesto puede ser uno de los medios para optimizar la utilidad de la burocracia, pero las restricciones organizacionales, los elementos políticos de interpretación y las interacciones entre diversos grupos hacen que la función de selección sea más difícil de lo pensado (Lynn, *op.cit.*, p. 68). Los arreglos institucionales y sus contextos generan patrones de recompensa que son, definitivamente, mucho más complicados que el modelo bilateral de Niskanen.

En este sentido, Jonthan Bendor y Terry Moe (1985) proponen una red de interpretación donde los resultados centrales (gubernamentales, presupuestos y eficiencia) están determinados por una serie interdependiente de decisiones en la burocracia, el Congreso y los grupos de interés. A través de este modelo reformulado, los autores llegan a mostrar, contrariamente a las predicciones de Niskanen, que la maximización del presupuesto no conduce ni a la ineficiencia orgánica ni a la sobre oferta endémica y que la maximización de los recursos, susceptibles de ser usados discrecionalmente, puede llevar a la explosión de un presupuesto ampliado en demasía y a la ineficiencia orgánica. En algunos casos pareciera que esto último es más importante que maximizar el presupuesto. De la misma manera, Dunleaux (1991) retoma el modelo de Niskanen para hacerlo más compatible con los diferentes tipos de burocracia que es posible encontrar en cualquier sector público.

Algunas propuestas derivadas de la teoría de la organización habían adelantado la idea de que la burocracia no es un cuerpo homogéneo que esté automáticamente sometido a la obediencia de los estratos superiores de la

jerarquía. En la década de los años cuarenta, diversos autores de la sociología de las organizaciones discutían las características reales de los actores de la burocracia como agentes interesados. En Estados Unidos, por ejemplo, Merton, Gouldner y Selznick discutieron la realidad organizacional y política de los grupos burocráticos. Selznick (1949) estudió el caso de la organización pública estadounidense *Tennessee Valley Authority* (TVA) y encontró que los diversos grupos de la burocracia buscan mecanismos para manejar la presión derivada de la dificultad de definir concretamente resultados y objetivos. Así, explica Selznick, existen diversas formas de enfrentar la incertidumbre, y las que él encontró en el caso de TVA fueron de índole ideológico-cultural (permear la organización con una imagen y una “misión”) y la cooptación de agentes que pudieran apoyar las necesidades materiales y de poder de la organización. La actuación burocrática para determinar los espacios de dominación controlables es mucho más compleja de lo que el modelo de Niskanen puede permitir, incluyendo objetivos de ahorro del presupuesto con distintos fines en situaciones particulares.

Aunque la escuela de la elección pública ha hecho explícito que no está intentando estudiar el problema de las organizaciones (como Niskanen lo aclara en su obra), muchas de sus limitaciones en la investigación de campo pueden encontrar referente explicativo en los trabajos de teoría de las organizaciones.

Es indudable, sin embargo, que la escuela de la elección pública ha otorgado un marco referencial formal para el análisis del comportamiento burocrático que hasta ahora había quedado en el plano de los estudios de caso o de generalizaciones teóricas.

II.2. Mejor práctica de investigación: eficiencia pública por prescripción privada

A partir de la ola de reproches que hizo un lugar común respecto de la ineficiencia del Estado, la idea de que la gestión privada lleva la vanguardia en cuestiones de eficiencia y actuación se ha generalizado en algunos círculos.

DAVID ARELLANO GAULT

El ejemplo de Taylor, midiendo con reloj en mano los tiempos y movimiento, o de Mintzberg, cronometrando las actividades relacionadas con la toma de decisiones de los directivos, aparece como el elemento metodológico base de una propuesta “pragmática” de investigación para mejorar la práctica diaria de los gerentes, supuestamente más allá de ideologías o posturas teóricas abstractas.

Tal ejemplo, a los ojos de muchos, debería de cundir a lo largo del “anacrónico” espacio de la administración pública, tan dada a enciclopedias históricas, análisis sociológico y legales y propuestas generalizantes cuyo único respaldo está en escudarse detrás de la ambigua frase “por el bienestar público”.

Los precursores de la “mejor práctica de investigación” hablan de dar un giro a la tendencia de estudiar los continuos fracasos de la administración pública, dedicándose sólo a los casos de éxito de manera directa y a observar los factores que lo determinaron.

Las propuestas del paradigma posburocrático y de reinventar el gobierno nacen de la constatación (poco sistemática, según algunos [Overman y Boyd, 1994]) de que los casos de éxito en el sector público se deben a personas emprendedoras y sabias que desarrollaron técnicas de gestión privada para el sector público (competencia y orientación hacia el mercado básicamente) vía investigaciones desarrolladas según esta filosofía.

II.2.1. El paradigma posburocrático

Basado en el estudio de un caso en particular en el estado de Minesota y apoyado por el Programa de innovaciones en el gobierno estatal y local de la Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, Michael Barzelay intenta generalizar una propuesta posburocrática como modelo a seguir en el futuro.

En el documento la experiencia exitosa del programa *Striving Toward Excellence in Performance* (STEP) en el estado de Minesota en la década de los ochenta, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

de competencia para resolver graves problemas de desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del *staff* del gobierno (Barzelay y Armajani, 1990).

A través de ejemplos “típicos”, como el de máquinas que fueron solicitadas y que llegan cuando ya no son necesarias o cuando son obsoletas, o que habiendo pedido una especificación, por razón de costos, se compró otra que no servía, Barzelay introduce la necesidad de una transformación de la forma en que la burocracia actúa.

El paradigma burocrático enseña, según Barzelay, que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme (Barzelay, 1992, p. 5). El ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y el ahorro, no en términos del objetivo y de la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Barzelay diagnostica un agotamiento de dicho paradigma ante la complejidad de los contextos de acción de cualquier gobierno moderno.

Ante una sociedad exigente y demandante, el “paradigma posburocrático” va tomando forma:

- 1) Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas; una posburocrática, hacia las necesidades y perspectivas del “cliente”.
- 2) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una posburocrática u “orientada al cliente”, por los resultados que alcanza para ellos.
- 3) Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre aquéllos.
- 4) Una agencia burocrática depende de la rutina. Una posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.
- 5) Una agencia burocrática lucha por su feudo; una posburocrática compete por negocios.

DAVID ARELLANO GAULT

- 6) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- 7) Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- 8) Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar del de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes (Barzelay, *op. cit.*, pp. 8-9).

Los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia nuevas palabras: clientes, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de sus empleados (Barzelay, 1994).

A la luz del ambiguo concepto de “interés público”, la generalidad de las acciones de la burocracia difícilmente deben resolver. Y en vista de la demanda cada vez más clara de acción eficaz de las administraciones públicas, este enfoque no puede continuar, según Barzelay.

El paradigma posburocrático requiere de cambiar variados y complejos valores:

- 1) Del interés público al del valor de resultado de los clientes.
- 2) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
- 3) De la administración de cosas a la producción de servicios.
- 4) Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
- 5) De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
- 6) De justificar costos a entregar valor.
- 7) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.

- 8) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.
- 9) De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación (Barzelay, 1992, p. 118).

II.2.2. Reinventar el gobierno

A partir de las diversas olas privatizadoras y minimalistas que cundieron dentro y fuera del gobierno en Estados Unidos, y muy probablemente por el desencanto de los resultados limitados de tales propuestas, un grupo de académicos surgidos de las escuelas de negocios comenzaron a plantear la aplicación de técnicas de la administración privada a la administración del gobierno.

Formulan un “nuevo paradigma” social:

Si el liberalismo tradicional fue la tesis y el conservadurismo de Reagan, su antítesis, el desarrollo en los capitolios estatales de Estados Unidos, ofrece un vistazo a la nueva síntesis, un paradigma que simboliza el próximo realineamiento generacional de la política estadounidense, como el progresivismo simbolizó el liberalismo del *New Deal*. La tesis, en su forma purista, veía al sector privado como el problema y al gobierno como la solución. La antítesis, nuevamente en su forma extrema, veía al gobierno como el problema y al sector privado como la solución. La síntesis redefine la naturaleza de ambos, el problema y la solución. Define el problema como nuestro papel cambiante en el mercado internacional. Define la solución como nuevos papeles y nuevas relaciones entre nuestras instituciones nacionales [Si] la tesis era el gobierno como solución, y en la antítesis el gobierno era el problema, en la síntesis es el socio (Osborne, 1988).

Para crear al nuevo “socio”, sin embargo, es necesario realizar una transformación radical, convertir al gobierno en un espacio de acción eficiente

DAVID ARELLANO GAULT

y eficaz, con tecnologías de punta y con actitudes empresariales. En otras palabras, hay que reinventar al gobierno.

Realizarlo es una tarea de prescripción de las medidas adecuadas que permitan cambiar el procedimiento y la actitud para hacer las cosas en las administraciones públicas. Osborne y Gaebler (1992) proponen diez medidas sustantivas:

- 1) Hacer del gobierno un catalizador, dirigir el timón en vez de remar. El gobierno ha demostrado que, por su tamaño y su complejidad, es un muy ineficiente realizador. El papel del gobierno no es hacer, sino dirigir estratégicamente, encontrando las vías y los caminos por los cuales conducir la acción colectiva. El gobierno liberado de la pesada carga de administrar la entrega de servicios (que bien pueden hacer otras organizaciones) puede ocuparse de experimentar y buscar alternativas flexibles para redirigir los recursos. La privatización puede alcanzar prácticamente a todos los rincones de la administración excepto uno: el de la gobernación.
- 2) El gobierno pertenece a la comunidad. El gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no entregarle servicios para pretender resolverlos. Las administraciones públicas desarrollan programas de asistencia del gobierno a las comunidades, que, en realidad, son definidas desde las élites diseñadoras de política pública y que, peor aún, son implementadas tomando como parámetro de la decisión las prioridades de la burocracia. Es la implantación de programas de gobierno vista como un favor hacia las comunidades y los ciudadanos, cuando en realidad son éstos los “propietarios” de los gobiernos y los programas o acciones deben ser desarrollados con su participación. Las organizaciones comunitarias tienen una serie de ventajas sobre las agencias burocráticas: conocen mejor lo que se necesita, son más flexibles y pequeñas, por lo general son más creativas y se enfocan a lo prioritario.
- 3) Cuando el gobierno debe entregar y diseñar un servicio tiene que enfrentarse a la competencia. Ésta obliga a las organizaciones y agen-

cias a pensar en el cliente, a premiar la innovación y no al procedimiento. Las agencias públicas pueden competir con otras, públicas o privadas, e incluso llevar a la competencia entre ellas a agencias privadas.

- 4) Las agencias de gobierno deben ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas; las agencias públicas, pretendiendo asumir la responsabilidad del manejo de los recursos públicos ante la sociedad (*accountability*), han desarrollado (y se han visto muchas veces en la necesidad de obedecer) un sinnúmero de reglas. A la larga, la regla se convierte en el patrón para la acción y el objetivo, para el que se definió la acción, queda relegado. Evaluar y monitorear a las organizaciones por sus resultados respecto de una misión más que por los gastos de recursos es un paso necesario para tener un gobierno eficiente. Las organizaciones dirigidas a una misión son más eficientes y producen mejores resultados que las guiadas por reglas. Asimismo, el desperdicio y el malgastar se reducen. El sistema de control y fiscalización debe ser transformado no sólo para observar en qué se gastó el dinero, sino en qué forma y nivel se alcanzaron los resultados deseados.
- 5) Relacionado íntimamente con el punto anterior, podemos decir que, en general, un gobierno que se evalúa por sus resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción, donde alcanzar un objetivo no es una rutina sino un reto que requiere inteligencia y habilidad. El gobierno debe ser evaluado en términos de su éxito y no sólo en términos de su honradez.
- 6) Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia. Los ciudadanos pueden ser considerados, en el momento de entrar en contacto con una agencia pública, como el cliente. Es sobre sus necesidades que las agencias públicas deben actuar y el desarrollo de métodos de calidad total en la observancia de dichas necesidades debe convertirse en la regla. La revolución cultural del gobierno, es en esencia, poner a los clientes primero, generar un nuevo sistema de control de responsabilidades y despolitizar las decisiones de provisión de servicios.

DAVID ARELLANO GAULT

- 7) Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos. Producir ganancias para el uso público es una idea sustantiva de este nuevo paradigma. El gobierno también puede crear beneficios económicos derivados de su actuación, los que, a su vez, le darían una mayor capacidad para mejorar los propios servicios y crear un círculo virtuoso. Muchos administradores públicos se verán transformados en empresarios públicos, enseñarán continuamente cómo otorgar mejores servicios y tendrán los recursos y la motivación para hacerlo.
- 8) La labor de dirigir implica una acción superior a la correctora o curadora: la prevención. El gobierno tradicionalmente se ha enfocado a la solución de problemas que ya existían: si hay un crimen, incrementa el número de policías; si hay incendios, adquiere más camiones de bomberos. Pero con ello no se resuelve nada y, en la mayoría de los casos, en poco tiempo tales mejoras se ven sobrepasadas por una realidad donde la causa básica sigue existiendo. Las agencias públicas deben planear sus acciones para participar en el entendimiento y la solución de las dificultades y para atacar de raíz y prever futuras transformaciones del fenómeno que deriven en problemas nuevos.
- 9) El gobierno debe descentralizarse y pasar de la acción por jerarquía a la acción por trabajo en equipo. Los servidores públicos tienen que participar en el diseño de agencias descentralizadas sobre las que ellos tendrán el control y la responsabilidad de dirigir con una misión y recursos específicos. Esto permitirá establecer una relación innovadora y creativa en el trabajo público, invirtiendo en los empleados y generando un nuevo servidor público.
- 10) El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia. Las decisiones de acción del gobierno se plasman tradicionalmente en programas que, por lo general, se guían por compromisos y no por la satisfacción del cliente, lo que fragmenta el servicio y lo condena a muerte por inanición política. Se debe estimular las mejores decisiones regulando el mercado con incentivos y otorgando información a los clientes para que

decidan qué programas y acciones se requieren desde el gobierno. Tratar con las externalidades en una economía de mercado precisa de una inteligente política de información y dirección más que de comando y obediencia a reglas rígidas.

II.2.3. Límites y críticas

A la luz de las diversas experiencias de reforma que en Estados Unidos se han intentado continuamente desde hace décadas, algunos escépticos critican la *National Performance Review*, un programa que tiene como asesor a Osborne, uno de los creadores de la idea de reinventar el gobierno. Tal idea está siendo llevada a la práctica con fuerza política, lo que permite obtener una gama más amplia de críticas y análisis.

DiIulio, Garvey y Kettl (1993) sugieren hacer una revisión desapasionada del enfoque de administración privada aplicado a la administración pública. Las propuestas de reinventar el gobierno poseen una fuerza para la acción envidiable, con ideas que, en general, nadie podría rechazar (¿quién se opone a un gobierno que trate bien a los ciudadanos?). Sin embargo, las buenas intenciones no son suficientes. En primer lugar, habría que reducir el simplismo que pone en blanco y negro la actuación de la burocracia. Es necesario separar, dicen estos autores, lo que el gobierno debe hacer de lo que hace bien. Lo que los críticos llaman desperdicio, fraude y abuso son, muchas veces, programas bien administrados, pero regidos por valores distintos a los de la iniciativa privada. Las soluciones construidas según una idea técnica, esconden diferencias de políticas competitivas entre intereses dispares. Nadie debería sorprenderse entonces cuando los resultados que se prometieron no son alcanzados o cuando se realizan cambios en las estrategias por la necesidad de reacomodar esferas de influencia (DiIulio, Garvey y Kettl, *op. cit.*, p. 9).

Aparte del error que implica apresurar los juicios, estas propuestas nacidas de las escuelas de negocios privados, también se han apresurado a actuar, la mayoría de las veces ingenuamente. La implementación de los

DAVID ARELLANO GAULT

programas gubernamentales involucran la coordinación y confrontación de muchos grupos e intereses. Pretender que una idea de sentido común, poderosa y bien intencionada, vaya a obtener resultados por sí misma es bastante arriesgado.

La mayor parte del trabajo de Osborne y Gaebler (y de Barzelay, sólo el de Minesota) está sustentada en casos de aplicación exitosos. Realizados según la filosofía de la “mejor práctica de investigación”, estudian las políticas que han presumido como las adecuadas, que se han aplicado y, además, han tenido éxito. Sin embargo, como práctica de investigación, esta idea deja mucho que desear pese a la cantidad de análisis que se están desarrollando en nombre de dicha corriente. Overman y Boyd (1994) y Cabrero y Arellano (1993) apuntan importantes consideraciones al respecto. Primera: no aprende de la experiencia ya que no considera los casos particulares donde el éxito no puede ser evaluado a largo plazo, sino sólo aquellos definidos por el investigador de acuerdo con sus fines. Innovaciones y logros de hoy se convierten, regularmente, en problemas del mañana. Segunda: la transferencia de las experiencias es una ilusión, cada caso se desarrolla en condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan de formas únicas. El peso de determinados elementos, desde suerte y azar hasta liderazgo, convierte los sucesos en experiencias a considerar pero no en modelos para repetir. Más aún, este tipo de prácticas que obtienen conclusiones de sentido común, no es una teoría que se pueda probar (Overman y Boyd, 1994, p. 79).

El poco tiempo que se dedica al estudio de otras visiones teóricas que han tratado de explicar el fenómeno no lleva a hacer descubrimientos sino a reinventar teorías. Así, se retoma el “uso de los incentivos de mercado para obtener resultados públicos”, considerado ya, por ejemplo, en Dimock (1959) y en Schultz (1977), a través del título “gobierno orientado al mercado”. Aun en el caso de que las burocracias se guiaran por este criterio, pareciera que las razones de innovación en el sector público requieren, además, de una transformación en la forma en que se entienden las estructuras de las organizaciones públicas (Thompson, 1969). Más allá, habría que comprender ampliamente las relaciones interorganizacio-

nales, intergrupales e interpersonales que, a fin de cuentas, desarrollan la interpretación sobre los criterios generados (Britan, 1981). No existen criterios sin interpretación y no existe interpretación sin interrelación de actores: “Estas investigaciones obtienen sus principios posburocráticos de partida, saben qué buscan aun antes de llegar ahí, y entonces velozmente decubren la validez de sus ideas” (Overman y Boyd, *op. cit.*, p. 79).

En los estudios de Osborne, Gaebler y Barzelay se violan claramente los principios de validación científica. Respecto de la validación interna existen obvios problemas de maduración, selección, interacción y efectos de reacción a las medidas prescritas, a la vez que se confunde continuamente selección con tratamiento. Ignorando la historia y dedicándose simplemente a la descripción de prácticas exitosas, desarrollan casos donde la demostración de la complejidad queda ausente, donde en vez de ver una realidad intrincada de actores (como función metodológica de los casos) se observan transparentes “películas” sobre el camino hacia el éxito que se convierte en “sagas” y leyendas de innovación.

Desde el ángulo de la teoría de las organizaciones es posible decir, además, que la propuesta posburocrática no es tal. Weber (1969) planteó que la burocracia es una forma técnica-ideal de dominación donde la obediencia tiene la probabilidad de encontrarse en la medida en que el aparato administrativo entienda que las órdenes provienen de una instancia impersonal y legal. Gracias a esta impersonalidad-legal, la burocracia puede entonces decidir neutralmente, desde la perspectiva imparcial de la racionalidad técnica. Este tipo ideal se desea superar con otro, o tal vez con ninguno, en la literatura actual (Clegg, 1990), en la medida en que se acepte que uniformar la realidad hace imposible cualquier decisión racional unitaria, entonces la comprensión de las múltiples racionalidades e irracionalidades se hará necesaria. La posmodernidad tienen muchas interpretaciones, pero es exactamente la idea de la complejidad de interacciones y relaciones entre agentes lo que la caracteriza.

Esto está lejos de suceder en la propuesta posburocrática de Barzelay, donde lo más que se propone es elevar el grado de racionalidad unitaria impersonal. Ir de aquella legalidad planteada por Weber hacia una racio-

DAVID ARELLANO GAULT

alidad todavía más impersonal: la del mercado y su lógica. Así, en vez de tener una *posburocracia* tenemos en realidad una *ultraburocracia* racional por la lógica impersonal de la competencia y la agregación de preferencias en el mercado libre (Abrahamsson, 1977). Lo más probable es que a esta idea de ultraburocracia le pase lo mismo que a la burocrática: que sea sobrepasada por una realidad de actores conflictivos y racionalidades múltiples encontradas en la lucha por el control de las incertidumbres organizacionales y políticas (Crozier y Friedberg, 1977).

II.3. Desregulación y revitalización del sector público: liberar la discreción *vs.* la necesidad de control

Ante el embate emprendedor de los mecanismos de mercado aplicados al sector público surge una voz crítica que pretende ver la complejidad del fenómeno y del objeto de la gestión pública.

Cuadro 1. Elementos básicos de las corrientes de la gestión pública

<i>Elemento</i>	<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Burócrata maximizador</i>	<i>Mejor práctica de investigación</i>	<i>Desregular el gobierno</i>
Acción del gobierno	Interés público	Provisión de bienes y servicios	Servir al cliente	Resolver problemas
Características	Profesional, técnicos	Maximizador de presupuesto	Empresarios públicos	Adaptativos a las circunstancias
Formas de trabajo	Por procedimientos	Buscador de oportunidades para obtener más presupuesto	Orientado al mercado y la eficiencia	Matricial
Administración	Por supervisión y control	Orientada al otorgador de presupuesto	Calidad total	Control y flexibilidad

A la luz de las limitaciones y sobresimplificaciones de la teoría minimalista del Estado sustentada en la idea de la elección pública, y ante el exceso de retórica semiacadémica y oficial (en este caso con el lanzamiento de la *National Performance Review*), un grupo de estudiosos reconocidos en el área de gestión pública se han propuesto diseñar una alternativa de reforma y redefinición del sector público estadounidense.

Aceptando que las formas de observación y actuación tradicional de las burocracias han sido por demás ineficiente, y que ya no es posible justificarlas en defensa del sector público, se propone observar la necesaria incorporación de la discrecionalidad de los agentes gubernamentales para generar innovación y flexibilidad en el logro de los proyectos públicos.

La diferencia, sin embargo, está en que como punto de partida se habla de eliminar la sobreconfianza en la retórica y de la necesidad de desarrollar estudios más sistemáticos, más allá de la sesgada y poco defendible, en términos metodológicos, “mejor práctica de investigación”.

En otras palabras, los autores que hoy defienden la idea de desregulación y revitalización del sector público no pretenden desarrollar una agenda prescriptiva de reforma del sector, sino más bien servir de interlocutores para atacar el problema y evitar sobresimplificaciones, sean éstas formalistas (como en el caso de la elección pública) o sobre el exceso de retórica en las políticas orientadas al cliente y al mercado (como en el caso del paradigma posburocrático y el de reinventar el gobierno). El centro analítico es el mismo: poner procedimiento y método sistemático, empírico y escéptico a la investigación y formulación de propuestas de reforma del gobierno.

II.3.1. Desregulación: discreción vs. control

Desregulación del sector público significa la transformación del personal y de los procedimientos para procurárselo de manera tal que se incremente la capacidad discrecional de los empleados públicos (DiIulio, 1994).

DAVID ARELLANO GAULT

La idea central es que reinventar el gobierno o cambiar procedimientos para que sean dirigidos por la lógica de la competencia y el mercado no es sino una frágil solución a un gran problema, y el gran problema del sector público debe ser entendido como el de la complejización de las fronteras con que la acción gubernamental se está enfrentando (Kettl, 1994, p. 177). Según esta propuesta, las prescripciones de la posburocracia y de reinventar el gobierno no parecen comprender, y mucho menos las de la elección pública, que lo que se vive es la complejización de las relaciones privadas y gubernamentales, públicas y sociales. La especialización que la era moderna recomendaba como la solución a problemas complicados se ha convertido en una pesadilla en situaciones en que la cantidad y calidad de los elementos exigen la concurrencia de diversas disciplinas y rangos, tanto horizontal como verticalmente.

Actualmente una acción gubernamental tiene que aceptar y reconocer que al atacar un problema (por específico que parezca) involucra numerosas agencias y variados niveles de gobierno, así como intrincadas redes de relaciones público-privadas.

Si el paradigma burocrático había enarbolado la idea de un actor especializado en problemas diferenciados, las propuestas de elección pública, de reinventar el gobierno y del paradigma posburocrático, realizan una acción semicorrecta –liberar a los actores de trabas innecesarias– sobre un diagnóstico parcial.

Es necesario generar una dinámica diferente en el sector público donde sea posible realizar integraciones verticales y horizontales de problemas complejos y singulares. El redescubrimiento de las instituciones (Kettl, *op. cit.*, p. 185) es fundamental en este sentido. El gobierno no es un participante más entre otros en un mercado, es el que tiene la responsabilidad de perseguir el interés público. Y, para ello, está constituido por organizaciones que interactúan y se interrelacionan de múltiples maneras. La importancia de las organizaciones se ve reducida por propuestas que se enfocan hacia los procesos y que descubrirán en el momento de su implementación que existen actores e intereses, relaciones y vínculos comportamentales que definen los resultados.

Por ello, en el corazón de este planteamiento se encuentra la idea de liberar a los actores de excesivas restricciones, ya que una mayor flexibilidad permitirá que los flujos organizacionales mejoren su calidad y genere alternativas.

La grave preocupación por la rendición de cuentas y por evitar la corrupción y el gasto excesivo ha llevado a desarrollar controles impresionantes sobre casi cualquier actividad o decisión que un servidor público deba realizar. La fragmentación y desconfianza que este proceso ha propiciado tiene un síntoma muy particular: los empleados de gobierno son los grupos más desmotivados, temerosos de tomar iniciativas e incapaces de aproximarse a actividades innovadoras. En pos de la rendición de cuentas (*accountability*), se ha atado de manos y pies a los empleados de gobierno (Thompson, 1993, pp. 3-7).

Destacar el resultado sobre el control, la confianza sobre la supervisión y la innovación sobre el cumplimiento de metas será tarea de un proceso de redefinición de las relaciones entre gobernantes y gobernados, representantes y funcionarios.

Las propuestas específicas que diversos autores han sugerido, abarca opciones parciales que deben ser mejoradas para alcanzar la meta de un empleado público más discrecional pero confiable:

- 1) El gobierno federal debe mejorar su capacidad de información y análisis, estableciendo sólidos sistemas de información de la administración financiera que posicione a los empleados federales en una base tecnológicamente sólida para vincular gasto con resultado.
- 2) Mejorar el sistema de administración financiera para conocer en qué se está gastando el dinero, para qué proyectos y con qué resultados.
- 3) Mejorar la tecnología usada en el gobierno.
- 4) Vincular claramente presupuesto con resultados.
- 5) Implementar el servicio a clientes y la administración de calidad total en aquellos espacios donde sea posible y lógico.
- 6) Tener observadores de los resultados.
- 7) Recuperar la esencia de la acción pública que dice que los ciudadanos son los que pagan los impuestos.

DAVID ARELLANO GAULT

La primera responsabilidad de las agencias de gobierno no es con los clientes (que pueden cambiar sus parámetros y criterios para definir lo que les beneficia) sino con los ciudadanos en general (DiIulio, Garvey y Kettl, 1993, pp. 42-52).

II.3.2. Límites de la desregulación

Como era de esperarse, la idea de la desregulación ha levantado críticas relevantes sobre el formalismo de la elección pública y el exceso de una visión prescriptiva en las ideas de reinventar el gobierno y el paradigma posburocrático. Sin embargo, la carencia de propuestas precisas y claras es evidente. Al contrario de las otras corrientes, que cuentan con métodos y representantes homogéneos, en ésta se han amalgamado académicos y practicantes cuyo único elemento común es que no están de acuerdo con el simplismo de la reforma y con el pobre sustento metodológico de las visiones que la nutren. Es notable que, a partir de esto, las propuestas sean sumamente vagas y las propias críticas que habían desarrollado se conviertan en obstáculos.

Así, por ejemplo, Dubnick (1994) desarrolla el argumento de la capacidad de resistencia de la burocracia para redirigir o incluso derrotar cualquier esfuerzo de la reforma. La elección pública ha mostrado formalmente algo que se sabía ya en los espacios de la sociología y la teoría de las organizaciones desde hacía décadas: la burocracia es un cuerpo interesado de actores. Y pese a lo que dicen Osborne, Gaebler y Barzelay, los métodos burocráticos siguen siendo una importante opción para resolver problemas complejos. Las estructuras burocráticas pueden incluso establecer relaciones que actúen como medios a través de los cuales los cambios pueden ser procesados.

Desarrollar una opción viable de reforma ante la evidencia de la fuerza de la burocracia como organización es tarea académica y práctica de gran envergadura. Ante esto, el propio Dubnick apenas propone tímidamente el estudio de las culturas organizacionales para redirigir agencias en casos específicos y concretos (Dubnick, *op. cit.*, p. 274).

En otro ejemplo, Donald Kettl (1994) constata la dificultad de volver a definir racionalmente las cuasiinfinitas relaciones intergubernamentales que se generan en la acción de los gobiernos modernos. Esta complejidad deja sin oportunidad cualquier esfuerzo de reforma, por más desarrollado que sea. Kettl concluye redescubriendo la paradoja de la acción gubernamental (expuesta ampliamente, por cierto, desde la década de los cuarenta por Merton [1940], Selznick [1949] y Crozier [1964]).

La estructura administrativa en que el gobierno constantemente descansa para entregar servicios añade otro nivel de complejidad. Personal, presupuesto y otros sistemas de administración están desarrollados en el supuesto de la entrega directa del servicio. Las redes destruyen tal supuesto de la entrega directa del servicio. Además, la procuración de procedimientos específicamente desarrollados para manejar la producción, usualmente no sirven bien al gobierno.

Frecuentemente existe una preocupación por crear e incrementar la competencia y muy poca atención a los resultados que la competencia produce. Esto conduce a una paradoja. Mientras más difícil es para un gobierno definir y controlar sus objetivos, más descansa en el desarrollo de procedimientos. Mientras más se enfoca a estos procedimientos, menos parece enfocarse en resultados y más distante puede aparecer de los ciudadanos y sus preocupaciones. El resultado es gran incertidumbre acerca de lo que el gobierno realmente logra y una enorme dificultad en discernir sus resultados (Kettl, *op. cit.*, p. 189).

Una importante paradoja afecta a las propuestas de desregulación y revitalización: han puesto a discusión la complejidad de la transformación, la fuerza de la burocracia como organización para adaptar y dispersar los ataques que pretenden cambios radicales y la incertidumbre de los resultados de cualquier prescripción. Sin embargo, han expuesto esta complejidad de tal manera que hacen de cualquier propuesta de reforma algo demasiado simple para atacar problemas tan grandes.

La gestión pública estadounidense, y aun los defensores de la desregulación, aún confían ampliamente en la capacidad de transformación racional a partir de un plan premeditado y de estrategias innovadoras. Sin

DAVID ARELLANO GAULT

embargo, sus propios análisis les llevan a la conclusión de enfrentarse a un problema demasiado complejo para el cual no tienen una respuesta global.

La visión desreguladora, sin embargo, tienen gran riqueza si se percibe, más que como una propuesta integral, como un espacio de críticas a las simplificaciones formalistas y prescripcionistas de las otras corrientes.

II.4. Crisis de la gestión pública estadounidense

Como se ha podido observar en esta revisión crítica de lo que consideramos las corrientes sustantivas de la gestión pública estadounidense, los extremos alternativos se encuentran en el espectro analítico. Por un lado observamos una tendencia a la prescripción de soluciones sustentadas en débiles procesos metodológicos pero con fuertes dosis de sentido común renovado. Por el otro, una propensión a impulsar la gestión pública al análisis sistemático de la complejidad de la acción del gobierno, defendiendo parámetros metodológicos que van de la rigidez del marco económico al de la ambigüedad del conflicto y los comportamientos sociológicos de la burocracia.

Ideas como “reinventar el gobierno” y “paradigma posburocrático” tienen la gran ventaja de ser rápidamente comprensibles, pues eludiendo las cuestiones de complejidad invocan las soluciones “racionales” de sentido común que cualquier persona puede entender. Sus ideas son fáciles de implementar y los conceptos son llamativos. Sin embargo, es claro que metodológicamente dejan mucho que desear, porque construyen listas de los elementos básicos de acción, sin considerar lo complicado de las relaciones intergubernamentales y de éstas con las diversas instituciones de la sociedad moderna. Al escoger casos *ad hoc*, y comprobando lo que ya sabían que iban a encontrar, esconden las dinámicas conflictivas y llenas de incertidumbre de la acción burocrática. Tales problemas se multiplicarán en el momento de la implementación cuando las buenas intenciones se enfrenten a las inercias, luchas de poder y reacomodo de fuerzas que cualquier movimiento en las áreas de influencia generará sobre los espacios de diversos grupos.

En el caso de ideas como “el burócrata maximizador” se incorporan importantes métodos cuantitativos al estudio del comportamiento del sector público. Los modelos de este tipo tienen reglas establecidas para la constatación empírica de los supuestos y los resultados, cuestión que ha sido ampliamente relegada en la historia de la disciplina. Un importante espacio para la investigación positivista, basada en la comprobación objetiva de datos, se abre con esta visión. Sin embargo, los alcances son muy limitados. Manteniendo los reducidos parámetros del modelo, los análisis posibles se reducen a casos muy delimitados, casi abstractos, difíciles de aplicar en realidades complejas. Éstas pueden ser estudiadas si se flexibilizan los supuestos del modelo y se agregan otros no cuantitativos, pero, de esta manera, la riqueza metodológica cuantitativa que se pretendía pasa a segundo plano, y la frontera entre discurso y elemento del modelo se hace confusa.

Para el caso de la “desregulación y revitalización del sector público” lo que tenemos, más que una corriente con un método, es una amalgama de propuestas con una actitud. La actitud es crítica y analiza los casos en que la simplicidad de las prescripciones de sentido común han terminado en sonoros fracasos y donde los análisis teóricos (tan relegados por estas visiones) ya han discutido, a veces desde hace décadas, sobre las mismas propuestas ahora reprocesadas. Este espacio crítico pugna por una visión de la gestión pública que contribuya a mejorar la acción de los agentes del gobierno balanceando ciencia y arte, pero con sistemático respeto por la objetividad y la necesidad de comprobar y constatar lo teóricamente observado (Lynn, 1994). La idea central que invocan (otorgar mayor discrecionalidad a los burócratas para generar una acción más flexible y emprendedora) es relativizada por los mismos participantes como algo deseable pero sumamente complejo, por lo que hará falta mayor discusión y análisis.

La crisis de la gestión pública estadounidense está hoy en día en un callejón sin salida aparente. La disciplina se ve tiroteada desde diversos puntos, desde los reducidos espacios del sentido común y de la “mejor práctica de investigación” que tienen un público y una capacidad mer-

DAVID ARELLANO GAULT

cadológica importante, hasta los esquemas más serios analítica y metodológicamente hablando, pero que terminan con propuestas limitadas por la propia complejidad que han descubierto como importante, lo que los hace menos atractivos para el público en general.

Pese al aparente *stalemate* en el que se encuentra la discusión hoy día, es muy probable que las dificultades que seguramente encontrará en su implementación la propuesta de reinventar el gobierno (hecha reforma en la *National Performance Review*) den aliento a estas voces críticas que pugnan por un avance sistemático y metodológicamente definido de la gestión pública. La casi atomización de la disciplina es algo inevitable, como lo está siendo en muchas otras donde el cruce y el desarrollo de nuevos nodos analíticos genera espacios alternativos híbridos (más que interdisciplinarios). El grupo que propone la desregulación tiene ya esta característica: en vez de ser un cuerpo metodológicamente homogéneo de académicos, representa una amalgama de “híbridos” disciplinarios que van desde las relaciones intergubernamentales (Bozeman, 1993) y la teoría del caos aplicada a la gestión pública (Kiel, 1994), hasta la ética gubernamental (Burke, 1994). Esto que ahora puede ser visto como una desventaja, probablemente llegará a ser la fuerza futura para el desarrollo de poderosos híbridos dentro de la gestión pública, abriéndola a otros más elaborados que se surjan tanto fuera como dentro Estados Unidos.²

III. Cinco dilemas estratégicos de la gestión pública

Una vez analizados con cierta profundidad tanto las fuentes como las críticas de la gestión pública, pareciera pertinente conectar esta discusión con la disciplina de la administración pública como tal. Como hemos

² Los desarrollos de la gestión pública estadounidense ignoran de manera sorprendente los avances alcanzados en otros países, básicamente en Francia, Inglaterra y Alemania, lo que hace posible encontrar “descubrimientos” en su literatura que ya habían sido discutidos, con anterioridad, en otros países.

podido observar, la gestión pública de alguna manera nace como una “solución” a los graves problemas de la “anquilosada” (y para algunos hasta vergonzante) administración pública. Su perspectiva de crear una nueva organización, posburocrática, dirigida a valores de mercado y de eficiencia pretende resolver, de esa manera, graves dilemas a los que la “vieja” administración pública se enfrentó (aparentemente sin éxito, según los defensores de la gestión pública). Dilemas tales como la cuestión ética, la del interés general, la del liderazgo y la institucionalización, de la rendición de cuentas y la eficiencia, parecieran encontrar una respuesta fresca en la gestión pública. Pero, como veremos en este apartado, tal respuesta es más una promesa que una realidad. La gestión pública se sigue enfrentando a tales dilemas y lo hace aparentemente con dificultades en el mejor de los casos.

Discutiremos primero esta idea más o menos generalizada de que la gestión pública (y su pariente cercana, la política pública) han dado respuesta a problemas graves que la vieja guardia de la administración pública no pudo resolver. A partir de ahí analizaremos cinco dilemas estratégicos sobre los cuales queda claro que tampoco el enfoque de la gestión pública parece tener respuesta.

III.1. Los problemas de la vieja administración pública

Después de décadas de una marcada crisis de identidad, a una velocidad inusitada, el estudio de la administración pública pareciera estar encontrando un método central sobre el que aparentemente se está generando amplio consenso. Todavía hay muchas resistencias a aceptarlo de tal manera, pero es evidente que lo público es mucho más amplio, heterogéneo y complejo que lo gubernamental: lo público y lo gubernamental no son sinónimos. Existe un amplio debate al respecto, pero es cada vez más evidente que los gobiernos se deben a las comunidades particulares sobre las que actúan y dependen y no a reglas abstractas y colectivos imaginarios. De la misma manera queda claro que la dificultad para hacer rendir

DAVID ARELLANO GAULT

cuentas a estos gobiernos y hacerlos eficientes, va más allá de la esfera estrictamente administrativista, de buenas planeaciones y de sistemas. Ni la administración pública es un campo de negocios, ni la organización administrativa del trabajo genera soluciones a los problemas públicos por sí misma.

Como analizamos en la sección anterior de este documento, ya en 1972 Ostrom demostraba cómo el sueño del para muchos padre fundador de la disciplina en la era contemporánea, Woodrow Wilson (1886), parecía más bien dibujar una pesadilla que una vía de desarrollo para entender la administración pública. Wilson planteaba que administrar bien a un gobierno, es decir eficientemente, a través de mecanismos organizacionales adecuados, era suficiente preocupación de la administración pública como disciplina y profesión. Sin embargo, a lo que llevó este enfoque, en palabras de Ostrom, fue a una administración pública que justificaba todo a la luz del ambiguo y manipulable concepto de “bienestar público”, además de que en realidad poco hacía por construir sus acciones concretas de tal forma que fueran evaluables y mejorables.

El gobierno encontró en el discurso de Wilson una explicación para su crecimiento desmedido ante la imposibilidad de medir efectivamente el éxito o fracaso de las medidas aplicadas por las burocracias gubernamentales. Las acciones públicas, al intentar responder a problemas sumamente complejos, en marcos institucionales con múltiples equilibrios, contrapesos y controles, y con aparatos burocráticos con agendas organizacionales (muchas veces políticas también), son difícilmente mensurables, evaluables. Con un enfoque administrativo y generalista como el de Wilson, la tarea de evaluar y controlar al gobierno era todavía más difícil.

Discusiones prácticas sobre la equidad y la resolución real y duradera de los problemas públicos escaparon continuamente a una disciplina definida técnicamente como la administración o ejecución de los negocios del gobierno. Era difícil entrar en una discusión con parámetros relativamente comunes sobre estos temas, debido a que no parecía haber intención de tratarlos sino exclusivamente a través de un lente administrativista u organizacional. Ya Robert Dahl en 1947 explicaba cómo no era posible tra-

tar el fenómeno administrativo público exclusivamente bajo tales lentes, pues de lo que se trataba era de transformar comportamientos y valores múltiples y encontrados, cuestión sobre la cual ningún mecanismo racionalista o administrativo podía en realidad intentar resolver por sí solo. Bajo este argumento, la dicotomía política-administración se derrumbaba, pero sobre todo se derrumbaba la idea de que a través de una buena ejecución y, de adecuados programas –en pocas palabras– de técnicas administrativas se podían resolver los problemas sociales y construir con ello a la “gran sociedad”.

Para encontrar respuesta al problema de la crisis de identidad (Waldo, 1948, explicada ampliamente por Guerrero, 1981) de la administración pública, se requerirá encontrar un nuevo centro analítico e incluso ético para la disciplina. Un criterio que permitiera tratar con el dilema que Dahl había posicionado como el principal límite para hacer científica a la disciplina: resolver problemas públicos implica tratar con valores y comportamientos humanos que, por lo regular, son contradictorios entre sí o francamente opuestos. Y en términos generales, no existe ciencia o mecanismo racional para agregar, ordenar y clasificar tales valores encontrados. Ni la más avanzada técnica de planeación y organización puede resolver del todo este dilema y por ello a nadie debe extrañar que los mejores planes y los esquemas técnicos más avanzados para resolver problemas públicos fallen. Pero, ¿esto significa que la administración pública científica no puede existir, que está condenada al fracaso como disciplina?

Dos respuestas a esta pregunta se han configurado en las últimas décadas, lenta y paulatinamente. Dos respuestas diferentes que sin embargo parecieran partir del mismo centro. Por un lado, el enfoque de la política pública ha demostrado que los problemas públicos no son atacables sólo de manera técnica, ya que siempre existirán una multiplicidad de valores para definir el problema. De hecho, el analista de políticas no define el problema sino que, en sentido estricto, lo crea (Wildavsky, 1993). Y al crearlo, es capaz de establecer los parámetros concretos, mensurables, a través de los cuales se piensa atacar tal problema, partiendo de hecho de un princi-

DAVID ARELLANO GAULT

pio de falibilidad (es decir, se sabe de antemano que se puede fallar y se está atento a ello). De esta forma, se atacan problemas públicos abiertamente para incorporar a la discusión a múltiples actores y perspectivas y se procura hacerlo de tal manera que se pueda medir su éxito o fracaso con el fin de corregir o cambiar aquello que no funciona.

Por otro lado, como segunda respuesta, diversos enfoques de la llamada gestión pública (*public management*) han constatado que el esquema institucional tradicional sobre el que actúa la administración pública conduce a la ineficiencia, no importando qué tan bien diseñado esté el sistema burocrático. Ya vimos cómo Niskanen (1972) demostró que los incentivos al comportamiento burocrático en sociedades democráticas inducen a satisfacer las necesidades de la agencia que financia a la burocracia, y no a los usuarios de los servicios. Por otro lado, los problemas públicos generalmente son sumamente complejos. Difícilmente se tienen múltiples actores o grupos sociales con información suficiente para entender y atacar tales problemas. Las burocracias gubernamentales son, por lo general, espacios privilegiados de información respecto de diversos problemas sociales. Dejando de lado el añejo y muy importante problema de que las burocracias tengan ventajas de información sobre la sociedad y otros agentes públicos (como el Congreso), se tiene otro problema importante: aún con esa información, las burocracias están estructuradas para administrar programas más que para resolver problemas. El enfoque de la gestión pública parte del supuesto de que la burocracia es un cuerpo compuesto de seres humanos, diferentes de organización a organización, actuando sobre contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diversas. No se puede buscar generalizar el comportamiento burocrático, pero se puede estudiar cómo actúa de manera concreta, en contextos específicos, y sobre ello se pueden proponer mejoras.

Estas dos respuestas comparten una serie de principios comunes. El más importante es que no existen reglas universales ni recetas para la resolución de problemas públicos, y que sobre éstos actúan múltiples actores, móviles y dinámicos (entre ellos la burocracia). Sin embargo, la

conclusión no es la misma que con Dahl, donde no existe posibilidad entonces de ciencia o sistematización de la acción pública. Ésta existe, siempre y cuando se ataquen problemas particulares, en situaciones específicas, se evalúen y se midan en tales situaciones para mejorarlas, y se aprenda en la práctica de su instrumentación y mejora. En otras palabras, se hacen explícitos los valores y la información limitada de los tomadores de decisión, a la vez que se enfrentan en la práctica a obtener resultados sobre los que cualquier actor puede discutir y evaluar. Existe entonces un compromiso para definir con claridad los programas, comprometerse con resultados específicos en el tiempo, y evaluar con el fin de aprender y corregir. Ésta puede ser pensada como una agenda pragmática pero que utiliza criterios científicos para su diseño y, sobre todo, para su evaluación y sistematización. Como dice Lawrence Lynn (1994), ciencia y arte, sí, pero con papeles y objetivos claros.

La agenda de investigación que surge de estos enfoques es problemática, sin embargo. Si bien se ha encontrado una respuesta al dilema planteado por Dahl y Ostrom, el argumento pareciera descansar en una desmedida confianza en que es en situaciones concretas donde el dilema valorativo y ético de la acción pública puede encontrar solución. En otras palabras, la aparente neutralidad del argumento en realidad tiene un nuevo centro ético y valorativo que habría que discutir si resuelve el problema sustantivo de la disciplina o en qué medida lo hace.

La agenda pragmática de política y gestión pública ha venido a decantarse en una serie de enfoques que probablemente han llevado al extremo el argumento y que, a la vez, han expresado con mayor claridad el centro ético y valorativo sobre el que descansa tal argumento en general. Reinventando el gobierno y el enfoque de la posburocracia (Osborne y Gaebler, 1992 y Barzelay, 1992, respectivamente) parten del estudio de las mejores prácticas de investigación o de casos exitosos, buscando lecciones que sean generalizables. Como vimos antes, el argumento comienza estableciendo que una nueva relación se está desarrollando entre gobierno y sociedad, haciendo del gobierno un catalizador, un espacio de dirección más que de resolución de todos los problemas públicos.

DAVID ARELLANO GAULT

Aceptando la definición tradicional de los bienes públicos, el gobierno debe actuar para dar dirección a la acción social, pero sin sustituir a la misma sociedad en la resolución de los problemas. Para lograrlo, las burocracias deben ser transformadas para satisfacer a los usuarios o clientes de los servicios, recuperando constantemente el hecho de que los gobiernos se deben a sus comunidades particulares más que a lógicas generales o reglas universales de actuación. La eficiencia amarrada a la lógica del mercado se plantea y sirve a las agencias gubernamentales también para ubicar sus espacios de decisión, para competir por la búsqueda de soluciones innovadoras y generar espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Como se puede observar, los enfoques de política y gestión pública dan una respuesta alternativa a la crisis de la administración pública. A través de una definición económicamente restringida y precisa de la acción gubernamental, y de un principio valorativo de la relación de los gobiernos con sus comunidades, se busca liberar a las burocracias gubernamentales de tradicionales trabas y límites impuestos por un principio rígido del bienestar público y general. Al no ser el gobierno el responsable de resolver sólo (a través de agencias gubernamentales, programas y políticas) los problemas públicos, la búsqueda de soluciones a problemas más bien específicos permite evaluar y observar más claramente los efectos de las acciones gubernamentales. Al amarrar las acciones de las burocracias a límites impuestos por su papel económico (siempre en referencia con los bienes públicos) se establecen criterios más precisos de eficiencia y eficacia en la actuación gubernamental. Probablemente una de las aportaciones más importantes de estas corrientes sea el haber recuperado al actor gubernamental, a la burocracia, como un actor organizacional móvil y dinámico, al que hay que permitir innovar y proponer.

Indudablemente estos criterios que nos hablan de una redefinición valorativa de la acción pública (dirigida al público usuario o cliente, limitada bajo criterios precisos de eficiencia económica, buscando la innovación organizacional y el comportamiento eficiente pero humano

de la burocracia, permitiendo además la participación de la ciudadanía) tienen mayor probabilidad de generar, caso por caso y en situaciones particulares, principios de acción que se pueden evaluar y corregir metodológicamente. Sin embargo, es plausible pensar que la discusión no ha terminado aquí, y que muchos dilemas que hoy parecen rebasados sean recuperados e incluso exacerbados ante las contradicciones de estos enfoques más actuales de gestión y política pública.

III.2. Cinco dilemas clave sin solución

A continuación presentamos y analizamos una serie de dilemas, sobre los que la discusión de cómo la gestión pública va a responder aunque definitivamente no está acabada. Estos dilemas nos hablan de contradicciones o elementos muchas veces excluyentes que no son resueltos por un enfoque pragmático de la administración pública. En ningún momento la pretensión aquí es descalificar el avance alcanzado hasta ahora por una visión más explícita y práctica de la acción pública sino, más bien, prever una discusión no acabada y sustantiva de las contradicciones y limitantes de la acción gubernamental bajo estos enfoques.

III.2.1. Rendición de cuentas o innovación

Una buena parte de la discusión contemporánea en términos de agencias gubernamentales tiene que ver con el redescubrimiento del actor organizacional. Al tener los problemas públicos múltiples fases y componerse de diversas dinámicas, las agencias gubernamentales descansan, como cualquier organización, en la capacidad de adaptación e innovación de sus miembros para lidiar con los problemas cotidianos y estratégicos. No hay receta ni procedimiento que reduzca a cero la incertidumbre, por lo que agentes organizacionales dinámicos y con grados de libertad importantes para su actuación son sustantivos, si se quiere realmente obtener resultados.

DAVID ARELLANO GAULT

De aquí que las propuestas de gestión pública retornen al burócrata, al actor, con el fin de devolverle la humanidad y realzar la importancia de su inteligencia y su criterio para alcanzar mejores resultados. Incentivos a la innovación y discrecionalidad inteligentemente aumentada, equipos de trabajo de reingeniería y esquemas participativos son algunas de las propuestas que se tienen y se están aplicando como soluciones para tener un gobierno más eficiente y capaz. Sin embargo, pareciera que se olvida o se toma muy a la ligera uno de los hechos más viejos y sustantivos de la acción gubernamental: la burocracia actúa con recursos públicos, y el control por parte de la sociedad y sus representantes tanto de los recursos como de los impactos sociales alcanzados a través de su uso y aplicación, son sustantivos.

Dos contradicciones aparecen aquí. Primero, innovar y ser eficiente no necesariamente llevan a resolver las contradicciones entre diferentes valores ni a resolver dilemas valorativos de la decisión pública. Pensamiento innovador y dirigido a criterios de mercado probablemente lleven a eficientes criterios de distribución de recursos, pero no a justificar plenamente la conveniencia y pertinencia de tal distribución de recursos (como lo ejemplifica la eterna pregunta: distribución adecuada, ¿para quien?). En otras palabras, el criterio de eficiencia no es un criterio infalible e incuestionable y, mucho menos, uno ético compartido por todos los actores en todas las circunstancias (Bañón y Carrillo, 1997).

Segundo, tampoco toma en consideración que se tiene que rendir cuentas, que los recursos utilizados son públicos y, por lo tanto, deben ser controlados meticulosamente en su uso e impacto. En este sentido, es necesario discutir que las fuerzas organizacionales que llevan a la rendición de cuentas son contrarias a las fuerzas organizacionales que llevan a la innovación. En efecto, rendir cuentas requiere de procedimientos generales, de reglas que limitan necesariamente la discreción y los incentivos a la innovación en el comportamiento burocrático. Y generar innovación e incentivos al comportamiento eficiente requiere de flexibilidad en los procedimientos, ampliación de la discrecionalidad de los actores y reglas mínimas y simples.

En resumen, comportamiento e incentivos a la innovación son importantes propuestas para la acción gubernamental, sin embargo no resuelven por sí mismas el hecho de que es necesario rendir cuentas, no sólo sobre el uso de los recursos, sino también del impacto generado en la sociedad y sus grupos del uso de tales recursos. El equilibrio a encontrar entre estas dos fuerzas indispensables en el accionar gubernamental pero muchas veces contradictorias (rendición de cuentas y comportamiento innovador y dirigido a la eficiencia) formarán parte de la discusión en los próximos años.

III.2.2. Participación o decisión técnica

Mucho se ha discutido, ya que al ser los problemas públicos dinámicos y complejos no existen soluciones técnicas universales para la mayor parte de los casos. Incluso se ha llegado a constatar que la visión técnica puede dejar escapar importantes valores, símbolos que las comunidades y las personas consideran sustantivos o vitales, con lo que las soluciones planteadas desde la arena técnica pueden ser inviables en la práctica. Por ello se plantea que la participación de los ciudadanos involucrados es sustantiva si verdaderamente se quieren atacar los problemas. Son los usuarios o clientes de un servicio quienes tienen mejor idea y mayor claridad de los problemas que les aquejan, por lo que su participación es sustantiva.

Sin embargo, tal principio de participación ha enfrentado múltiples problemas. Si bien es cierto que los involucrados en el problema pueden saber mejor sus necesidades e incluso las soluciones, esto no necesariamente es cierto. Los ciudadanos tampoco son un cuerpo homogéneo de actores, representan muchas veces intereses y valores. Son estas diferencias entre intereses las que generan grupos diferentes y percepciones diferentes. Los esquemas participativos difícilmente constituyen marcos equitativos de distribución del trabajo y de los beneficios, generando problemas de justa distribución e incluso de respeto a las propuestas de individuos (Hirschman, 1986). En muchos casos utilizar la participación ciudadana

para conocer de las necesidades y los servicios que requieren, puede llevar a soluciones de corto plazo, sumamente ineficientes y que generan mayores problemas en el largo plazo.

En resumen, tampoco el criterio participativo resuelve dilemas de equidad y de heterogeneidad de los valores. Si bien es cierto que soluciones diseñadas en los escritorios de la burocracia pueden llegar a ser insensibles e inviables, la participación como mecanismo puede, al contrario, exacerbar una serie de diferencias de organización (es decir que aquellos con mayor capacidad de negociación se adjudican mayores beneficios) y distorsionar las metas finales de un programa que busque redistribuir positivamente los recursos hacia los más necesitados (y por lo general, los menos organizados para participar). Los esquemas participativos pueden ser muy útiles y generar resultados espectaculares con alto grado de consenso. Pero también son muy costosos, se requiere de tiempo y recursos para negociar y discutir. Aparte de que negociación y discusión no llevan necesariamente a buenas soluciones, es muy importante considerar los costos y problemas de los esquemas participativos, sobre todo cuando se busca atacar problemas sobre los que la sociedad espera acción rápida, profesional e inmediata. Al contrario de la lógica burocrática que es regular, profesional, en busca del óptimo, los esquemas participativos guardan una lógica no-profesional, basada en la negociación y el consenso, no orientado al resultado sino al proceso (Kweit y Kweit, 1981; Yates, 1982). El difícil equilibrio a encontrar para resolver la tensión entre la solución técnica eficiente (¿para quien?) y la participación como mecanismos de distribución y discusión seguirá apareciendo en la discusión.

III.2.3. Equidad o mercado

La confianza en que los mecanismos de mercado son criterio elemental para alcanzar equidad es algo todavía por demostrarse. Ya Arrow, en 1963, discutía de manera formal con sus paradojas que no existe mecanismo de agregación de preferencias que pudiera arropar y vincular con-

gruentemente el principio de Pareto con el de esquemas no dictatoriales de decisión y de bienestar social. Sencillamente, el criterio de mercado parece ser el menos malo de nuestros esquemas de distribución de recursos, trabajo y beneficios, pero no necesariamente equitativo para cualquier definición de equidad que se establezca.

Obviamente, el término equidad es uno de los más problemáticos, pues justamente involucra de manera permanente la discusión de para quién se define lo que es equitativo. Es una discusión ética y valorativa sustantiva, que la antigua administración pública intentó resolver bajo la ambigua fórmula del “interés general” de la que Ostrom se queja tanto en su texto clásico. Sin embargo, el criterio de mercado, la eficiencia paretiana como sustituto ético-valorativo, si bien tiene la enorme ventaja de ser más explícito, medible y calculable que el “interés general” para un buen número de circunstancias, para otras está fuera de lugar. Medir y establecer los precios de la vida humana, el bienestar colectivo, la distribución de la riqueza, la pobreza y la violencia, son ejemplos bien conocidos y estudiados donde el criterio que lleva a la competencia y a la distribución vía mercado funcionan con bastante deficiencia, y donde se tienen problemas públicos de alta importancia y urgencia, por lo que su discusión es clave para la administración pública.

La discusión de la equidad, por más subjetiva y ética que sea, no está acabada ni ha sido resuelta. Probablemente ha sido aplazada, pero no lo será por mucho tiempo, pues su sustituto en la gestión y la política pública (el criterio de mercado) es claramente insuficiente.

III.2.4. Resolver problemas o administrar programas

Este último dilema es uno de los más complicados tecnológicamente hablando. Por un lado, lo que se tiene (o define en términos de Wildavsky) son problemas públicos, muchos de ellos grandes, complejos, añejos y donde están involucrados múltiples individuos, intereses y grupos. Y, por el otro lado, lo que se tiene son organizaciones gubernamentales que manejan

DAVID ARELLANO GAULT

recursos, que están fuertemente controladas o restringidas externamente, que se enfrentan a dilemas de cooperación y que movilizan recursos. Las organizaciones contemporáneas están diseñadas para asegurar un cierto grado de cooperación para que se utilicen recursos con ciertos fines más o menos establecidos.

La forma sustantiva de obtener resultados es justamente a través de la movilización de recursos, por lo general a través de programas de acción más o menos explícitos. En otras palabras, las organizaciones están diseñadas para administrar programas de acción que movilizan recursos. Y muchas veces, las organizaciones dividen el trabajo y especializan funciones para obtener resultados *al interior de la organización*. ¿Qué pasa cuando el problema a resolver está más bien *afuera de la organización*? Es decir, cuando los recursos se movilizan con dos fines: para organizarlos interiormente (asegurándose que se obtienen, se manejan, se movilizan adecuada y pertinentemente) y para resolver un problema donde intervienen individuos y grupos fuera de la organización. El dilema que tratamos de explicar aquí es uno de los más viejos, más complicados y más olvidados por la teoría de la administración pública.

Existe una laguna entre la acción organizada y la solución de problemas donde existen múltiples actores que intervienen. La acción organizada se sustenta en la esperanza de que la programación y ordenamiento de los recursos a través de mecanismos organizacionales permita actuar sobre los problemas de manera que, con mayor probabilidad, se ataquen sus raíces. Pero no necesariamente sucede esto, pues las raíces de muchos problemas están en los comportamientos y costumbres de personas, cuestiones que no se cambian necesariamente movilizandolos recursos (Lindblom, 1990) o que no solamente se identifican con técnicas de diagnóstico o planeación.

En otras palabras, las organizaciones saben movilizar y administrar recursos muy bien, pero no necesariamente resolver problemas, sobre todo cuando estos implican transformar comportamientos, y más cuando estos comportamientos son de personas externas a la organización. La movilización y administración de recursos son cosas que las organizacio-

nes hacen muy bien por lo general: a través de esquemas cooperativos guiados por programas de acción dirigidos a objetivos. Cambiar comportamientos, como lo requiere una buena cantidad de problemas públicos, es algo mucho más complicado. Es por ello que es mucho más lógico y viable rendir cuentas sobre recursos y programas, no así por los cambios en el comportamiento de las personas.

Para muchos, este es un problema exclusivamente tecnológico, es decir, se resolverá conforme más información y experiencia se acumulen. Probablemente, pero es posible también que sea justamente la heterogeneidad de actores y la imposibilidad de ordenar valores (ya ni siquiera homogeneizarlos) los que mantengan esta laguna permanentemente. Entender los límites de la acción organizada y comprender los problemas asociados con amarrar a la administración pública a la resolución de problemas exclusivamente parecieran ser tareas fundamentales de la disciplina. Ni las organizaciones pueden resolver siempre los problemas que se les imponen desde el exterior, ni la administración de programas lleva a la resolución de problemas en el largo plazo, por más innovador y eficiente que sea el comportamiento de los actores. Movilizar recursos no necesariamente cambia comportamientos; administrar recursos es un paso fundamental, pero no se llega de ahí a la resolución de problemas. Además, en una buena cantidad de ocasiones no es resolver el problema lo más importante sino generar las condiciones para su resolución futura o establecer los parámetros a través de los cuales los actores están de acuerdo en definir el problema, sus responsabilidades y sus dimensiones.

III.2.5. Liderazgo o institucionalización

Innovación, eficiencia, tolerancia, son todos elementos clave de la gestión pública. Pero también son elementos que se obtienen, en una gran mayoría de casos, por un liderazgo importante. Es necesaria esa persona o grupo de personas que toman el riesgo, que intentan ir más allá de lo tradicional. Pero este primer paso de la innovación, visto como un meca-

DAVID ARELLANO GAULT

nismo de disparo (Cabrero y Arellano, 1993), es exactamente eso, un primer paso. Los actores organizacionales son hábiles para adaptarse, para simular, para cambiar sin generar demasiada incertidumbre. La institucionalización de esas reglas y comportamientos requieren de un proceso muchas veces contrario al de la innovación llevada a cabo como una cruzada por un líder: requiere paciencia, tiempo para entender y adaptarse al reacomodo de diversos grupos, tiempo para crear las nuevas reglas e instituciones. La conjunción de innovación y liderazgo significa las más de las veces turbulencia, movilidad, incertidumbre, cambio. Eficiencia y continuidad requieren de dinámicas contrarias en el tiempo: estabilidad, certidumbre, permanencia. Los elementos contextuales que pudieron ser positivos para el desarrollo exitoso de un liderazgo pueden cambiar rápidamente, más en los espacios de los gobiernos locales. El tiempo para institucionalizar es corto y las fuerzas que impulsaron la innovación y el cambio pueden llegar a ser hasta contradictorias a las fuerzas que requieren llevar a la acción ordenada, estable e institucionalizada de los gobiernos.

IV. Reflexiones finales

La confianza que se le ha dado a los novedosos criterios de la gestión pública son un gran avance, si pensamos en una disciplina que se plantea de manera explícita: mejorar la calidad de los servicios y de la responsabilidad del gobierno. El hecho de observar, medir, comprometerse con resultados, asumir desde el principio que las organizaciones gubernamentales están compuestas de seres humanos, son todos ellos avances importantes para hacer más capaz y práctica a la administración pública. Sin embargo, dejarse llevar por un optimismo desbordado es pobre ayuda para consolidar estas ideas y enfrentarlas con las condiciones reales.

Como hemos visto, existen una serie de contradicciones, límites y dilemas a esta visión de lo público y lo gubernamental. El amarrar a la administración pública a los criterios de mercado, de eficiencia, no elimina el problema sustantivo: se está tratando con sociedades plurales, con

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

múltiples valores y diferenciados objetivos, donde no existe criterio racional para ordenar los valores y donde las esferas de influencia y poder están desequilibradamente distribuidas. La discusión ética, valorativa de la cuestión pública, está todavía ahí, no se ha eliminado con el hecho de definir un criterio pragmático más mensurable como la eficiencia. La existencia de múltiples valores y principios éticos implica que una decisión de política afecta de manera diferenciada a grupos y personas, y que no existe, por tanto, una vara universal para medir los resultados ni para definir el criterio de eficiencia.

El amarrar la administración pública a la resolución de problemas, de la misma manera, se enfrenta al hecho de que los problemas son definidos de diferente manera por distintas personas. Las acciones gubernamentales afectan intereses de grupos y, muchas veces, los problemas forman parte de fenómenos más complejos, donde es más importante generar las condiciones para su solución y poner de acuerdo a ciertos actores, que defender una solución técnica determinada a cierta definición del problema.

La discusión ética y valorativa del fenómeno público no está terminada y la propuesta presente de tomar al mercado, a la eficiencia, al comportamiento innovador y a la satisfacción del usuario o cliente son avances importantes, pero no resuelven el dilema sustantivo.

Observar con ojos más prácticos los límites y alcances de estas propuestas, y discutir e investigar sobre los equilibrios posibles de alcanzar para tratar con los dilemas que hemos discutido aquí parecieran importantes puntos en la agenda de la discusión pública.

V. Referencias bibliográficas

- ABRAHAMSSON, B., *Bureaucracy or Participation, The Logic of Organization*, Beverly Hills: Sage, 1977.
- ARROW, Kenneth S., *Social Choice and Individual Values*, Nueva York: John Wiley & Sons, 1951.

DAVID ARELLANO GAULT

- BAÑÓN, R. y E. CARRILLO (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza, 1997.
- BARDACH, Eugene, "From Practitioner wisdom to Scholarly Knowledge and Back again", *Journal of Policy Analysis and management*, vol. 7, núm. 1, 1987.
- BARZELAY, Michael, *Breaking through Bureaucracy*, California: University of California Press, 1992.
- , *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*, California: University of California Press, 1994.
- BARZELAY, M. y B. ARMAJANI, "Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies", *Journal of Policy Analysis and Management*, John Wiley & Sons, vol. 9, núm. 3, 1990.
- BENDOR, J. y T. MOE, *Parallel Systems, Regulation in Government*, Berkeley: University of California Press, 1985.
- BLAIS, A. y S. DION (comps.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pitsburg: University of Pittsburgh Press (s/a).
- BOZEMAN, Barry (comp.), *Public Management Theory: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- BRITAN, Gerald, *Bureaucracy and Innovation. An Ethnography of Policy Change*, Beverly Hills: Sage, 1981.
- BROEK, Julien (comp.), *Public Choice*, Holanda: Lower Academic Pub, 1988.
- BUCHANAN, James, "Toward Analysis of Closed Behavioral Systems", en J. Buchanan y R. Tollison (comps.), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan: University of Michigan Press, 1972.
- y R. TOLLISON (comps.), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan: University of Michigan Press, (s/a).
- BURKE, John, "The Ethics of Deregulation or the Deregulation of Ethics?", en J. John DiIulio (comp.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- CABRERO, Enrique, *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países*, México: CIDE, 1993.
- y D. ARELLANO, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y política pública*, México: CIDE, vol. II, núm. 1, 1993.

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

- CLEGG, Stewart, *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*, Londres: Sage, 1990.
- COLOMBO, G. et al., *Rereading America. Cultural Contexts for Critical Thinking and Writing*, Boston: Bedford, 1991.
- CROZIER, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- CROZIER, M. y E. FRIEDBERG, *The Actor and the System*, Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- DAHL, R., "The Science of Public Administration: Three Problems" en *Public Administration Review*, VII, invierno, 1947.
- DI IULIO, J. John (comp.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- , "What is Deregulating?", en J. John DiIulio (comp.), *Deregulating the Public Service. Can Government be Improved?*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- ; G. GARVEY y D. KETIL, *Improving Government Performance. An Owner's Manual*, Washington: The Brookings Institution, 1993.
- DIMOCK, M., *Administration Vitality, the Conflict with Bureaucracy*, Nueva York: Harper, 1959.
- DOWNS, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown & Co., 1967.
- DUBNICK, J., *American Public Administration: Politics and the Management of Expectations*, Nueva York: MacMillan, 1994.
- DUNEAUX, P., *Democracy, bureaucracy and public choice*, Nueva York: Prentice Hall, 1991.
- ELSTER, J. y A. HYLAND (comps.) (1986), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GORE, Al, *From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Cost Less*, *National Performance Review*, Washington, 1993.
- GOULDNER, A., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe: The Free Press, 1954.
- GUERRERO, O., *La administración pública del Estado capitalista*, México: Fontamara, 1981.

DAVID ARELLANO GAULT

- HARDIN, Russell, *Collective Action*, Washington: Resources for the Future Press, 1982.
- HAYEK, F. A., *The constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- , *New Studies of Liberty, Economics and the History of Ideas*, Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- HIRSCHMAN, A., *Interés privado y acción pública*, México: FCE, 1986.
- HOLCOMBRE, Randall, *The Economic Foundations of the Government*, Nueva York: New York University Press, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel, *American Politics. The Promise of Disharmony*, Massachusetts: The Belknap Press, 1981.
- KETTL, Donald F., *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, Washington: The Brookings Institution, 1994.
- KIEL, Douglas, *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- KWEIT, M y R. KWEIT, *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society*, Nueva York: Praeger, 1981.
- LINDBLOM, C., *Inquiry and Change*, New Heaven: Yale University Press, 1990.
- LOVRICH, N. y M. NEIMAN, *Public Choice Theory in Public Administration. An Annotated Bibliography*, Nueva York: Garland Pub, 1984.
- Lynn, Laurence, “The Budget-Maximizing Bureaucrat: Is There a Case?”, en A. Blais y S. Dion (comps.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pitsburg: University of Pittsburgh Press, 1991.
- , “Public Management Research: The Triumph of the Art over Science”, *Journal of Policy Analysis and Management*, John Wiley & Sons, vol. 13, núm. 2, 1994.
- MCLEAN, Iain, *Public Choice. An Introduction*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.
- MERTON, R., “Bureaucratics Structure and Personality”, *Social Forces*, XVIII, 1940.
- MISES, L.V., *Bureaucracy*, New Haeven: Yale University Press, 1944.
- MUELLER, Dennis, *Public Choice*, Nueva York: Cambridge University Press, 1979.

Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso

- NISKANEN, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- , *Bureaucracy: Servant of Master? Lessons from America*, Londres: Institute of Economic Affairs, 1973.
- , “Bureaucrats and Politicians”, *Journal of Law and Economics*, núm. 18, 1975.
- OSBORNE, David, *Laboratories of Democracy*, Boston: Harvard Business School Press, 1988.
- y T. GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*, Nueva York: Addison Wesley, 1992.
- OSTROM, Vicent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama Press, 1972.
- OVERMAN, S. E. y K. J. BOYD, “Best Practice research and Postbureaucratic Reform”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, núm. 1, 1994.
- PETERS, Guy P., “The European Bureaucrat: The Applicability of Bureaucracy and Representative Government to Non-American Settings”, en A. blais y S. Dion (eds.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pitsburg: University of Pittsburgh Press, 1991.
- SCHMITZ, D., *The Limits of Government*, Boulder: Westview Press, 1994.
- SCHULTZ, C. L., *The Public Use of Private Interest*, Washington: The Brookings Institution, 1977.
- SELZNICK, Philip, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, California: University of California Press, 1949.
- THOMPSON, Frank (comp.), *Revitalizing State and Local Public Service. Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence*, San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- THOMPSON, Victor, *Bureaucracy and Innovation*, Alabama: University of Alabama, 1969.
- TULLOCK, Gordon, *The Politics of Bureaucracy*, Washington: Public Affairs Press, 1965.

DAVID ARELLANO GAULT

WALDO, D., *The Administrative State*, Nueva York: Ronald Press, 1948.

WEBER, *Economía y sociedad*, México: FCE, 1969.

WILDAVSKY, "The Once and Future School of Public Policy", *Public Interest*, primavera, 1985.

WILDAVSKY, A., *Speaking Truth to Power*, New Burnswick: Transaction, 1993.

WILSON, W., *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, vol 2, junio, 1886.

WINTER, William (comp.), *Hard Truths. Tough Choices. An Agenda for State and Local Reform*, Nueva York: Rockefeller Institute of Government, 1993.

YATES, D., *Bureaucratic Democracy*, Cambridge: Harvard University Press, 1982.

EL MITO DEL NUEVO <i>MANAGEMENT</i> PÚBLICO	67
<i>Omar Guerrero</i>	
I. Introducción	67
II. Mito del siglo XXI	72
II.1. Cómo las palabras tienen un efecto mágico	72
III. El nuevo manejo público	78
III.1. Cómo el espíritu empresarial privado reanima al cuerpo del Estado	78
IV. Una teoría antiestatal	85
IV.1. Cómo el Estado es vaciado de política y sustentado con economía neoliberal	85
IV.2. Inmersión del Estado en la vida mercantil	89
IV.3. El espíritu empresarial privado conquista al Estado	91
IV.4. Reivindicación de la dicotomía política-administración	94
V. El catecismo gerencial	100
V.1. Cómo los ciudadanos sufren la metamorfosis en clientes y los servidores públicos en gerentes privados	100
VI. Del Estado liberal de derecho al Estado neoliberal sin derecho	105
VI.1. Cómo el neoliberalismo propone la derogación del derecho positivo y la vigencia del derecho natural	105
VII. El neoliberalismo, fase superior del imperialismo	110
VII.1. Cómo el nuevo manejo público es diseñado como un modelo estándar para la gestión pública en el planeta	110
VIII. Todos los caminos conducen a Roma	115
VIII.1. Cómo hoy en día los anglosajones invocan el que ellos también tienen raíces greco-latinas	115
IX. El fin del mito	121
IX.1. Cómo la razón y la evidencia triunfan sobre el mito	121
X. Referencias bibliográficas	132

El mito del nuevo *management* público

OMAR GUERRERO

*Nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana.
Administración y management, por supuesto, tienen raíces latinas.*

Dwight Waldo
1990

I. Introducción

El nuevo manejo público (*new public management*) ha entrado de lleno en la agenda de la academia de la administración pública, a pesar de que ese modelo gerencial toma distancia de ella, porque constituye un fenómeno que ha impactado de manera determinante en la vida social contemporánea. Se trata de una notoria novedad por su origen, por su configuración como paradigma de implementación y por los efectos que ha provocado.

OMAR GUERRERO

En primer lugar, constituye una visión privada de lo público que no ha brotado de la tradición establecida por Frederick Taylor, Henri Fayol y Oliver Sheldon, mundialmente conocida como *Movimiento del manejo científico*, ni está familiarizado con el pensamiento de Peter Drucker, hoy en día el tratadista más reconocido de la administración de los negocios privados. Su origen se encuentra en la economía y, más particularmente, en el pensamiento económico neoclásico engendrado en la Escuela de Viena. De aquí abreva su sentimiento anti-administrativo cuyo padre es Ludwig von Mises. Otra vena de su nutrición intelectual proviene la *opción pública* (*public choice*) de la Escuela de Virginia, que le ha brindado su enfoque antiburocrático y antiweberiano.

En segundo lugar, aunque lleva por nombre la voz manejo (*management*), no es el manejo su fundamento, sino la más general noción de empresa mercantil, y tal es el modelo que propone como sustituto del esquema “burocrático” del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas en favor de establecer mercados intraestatales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano, así como la introducción del “espíritu empresarial” en el gobierno y el desarrollo de los principios de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

En tercer lugar, aunque orgullosamente ostenta como apellido el vocablo *público*, nada lo vincula con esa palabra, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado. Su fruto más palpable constituye una paradoja: el renacimiento de la dicotomía política-administración y la emergencia de la antinomia entre *policy* y *management*.

El nuevo manejo público constituye una manifestación del capitalismo contemporáneo y, más particularmente, una segunda etapa de *privatización*. Ésta entraña, en su principio primigenio vital, la renuncia a gobernar, pues “la privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado en una actividad o en la propiedad de los bienes”.¹

¹ Savas, E. S., *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, México: Gernika, 1989, p. 17.

Todas las modalidades de privatización pueden resumirse en una categoría concesionista por la cual el gobierno dejó campos de acción a los particulares, acotando su externación activa. Se trata sencillamente de la *exoprivatización* del Estado, pues consiste en el proceso por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada. La exoprivatización fue la primera etapa estratégica del neoliberalismo que se juzgó como ventajosa, en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto. La idea de *exoprivatización* es más nítida si consideramos el papel de los enajenadores del patrimonio público, a través de la reemergente categoría de manejo público (*public management*). Hacia el principio de la década de 1990 se juzgaba que el manejo público debería ser diseñado para implementar el proceso de privatización. Por consiguiente, los manejadores públicos esperarían incrementar la productividad considerando alternativas de privatización, en el contexto de sus circunstancias cotidianas de jurisdicción.²

La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la *endoprivatización* del Estado, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del espíritu empresarial privado. En contraste con la exoprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de la transacción mercantil. Su nombre es el “nuevo” manejo público. En tanto la exoprivatización incide en el *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo*.

También se trata de una nueva voz: el neomanejo público es “un neologismo, un término conveniente pero impreciso que denota una filosofía de la administración” que ha llegado a dominar la agenda de la administración pública en países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, sin bien tiene variantes en Canadá y Estados Unidos.³ Allí se le conoce

² Barnekov, Timothy and Jeffrey Raffel, “Public Management of Privatization”, *Public Productivity & Management*, vol. 14, núm. 2, 1990, p. 152.

³ Hood, Christopher y Michael Jackson, *Administrative Argument*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1991.

OMAR GUERRERO

también como el enfoque Westminster por conjuntar a países dotados de una cultura anglosajona determinante.⁴ El nuevo manejo público consiste en un movimiento de reforma del sector público basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, el manejo de calidad total y la economía de costos de transacción.⁵ Por consiguiente, categorías políticas tales como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés, así como las relaciones entre ellos, están basados en ese modelo de mercado.

En efecto, los fundamentos del neomanejo público son meramente económicos y, por consiguiente, sus declaraciones doctrinarias están basadas en la empresa privada y la noción de mercado. En el fondo de estas ideas yace el individualismo, la racionalidad egoísta y el autointerés. Bajo esta premisa la ciudadanía es pulverizada en átomos llamados consumidores, que siendo el objeto de los servicios públicos, de tal modo maximizan utilidades individuales que también son definidas como *satisfacciones*. La prestación de tales servicios deben ser hecha en el mercado y por medio de contrataciones bajo un régimen de competencia, así como en forma de productos cuya venta debe generar un máximo de rentabilidad.⁶

El nuevo manejo público constituye un enfoque altamente pragmático, pero constituye una doctrina diferenciada dentro del *gerencialismo* cuyo ideario detenta un conjunto de creencias y valores sobre el mundo cuya marcha está fundada en la eficiencia, la eficacia y la economía. Este ideario supone que el progreso humano descansa en crecimiento econó-

⁴ Khademian, Anne, "What do We Want a Public Management to Be? Comparing Reforms", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998, núm. 3, pp. 269-273.

⁵ Kaboolian, Linda, "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs Administration Debate", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 190.

⁶ Kelly, Rita Mae, "An Inclusive Democracy Polity, Representative Democracy Bureaucracies and the New Public Management", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 202.

mico por medio de la productividad, cuyo fomento es posible a través de la innovación tecnológica y el diseño de corporaciones multifuncionales. Dicha productividad sólo es posible mediante el establecimiento de un servicio público disciplinado y acorde con ese valor supremo de la rentabilidad, de modo que el manejador se elevaba al estatuto de un profesional cuya actividad constituye una función organizativa altamente diferenciada de otras labores, y reclama un alto pago salarial en consonancia con sus grandes destrezas.⁷

En este trabajo hemos traducido el vocablo inglés *management* por la voz *manejo* del español, en atención a la identidad de significados en torno a la noción de “asir con la mano” o “manipular”, en ambos idiomas. En efecto, en el siglo XVIII, la voz *management* –también usada como *managery*– ya había madurado hacia su connotación actual. Originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos (*to manage an horse*), luego se convirtió en un sinónimo de administración.⁸ Christopher Hood y su colega han llamado la atención acerca de que la voz *management* es metafórica desde su origen, pues en el latín refería la habilidad del jinete para conducir al caballo.⁹

Hacia finales de ese siglo, *management* se traducía al español como manejo o como administración, y aún continuaba refiriéndose a la doma de caballos.¹⁰ Sin embargo, dentro de la cultura administrativa iberoamericana, *management* se ha vertido usualmente como *gerencia* y, de tal modo, cuenta con carta de aceptación social, así, aquí la usamos alternada con el manejo.

Antes de dar paso al primer apartado de este trabajo, referimos una parábola contada por Laurence Lynn, quien detalló lo siguiente: un viajero por el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda regresó con sus colegas en adminis-

⁷ Terry, Larry, “Administrative Leadership Neo-Managerialism and Public Management Movement”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 196.

⁸ Littleton, Adam, *Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus*, Londres, 1723, 5ª ed.

⁹ Hood y Jackson, *op. cit.*, p. 160.

¹⁰ Baretti, Joseph, *Dictionary English and Spanish*, Londres: Printed for Piestre and Delamolliere, 1786, tomo I, p. 247.

tración pública en Estados Unidos, para hablarles de ciertas reformas administrativas realizadas allá. La parte más sabrosa del cuento fue la referida a los pasos siguientes (*next steps*), el gerencialismo y un gobierno totalmente conducido por la economía de mercado. Sus colegas, considerando que la historia era interesante, le propusieron su publicación, propiciando entonces una inmediata respuesta del viajero, quien alegó que se trataba sólo de tres países y únicamente de reformas thatcherianas. Un camarada de concepciones empresariales, que por cierto había llorado conmovido por lo que juzgó relevantes transformaciones, insistió sobre el punto de la publicación a pesar de que el sereno peregrino había discutido que esas reformas no se habían probado todavía. No obstante que el colega de tendencia empresarial reconoció que esas reformas no se habían puesto a prueba, la historia del viajero comenzó a circular bajo el título de *Nuevo manejo público*.¹¹

Una de las verdades en torno al neomanejo público es el carácter altamente insular de su propuestas, no sólo en lo tocante a la cultura meramente *británica* de su postulados, sino en la estrechez de su *mare nostrum* de economía neoclásica. Y, sin embargo, acerca de él se ha tejido una de las paradojas más increíbles de las que se tenga noticia, pues se plantea hoy en día como un modelo estándar de implementación en administración pública para el orbe entero. La historia del viajero, contada por Lynn, no sólo se ha publicado, sino que se ha estado tratando de implantar como la historia de la humanidad administrada.

II. Mito del siglo XXI

II.1. Cómo las palabras tienen un efecto mágico

Este trabajo ha sido titulado con la noción de *mito*. En los anchos ámbitos de la vida humana, la organización social está fraguada con las materias pri-

¹¹ Lynn, Laurence, "Administrative Leadership Neo-Managerialism and Public Management Movement", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 231.

mas de la razón y del mito. Naturalmente hoy en día predomina la racionalidad, pero la mitología de antaño, puesta en un apartado rincón de la sociedad, obra aún con vigor y con libertad. Debido a que la política es ejercitada sobre la cima de un volcán propenso a sacudidas y erupciones provenientes del mito, las fuerzas racionales deben estar en alerta amarilla permanente. Ernst Cassirer explicó que ahora el político moderno es, al mismo tiempo, un *homo magus* y un *homo faber*, un manipulador del mito y artífice del gobierno, que no desarrolla como antaño una actividad inconsciente, sino un mito metódicamente diseñado.¹²

El mito es diseñado e implementado como toda *policy*, y constituye un arma del combate político. Pero es una *policy* especialmente efectiva sólo bajo condiciones que están signadas por el fatalismo sobre la capacidad organizada de la humanidad y la esperanza de una profecía salvadora. Tal como es visible en distintas etapas de la historia, las mitologías surgen como una consecuencia de la idea de un destino inevitable cuyas líneas de desarrollo no se pueden revertir, de modo que el fatalismo es inseparable del pensamiento mítico.¹³ El fatalismo se endereza especialmente contra el papel de las ciencias sociales y, soslayando las capacidades racionales del ser humano, elige la pericia de las fórmulas mágicas y las habilidades naturales del hombre. Entonces el vaticinio es presentado como una fórmula de salvación total, pero ahora su diseño entraña una hechura técnica dentro de la cual se desenvuelven promesas que aun siendo improbables y hasta imposibles, son aceptadas con base en las creencias más que en la razón.

Ello se debe a que actualmente la mitología mágica también entraña una metamorfosis de la mitología semántica. Como es igualmente observable en la historia de la civilización, la palabra ha cumplido con dos funciones diversas, una mágica y otra semántica. En los albores de la humanidad la palabra mágica inducía la producción de efectos y el cambio

¹² Cassirer, Ernst, *El mito del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1968, pp. 334-335.

¹³ *Ibidem*, p. 347.

en el curso de la naturaleza, más que describir un suceso o una relación de sucesos.¹⁴ Hoy en día, edad de la planetización y la integración entre los países, junto con el cambio de valores ocurre una mutación del lenguaje que ha traído consigo palabras nuevas y otros significados para vocablos antiguos. Hoy en día, como en épocas remotas, hay palabras que no describen un suceso o una relación de sucesos con apego a la semántica, sino que producen efectos sociales y estimulan las emociones humanas, de modo que el lenguaje también comprende voces preñadas con sentimientos y pasiones.

Las visiones mitológicas de la especie humana encierran un carácter frecuentemente maniqueo, pues las situaciones fatales sólo pueden ser revertidas cuando, para grandes males, se ofrecen grandes remedios. Esto facilita que el pensamiento mágico brinde *grandes soluciones* y solamente observe un *camino único*, y haciendo del heroísmo una regla, se proponga presentar una *verdad revelada* perfecta que no admite discusión alguna. El maniqueísmo suele ser construido como dicotomía infundada que convierte en antónimos a voces emparentadas o que eran sinónimos dentro de una cultura social determinadas.

El mito ha estado ligado a los *ismos* que conmovieron la vida mundial hace más de medio siglo: el nazismo, el racismo y el totalitarismo. Su carácter es la exclusión, la carencia de un proceso de argumentación y diálogo, la entronización de un mundo cerrado habitado por el autismo antiintelectual.

El nuevo manejo público entraña una idea mítica, pues según la voz de sus promotores, consiste en un movimiento heroico innovador, que se enfrenta a la fatal deficiencia congénita del desempeño del Estado y brinda la única solución posible a sus males: vaciar al Estado de su materia política e inyectarle economía neoclásica. El nuevo manejo público comienza por hacerse atractivo a través de la mitología mágica de su lenguaje:

[...]el término manejo público tiene orígenes semánticos que implican tomar en la mano [...] El uso de la rúbrica manejo público se ha incrementado a lo largo del

¹⁴ *Ibidem*, pp. 334-335.

crecimiento relativo al tamaño, costo y efectividad del gobierno [...] el término manejo público aparentemente ha sido atractivo porque implica alguna cosa que es necesitada seriamente en este contexto.

Como el manejo público se refiere a tomar cosas con las manos, “él sugiere una firmeza y eficiencia de una clase de estereotipo atribuido al manejo de los negocios”.¹⁵

Quizá la más asombrosa expresión de mitología semántica sea la narrada por Laurence Lynn, quien nos hace saber que David Garson y Samuel Overman creen que el incremento de popularidad del manejo público, quizá se deba a que ese término refiere connotaciones más viriles que el término administración.¹⁶

He aquí de donde emana mucha de la fascinación actual con el término manejo, que embriaga a ciertas personas a través del uso emotivo de vocablos tales como la firmeza y la idealización de los negocios privados.

En la lengua de Shakespeare los vocablos *public administration* y *public management* han estado históricamente hermanados desde principios del siglo XX, tanto en el pensamiento administrativo británico como en el estadounidense. Sin embargo, recientemente se han antagonizado artificialmente, de modo que lo que hasta ahora era una sinonimia o una relación armónica –pues *management* se concebía como una parte de la administración– hoy constituye una dicotomía maniquea. En efecto, se dice que “existe una clara distinción entre *public administration* y *public management*, como vocablos con significados diferentes respecto de la acción del administrador”.¹⁷ Enseguida se detecta a una entidad que pue-

¹⁵ Rainey, Hal, “Public Management: Recent Developments and Current Prospect”, en Lynn, Noami y Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990, pp. 157-158.

¹⁶ Lynn, Laurence, *Public Management: Art, Science and Profession*, Nueva Jersey: Chatham House Publishing, p. 37. La referida obra de Garson y Overman se titula *Public Management Research in the United States* y fue publicada en 1983.

¹⁷ Las ideas son de Lawrence Stifel *et al.* y Richard Stillman, respectivamente. Citados por Ospina, Sonia, “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”, *Gestión y Política*, vol. II, núm. 1, 1993, pp. 37-38.

OMAR GUERRERO

de ser vista de dos modos: uno vicioso y otro virtuoso. Esa entidad es la administración pública, la cual tiene una faz abominable y un rostro venturoso. En la peor de sus caras se llama administración pública, y en tal condición en ella privan los vicios más reprobables:

[...] el primer término –traducido literalmente como administración pública– connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el *statu quo*. Éste se asocia con una concepción de la administración como una disciplina aplicada y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales.¹⁸

La mitología semántica, por arte de magia, hace que la administración pública se observe como “pasiva”, “conservadora”, meramente “técnica”, “mecánica” y “tradicional”.

Pero hoy en día, en Estados Unidos se pugna por superar esos vicios y a la administración pública se le bautiza de nuevo. Ahora se le comienza a llamar *public management*:

[...] el segundo término [traducido literalmente como gestión pública] connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Esta es una concepción más globalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto.¹⁹

Nuevamente la voz mágica se antepone al vocablo semántico y atribuye a la gestión pública las cualidades de la “agresividad”, la “acción”, la “resolución” y la “creatividad”, además de la “innovación”, la “modernidad”, la “reflexión” y la consonancia “planetaria”, que presume que están ausentes en la administración pública.

El uso mitológico del vocablo *manejo*, sin embargo, no ha sido igual en países que comparten la misma lengua. De antaño se ha hecho un uso

¹⁸ *Ibidem*, p. 38.

¹⁹ *Idem*.

diferencial de los vocablos *management* y *administration* en el Reino Unido y Estados Unidos. Esta desemejanza tiene su origen en el uso mágico de las voces, más que en su significado:

[...] una clara diferencia entre las ideas de administración británica y estadounidense está reflejada en la preferencia que cada país ha dado a su término favorito: la mayoría de los estadounidenses sienten que el término ‘manejo’ es preferible a ‘administración’. Ellos quieren decir que ‘manejo’ es una palabra confiable y dinámica, mientras que ‘administración’ es grosera. ‘Manejo’ acentúa el número total de ingredientes involucrados en un trabajo hecho”; ‘administración’ sugiere sólo su cargo más elevado.²⁰

Para los británicos el manejo significaba manipulación y concentración de la autoridad, en tanto que administración implicaba lo que se estaba ejecutando. Manejo era un concepto impersonal, mientras que administración se refería a los derechos e iniciativas de otros.²¹

Para los angloamericanos el manejo ofrece la impresión emotiva de “confiabilidad” y “dinámica”, en tanto que la administración es una palabra “grosera”, tosca. Pero para los británicos, en contraste, el manejo es “manipulación” y el modo como se concentra el poder, en tanto que la administración les inspira el sentimiento de ejecutividad.

Nunca estará de más insistir en los peligros subyacentes en el poder del mito en la administración pública. Christopher Hood y Michael Jackson han llamado la atención sobre la supremacía de los econócratas,²² así como los consultócratas gerenciales, sobre otros protagonistas administrativos cuando de argumentos aceptados se trata. Su preeminencia radica en el uso de la metáfora y la ficción como armas de la persuasión, de modo que ambas explicarían el peso de los economistas como persuasores

²⁰ Dimock, Marshall, “Introduction”, en Thomas, Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Londres: Longman Group, 1978, p. XVI.

²¹ *Idem.*

²² El concepto de “econócrata” se debe a Peter Self, quien dedicó el término a su obra *Econocrats and the Policy Process*, Londres: The MacMillan Press, 1975.

en el argumento administrativo a través del uso de la ficción, más que de la verdad. Tampoco se debe descontar que esa supremacía tiene como fuente alterna la incapacidad de la teoría de la administración pública para lograr una real verosimilitud, o bien tener las pruebas factuales efectivas.²³ He aquí un problema central para la ciencia de la administración pública.

Quizá el aspecto más destacado de la mitología neogerencial pública sea que, a semejanza de la dicotomía política-administración, declare que en el seno del gobierno, como en los negocios, se puede configurar la antinomia entre la formulación y la implementación de *policy*. A partir de esta postura, Henry Mintzberg ha destacado el subyacente fervor religioso del movimiento gerencial.²⁴

En suma: el terreno que aquí pisamos está construido con la materia prima del mito y la palabra mágica, más que con el rigor idiomático que rige en la semántica y el imperio de la conceptualización científica.

III. El nuevo manejo público

III.1. Cómo el espíritu empresarial privado reanima al cuerpo del Estado

El nuevo manejo público es un “paradigma empresarial de manejo” privado provisto por el neoliberalismo, cuyo destinatario es el Estado.²⁵ El neomanejo público reivindica la añeja figura del empresario creada por Richard Cantillon hace más de doscientos años y que, en entender del economista irlandés, era aquel sujeto que, estando comprometido con las actividades productivas de la sociedad, vive de un modo incierto que está

²³ Hood y Jackson, *op. cit.*, pp. 157-158.

²⁴ Mintzberg, Henry, “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review*, mayo-junio, 1996, p. 79.

²⁵ Savoie, Donald, “What is Wrong with the New Public Management”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, p. 112.

determinado por el número de sus clientes. Los empresarios se distinguen de aquellos que viven de un salario, por tener ingresos tan inciertos como su subsistencia, y porque constituyen una categoría económica de quienes tienen capital para establecer una compañía o viven de su trabajo. Su misión es servir de intermediarios en todo trueque y circulación hecha por el Estado.²⁶

El nuevo manejo público reclama para sí la herencia del empresario indómito, y sugiere al gobierno invocar su espíritu para combatir el desempleo y la pobreza, toda vez que su promoción hace compatible el éxito económico y la cohesión social.²⁷ Hoy en día se usa el concepto de empresario o emprendedor para significar el desarrollo de nuevos negocios, así como para caracterizar a los negocios en general, denotando principalmente la voluntad para tomar riesgos, hacer innovaciones y adoptar iniciativas para explotar oportunidades de negocios. Igualmente refiere el mantenimiento de las compañías privadas a través de la eficiencia y la competitividad.

La visión empresarial ha otorgando al nuevo manejo público los ideales con los que se ha propuesto transformar al Estado, pues desde su perspectiva, la empresa privada opera con previsión, imaginación, inteligencia, capacidad de decisión, actitud de alerta y aptitud de organización, así como autorrealización, deseo de independencia y actividad creativa.²⁸ He aquí el decálogo de las virtudes empresariales privadas que el neomanejo público desea compartir con el gobierno.

Pero ese manejo está decidido a disminuir o revertir el crecimiento del gobierno con miras a su privatización o, cuando menos, a su cuasiprivatización, poniendo énfasis en la subsidiaridad de la provisión de los servicios públicos. Se orienta al desarrollo de la automatización en

²⁶ Cantillon, Richard, *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*, México: Fondo de Cultura Económica, 1978 [1755], pp. 42-45.

²⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, *Fostering Entrepreneurship*, París, 1998, pp. 34 y 41.

²⁸ *Ibidem*, p. 42.

OMAR GUERRERO

la producción y distribución de los servicios públicos, particularmente en tecnología informática, así como al desarrollo de una agenda internacional enfocada en los temas generales del manejo público, los estilos de decisión y la cooperación internacional.²⁹ Debido a que la palabra manejo público comenzó a ser usada cuando los países desarrollados iniciaron la reforma del Estado con base en las privatizaciones, “la nueva frase ‘*public management*’ ha reflejado la inserción de la perspectiva gerencial dentro del sector público”.³⁰

Consiste pues en un paradigma privatizador de la implementación en administración pública, que pretende que el Estado pase a las manos de empresarios privados que tengan un control activo, visible y discrecional sobre las organizaciones administrativas. Su apotegma sencillamente invoca la “libertad de manejo”, una paráfrasis de la friedmaniana idea de la *libertad de elegir*.³¹ De aquí deriva su propuesta sobre la responsabilidad que requiere una asignación clara de deberes, no la dispersión del poder. Entraña estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como la definición de metas, objetivos e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos, en los que se incluye a los servicios profesionales. La responsabilidad requiere una declaración nítida de metas por ser alcanzadas. En fin, pone el énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de desempeño y se anteponen esos resultados a los procedimientos.

Constituye un paradigma integrado por un conjunto de componentes interrelacionados, tales como la provisión de servicios de alta calidad para los valores ciudadanos y el incremento de autonomía de los gerentes públicos, particularmente en las agencias de control; así como la aprecia-

²⁹ Hood, Christopher, “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, vol 69, núm. 1, 1991, p. 3.

³⁰ Lane, Jan-Erik, “Will Public Management Drive Out Public Administration”, *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, 1994, pp. 139-151.

³¹ Friedman, Milton y Rose Friedman, *Libertad de Elegir*, Madrid: Planeta-Agostini, 1989 [1979].

ción de los valores de competición y el mantenimiento de una actitud abierta acerca de que los propósitos públicos pueden ser alcanzados mejor por el sector privado, que por el público.³²

Tiene su *habitat* en los espacios hacendarios porque la gestión financiera es básica en el enfoque empresarial. En Reino Unido esto es visible dentro de los contenidos de revistas tales como *Contabilidad financiera y manejo (Financial Accountability and Management)*, *Contabilidad (Accounting)*, *Auditoría y contabilidad (Auditing and Accounting)*, y *Finanzas públicas (Public Finance)*.

A pesar de la nitidez de su factura privada, es categorizado como una reconceptuación académica de la administración pública, lo que resulta en una notoria paradoja. El neomanejo público ha sido elevado por sus promotores a signo representativo de la actualidad, así como a una supuesta categoría científica referida a la capacidad de un modelo gerencial para solucionar los problemas de todas las organizaciones, incluyendo las estatales. En el colmo de la soberbia, es concebido como rúbrica de aptitudes universales: “el nuevo manejo público es un concepto muy amplio que involucra no solamente las cualificaciones de los manejadores públicos, sino también el relacionamiento entre la burocracia y los políticos, así como la redefinición del concepto de gobernabilidad”.³³ Pero el neomanejo público más bien constituye una de las más relevantes tendencias contra la administración pública en la década de los ochenta dentro de los países anglófonos, aunque su influencia se ha dejado sentir en otros países más.³⁴

El neomanejo público también entraña una propuesta: que la empresa privada juegue un papel pedagógico para la administración pública, cuyas lecciones significan el *buen manejo* en sí mismo. Simplemente

³² Borins, Sanford, “The New Public Management is Here to Stay”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, pp. 131-132.

³³ Wake Carroll, Barbara y David Garkut, “Is there Empirical Evidence of a trend Towards ‘Managerialism’? A Longitudinal Study of Six Countries”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 39, núm. 4, 1999, p. 536.

³⁴ Hood, *op. cit.*, p. 3.

OMAR GUERRERO

consiste en la aplicación de la sabiduría del manejo convencional y las técnicas concomitantes al sector público, unidas a la planeación, la organización y el control. La aplicación del buen manejo produce *organizaciones excelentes*; estas organizaciones son las que no tienen solamente un desempeño con altos niveles de rentabilidad sino que son también innovativas y proveen seguridad de empleo, así como valiosos productos y servicios al consumidor.³⁵

La administración pública puede ser una organización excelente si aprende cuatro lecciones dictadas por la administración de negocios: primera: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización; y cuarta: mejorar las relaciones con los clientes externos.³⁶

La idea de la excelencia está inspirada en el *best seller* de la gerencia privada preparado por Thomas Peters y Robert Waterman: *En busca de la excelencia*. La obra surgió de una investigación de lo que los autores definieron como las grandes empresas en innovación continua, cuyo universo comprendió 75 compañías privadas.³⁷ De la investigación florecieron ocho atributos entre los que destacamos el énfasis por la acción, proximidad al cliente, autonomía e iniciativa, y productividad contando con las personas. No es ningún secreto que este ideario lo encontremos reproducido frecuentemente en los planteamientos neogerenciales.

Con base en las enseñanzas de la opción pública a través de Vincent Ostrom, la burocracia, antaño central y jerárquica, es desarticulada en unidades menores.³⁸ El nuevo manejo público impuso el cambio hacia la

³⁵ Duncan, Jack, Ginter, Peter and Stuart Capper, "Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector", *Public Productivity & Management Review*, vol. 14, núm. 3, 1991, p. 230.

³⁶ *Ibidem*, p. 230.

³⁷ Peters, Thomas and Robert Waterman, *In Search of Excellence*, Nueva York: Warner Books, 1982, pp. 13-16.

³⁸ Ostrom, Vincent, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 31, 1971, pp. 203-216.

desagregación de la organización del sector público, desgajando unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos. Las nuevas entidades operan con base en presupuestos descentralizados sobre una sola línea. Igualmente, crea unidades manejables, separa los intereses de la provisión y la producción y “gana las ventajas de la eficiencia con el uso de contratos y franquicias tanto *dentro* como fuera del sector público”.³⁹

El neomanejo público, con base en el modelo empresarial, propende hacia un aumento sustancial de la competencia en el Estado, pues la rivalidad es la clave de la disminución de costos y de los estándares superiores. El nuevo paradigma constituye “un esfuerzo hacia la *privatización* de los estilos de la práctica gerencial [el cual] necesita usar las herramientas provenientes del sector privado en el sector público”.⁴⁰ El nuevo manejo significa el establecimiento de una gran disciplina en la gestión de los recursos a través de la reducción de costos, el reforzamiento de la disciplina laboral en el servicio público, la resistencia a las demandas sindicales y la disminución de costos. Constituye, en fin, el control de las demandas de recursos del sector público y “hacer más con menos” en los anchos territorios de un Estado privatizado. La competencia es establecida porque se discierne que provee la insistencia necesaria para dar eficiencia a los servicios públicos, y propende a que las organizaciones gubernamentales sean competitivas entre los proveedores del gobierno y sus propios proveedores de servicios públicos, así como entre los proveedores del gobierno y los del sector privado. El neomanejo público ha eliminado la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y ha establecido servicios con base en el sistema de precios.⁴¹

³⁹ Hood, *op. cit.*, pp. 5-6. El énfasis es del original.

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Kaul, Mohan, “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, Londres, *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997, p. 18.

OMAR GUERRERO

La competencia constituye un instrumento central en el neomanejo público, pues éste opera en una economía conducida por las fuerzas del mercado. De hecho, al establecerse mercados interiores en el servicio público, significa el mejoramiento de las burocracias gubernamentales, la disminución de costos y el incremento de la eficiencia.⁴²

Bajo sus nociones centrales no se diferencia al ciudadano y al consumidor; al tiempo que se han acuñado nuevos términos tales como la calidad total y los círculos de calidad, inspirados en la experiencia japonesa, así como otros relativos a “la empresariedad” (*entrepreneurship*) y el incremento de poder o “empoderamiento” (*empowerment*).

Otro foco del nuevo manejo público es la administración de personal, donde se ha impuesto el sistema de contratos⁴³ y se ha allanado el paso al servicio civil para incorporar por igual a candidatos de los sectores público y privado. En Reino Unido tal estrategia se aplicó al alto servicio civil e incluso al cuerpo de policía.⁴⁴

El nuevo manejo público constituye una fuerza social poderosa, cuyo espíritu está movido por las “3e”, que constituyen su código genético: economía, eficiencia y efectividad. El neomanejo público es hijo del Partido Conservador, gestado como medida de endoprivatización durante los años ochenta a través del Comité de Gobierno y Derecho, un organismo del Consejo de Investigación Económica y Social que estableció programas orientados al desarrollo de organizaciones y métodos de operación del sector público británico, para un uso de recursos más efectivos y eficientes. Por lo tanto, ese manejo consiste más en un programa estratégico de un partido en el gobierno que en una teoría rigurosamente elaborada.

⁴² Terry, *op. cit.*, p. 195.

⁴³ Boyle, Richard, “Managing by Contract in the Public Sector”, *Administration*, vol 40, núm. 4, 1992-1993, pp. 333-346.

⁴⁴ Gray, Andrew y Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution”, *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995, p. 87.

IV. Una teoría antiestatal

IV.1. Cómo el Estado es vaciado de política y sustentado con economía neoliberal

El nuevo manejo público consiste en un conjunto disímulo de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión pública, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del Estado. Desde esta perspectiva, el neomanejo público puede dividirse en dos grandes concepciones: la primera acepta la rescatabilidad del Estado y propone una estrategia de reforma a través de la adopción del ideario y la tecnología de la empresa privada; la segunda, que juzga al Estado como insalvable, propala su transformación radical dentro de la idea de firma privada competitiva.

Esta última acepción es la dominante y supone, ante la visión precedente, una radical “despolitización” del Estado, la separación entre la política y la administración, y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo. El nuevo manejo público no sólo es presentado como un paradigma alterno y superior a la administración pública tradicional, sino propuesto como la mejor medicina para sus males, pues se razona que la administración pública no sólo está en crisis como fenómeno social, sino también como disciplina.⁴⁵ Se cree que la actual es una época de desafíos al paradigma de la administración pública aún basado en una perspectiva tradicional, y que debe modelarse bajo el patrón del espíritu empresarial privado.

En Reino Unido algunos académicos han insistido sobre esa crisis y propuesto al nuevo manejo público como una disciplina ecléctica opcional fundada en la economía neoclásica más que en la política, y en el énfasis en las fallas de gobierno más que en las del mercado. Esta perspectiva externa gran escepticismo sobre la capacidad de la burocracia para proveer los servicios públicos efectivamente. El nuevo manejo público se

⁴⁵ Lane, *op. cit.*, p. 139.

OMAR GUERRERO

propone solucionar los problemas públicos del gobierno a través de fuerzas contemporáneas, tales como la “privatización y la competitividad”.⁴⁶ Esta propuesta supone, de manera similar a como ocurre en la economía, que el mercado regula la oferta y la demanda, y que puede entonces hacer más eficiente la provisión de servicios públicos a los consumidores. A través del establecimiento de mercados interiores los gobiernos aprenden a vender sus servicios y del tal modo se tornan más eficaces como suministradores de los mismos. Empero, estas propuestas omiten que tanto el lado de la oferta como el de la demanda de servicios públicos en el mercado operan bajo imperfecciones, y que de tal modo se introducen en el sector público.⁴⁷

Es obvio que el mercado no trabaja con perfección y no es inusual que, a pesar de la baja calidad de un producto, un vendedor tome ventajas indebidas sobre el comprador. Tampoco es extraño observar fenómenos de monopolio e imposición de precios por parte de un vendedor, así como el acaparamiento de productos; ni es raro que los gobiernos trabajen imperfectamente, pero las soluciones a sus problemas no son exclusiva ni preferentemente económicas, sino políticas. Entonces no se debe esperar que los neomanejadores públicos como economistas de formación sean capaces de mejorar la gobernabilidad del Estado, sino solamente no exacerbar sus fallas económicas y colaborar, hasta donde sea posible, para realizar mejoras políticas.⁴⁸

La lógica del mercado es diversa a la lógica del gobierno, pues éste es regido por reglas de autoridad de factura constitucional e implementadas por mandatos legítimos de los servidores públicos. Incluso se pueden legalmente constituir enclaves de propiedad pública donde la producción de bienes y servicios excluya a los particulares. El manejo privado está dominado

⁴⁶ Boyne, George, “The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?”, *Public Administration*, vol. 74, invierno, 1996, p. 686.

⁴⁷ Kelly, *op. cit.*, p. 206.

⁴⁸ *Idem.*

por las preferencias de los dueños de la empresa, en tanto que el público está supeditado a la autoridad formal del gobierno que ejerce los poderes coercitivos del Estado. Aquí las preferencias yacen en leyes, en la propiedad pública, en los lineamientos administrativos y en las actividades de evaluación, porque las distinciones fundamentales entre las organizaciones públicas y privadas están basadas en el gobierno de la ley.⁴⁹

En suma, la concepción sobre la irreformabilidad del Estado induce, en esa acepción dominante del manejo público, a proponer como única salida a los problemas de la administración pública que adopte, con plenitud, el sentido empresarial de la firma privada, a pesar de sus deficiencias de apreciación de la realidad gubernamental de los países.

También el nuevo manejo público es invocado como una *gran respuesta* a los problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado, tal como lo ha explicado Donald Savoie.⁵⁰ Desde la óptica de su rescatabilidad se juzga salvable porque los males que lo aquejan pueden ser curables por la vía de una reforma endoprivatizadora menos radical, que lo convierta en un Estado manejador y solvente para desempañar sus funciones. Tales funciones, sin embargo, difieren gradual y radicalmente de las que de antiguo están a su cargo.

Abonando el terreno de la globalización planetaria, el neomanejo público es concebido como una criatura de los nuevos tiempos, principalmente por motivo de la articulación mundial de la economía y los cambios en el concepto de soberanía. Un autor ha comentado lo siguiente: “mi observación es que la naturaleza del desafío gerencial para el gobierno y el sector privado cambió sustancialmente; sin embargo, los negocios se han adaptado más rápidamente a estos cambios que el gobierno; y el gobierno, en los hechos, muestra poca evidencia de alguna intención de adaptar o una capacidad de adaptar”.⁵¹ Del mismo modo, los

⁴⁹ Lynn, *op. cit.*, p. 235.

⁵⁰ Savoie, *op. cit.*, p. 113.

⁵¹ Faulkner, Hugh, “Locking to Public Management”, *Canadian Public Administration Review*, vol. 33, núm. 1, 1995, p. 384.

OMAR GUERRERO

negocios han adquirido la tecnología más rápidamente que el gobierno, tanto en lo concerniente a las comunicaciones, como a la informática. En las compañías privadas, en contraste con el gobierno, el manejo está basado en nuevas formas de control de calidad, y calidad de productos y enfoques novedosos de la productividad.

El neomanejo público reconoce que, desde la década de 1980, la administración pública ha emulado algunas de las medidas implementadas en el sector privado, tal como fue visible en los regímenes de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. No obstante, tal emulación tuvo resistencias en Europa oriental, e incluso en algunos países de Europa occidental. Cabe subrayar que hay variaciones entre el enfoque angloamericano y el modelo Westminster propio de Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, que no abraza del todo a Canadá, pues aquí se deja sentir fuertemente un sentimiento propiamente nacional y es muy enérgica la influencia estadounidense.

Bajo la idea del Estado administrativo reformable, el nuevo manejo público no significa borrar las diferencias de los sectores público y privado. El sector público desarrolla su propio modelo, porque la *policy* es cualitativamente diferente a las medidas implementadas por los negocios. El manejo privado es más rápido y ágil porque trata con diferencias aisladas, dándoles autonomía y operándolas, y controlándolas a través del manejo financiero muy limitado desde la cima. El gobierno, en contraste, opera con departamentos, agencias reguladoras y funciones redistributivas, toda vez que es más complejo y más grande.

Sobre esa misma línea, la fuente precitada explica lo siguiente: “me gustaría insistir que el manejo del sector público no está relacionado con sistemas de contabilidad intradepartamental. Lo que distingue cualitativamente el manejo del sector público del manejo de los negocios es que el primero trata con los macrosistemas y con el interrelacionamiento de las organizaciones”.⁵² Por consiguiente, el gobierno debe ser movido hacia el nuevo manejo público con miras a una mayor adaptación e innovación

⁵² *Ibidem*, p. 386.

institucionales, porque actualmente opera con reglas y jerarquía, y limita la libertad de acción, coarta la capacidad de respuesta y restringe la iniciativa. En el gobierno la rutina es una sierva del control cuando, más bien, debe responder al cambio con habilidad de adaptación institucional y construir una más flexible y responsiva adaptabilidad.

La reformabilidad del Estado administrativo depende de la prueba real de desempeño del gobierno, que consiste en la implementación. Ésta constituye una habilidad para manipular las relaciones entre los departamentos y, en los regímenes federales, manejar los vínculos entre los gobiernos nacional, regional y local. Cualquier búsqueda para construir un paradigma del manejo público basado en la innovación debe fundarse en la gerencia de las organizaciones gubernamentales interdependientes.⁵³

Bajo esta perspectiva, el establecimiento del neomanejo público ha implicado los siguientes aspectos: se juzga que el modelo de manejo público puede reemplazar exitosamente al paradigma de administración pública, que el Estado manejador substituye al Estado administrativo y que aquel manejo se puede establecer si en un país subsiste un gran sector paraestatal. Implica, asimismo, que los elementos estructurales de la administración pública y el manejo público son dicotómicos, que los manejadores forman una corporación especial y hoy en día está en curso una segunda “revolución gerencial”.⁵⁴

IV.2. Inmersión del Estado en la vida mercantil

Con base en la noción del Estado rescatable, al cual se le debe dar una infusión sustanciosa de espiritualidad empresarial, el neomanejo público se propone reemplazar lo que con mira estrecha identifica con el paradigma de administración pública. Esta idea es el resultado de la combinación de la perspectiva gerencial y una apreciación comercial del Estado, que

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Lane, *op. cit.*, pp. 139-151.

OMAR GUERRERO

descansa en el propósito de establecer un mercado interior a la vez que endoprivatizar los procesos de gestión referentes a la provisión de bienes y servicios públicos, así como la gestión de las empresas públicas. Su trasfondo evoca las nociones de Ludwig von Mises sobre la identidad perfecta entre racionalidad y mercado, pues éste expresa el cálculo que está entrañado en el precio y el dinero.⁵⁵

El ascenso de la visión neogerencial refleja el crecimiento de los valores del mercado en el sector público, tal como tiene lugar incluso en Francia, Alemania y Noruega, donde las reformas hechas en dicho sector se basaron en los ideales del mercado, pero de manera diversa al mundo anglófono. Este enfoque tiene su base en el modelo de conducción del mercado dentro del sector público, y aunque la provisión de bienes y servicios no es nueva en dicho sector, la forma como se hace sí lo es, porque hay un estilo diferente de organización y liderazgo, fundado en el desarrollo de un mercado interno.

De hecho la rescatabilidad del Estado significa llanamente que el Estado gerencial lo sustituye: el reemplazo consiste en cambiar algunas funciones tradicionales en el sector público y establecer, en su interior, los elementos del mercado. El cambio está representado por el manejo, en lugar de la asignación pública de recursos; por la privatización, en lugar de las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; por la desregulación, en lugar de la regulación pública; y por mercados interiores, en lugar de la hechura de *policy*.⁵⁶

En contraste con el modelo Westminster, en Estados Unidos, el nuevo manejo público intentó deslindarse tácitamente del modelo de privatización aludiendo que la perspectiva del mercado no constituye una teoría única, sino un conjunto de estrategias alternativas que pueden tener un conflicto entre sí. Es más, allí el enfoque gerencial es considerado como diferente

⁵⁵ Mises, Ludwig von, *El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico*, México: Hermes, 1961 [1922], pp. 102-114.

⁵⁶ Lane, *op. cit.*, p. 140.

al modelo de privatización, pues como lo argumentan David Osborne y Ted Gaebler, “la privatización es una de las flechas del carcaj del gobierno. Pero, como es obvio, privatización no es *la* solución. Quienes la abogan por motivos ideológicos, porque creen que la empresa es siempre superior al gobierno, están vendiendo oro falso al pueblo estadounidense”.⁵⁷

Esta imagen está ciertamente torcida por ignorar deliberadamente la factura privatizadora del nuevo manejo público, aunque en Estados Unidos se le llame de otra forma: gobierno empresarial. De hecho constituye un apartamiento ideológico por la incomodidad que algunos gobiernos post-privatizadores tienen cuando aún conservan proles de esas *políticas* mercantiles. Empero, se trata de un cambio de foco de la privatización, la cual, actuando originalmente hacia afuera, retorna y se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un mercado interior, pues su objeto es explotar ahora los sectores públicos de los países desarrollados que tienen una economía avanzada donde el tamaño de la asignación de recursos públicos es sustancial y cuentan aún con empresas públicas. Tal como lo explica un autor, “el manejo público representa un intento de reforma del sector público desde adentro, mientras que la privatización implica que las funciones pueden ser segregadas del sector público”.⁵⁸ La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo neogerencial auspicia el mercado interno. Sencillamente la privatización ha cambiado de *locus*, y del exterior penetra en el seno del Estado, pero en ambos casos su medio específico es el mercado.

IV.3. El espíritu empresarial privado conquista al Estado

Este supuesto tiene su raíz en la clausura de la fase de la exprivatización y la inauguración de la etapa de la endoprivatización, pues:

⁵⁷ Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Nueva York: William Patrick Book, 1992, p. 45.

⁵⁸ Lane, *op. cit.*, p. 142.

[...] dado que todas las actividades del gobierno difícilmente pueden ser transferidas al sector privado, la próxima mejor solución es transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales. Sin embargo, el manejo privado es diferente de la administración pública: el primero deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas del manejo. Esto también significa ‘desburocratizar’ las operaciones del gobierno y reducirlas sustancialmente.⁵⁹

El modelo neogerencial, visto de tal modo, es propuesto como conciliable en lo general con la teoría de la administración pública, pero polemiza sin tregua con un paradigma específico de dicha administración al que llama “weberiano”. Este modelo es observado como un paradigma racional, basado en la planeación, y una organización administrativa jerárquica, que debe ser reemplazado por un esquema de descentralización y orientación hacia los resultados y a la introducción de mercados internos, dentro de los gobiernos nacional, regional y local.

La perspectiva mercantil es una novedad del neomanejo pero no la noción de gerencia por resultados, que fue propuesta primigeniamente por Peter Drucker como “manejo por objetivos”. En efecto, él se refirió al manejo por objetivos desde 1954, cuando trató el uso del tiempo y anotó que su acción siempre tiene como objeto visualizar resultados futuros.⁶⁰ Posteriormente dedicó una obra a esa gerencia donde explicó que un negocio privado existe para producir resultados en el exterior, es decir, en el mercado y en la economía. Desde su publicación original en 1964, esta obra estableció el inicio de una etapa pionera caracterizada por el análisis de los mercados y los productos, el abandono organizado de lo viejo y lo obsoleto, el estímulo del liderazgo y los objetivos de la innovación. Drucker sostuvo que ningún resultado existe dentro de la empresa, sino afuera: en los consumidores activos en el mercado y en las autorida-

⁵⁹ Savoie, *op. cit.*, p. 113.

⁶⁰ Drucker, Peter, *The Practice of Management*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1954, p. 115.

des que los regulan; y esos resultados son obtenidos no por la solución de problemas, sino por el usufructo de oportunidades.⁶¹

Tal como es observable, por cuanto al concepto de gerencia por resultados, nada tiene de novedosa la propuesta del neomanejo público.

Muchos autores razonan acerca del nuevo manejo público como una “variación sobre el mismo tema” y construyen un enfoque de administración pública desde la administración de negocios, donde subsisten ambos elementos. Las empresas públicas se transforman en firmas, pero el propietario sigue siendo el Estado, de modo que el nuevo manejo público constituye el punto final de la propuesta de un paradigma alternativo de organización del suministro público de los bienes y los servicios. Pero su alcance es muy limitado: entraña esencialmente una nueva forma de organización del aprovisionamiento de bienes y servicios.

El paradigma neogerencial público plantea una colisión maniquea de conceptos mitológicamente explayados: la administración pública tiene reglas, regulaciones y una hechura de decisiones letárgicas; el nuevo manejo público ostenta capacidad de decisión, imaginación y pasión por la actividad. Ese manejo habla de tránsito del proceso hacia el desempeño y pone el énfasis sobre la necesidad de “ganar”, más que en “gastar”. Brevemente hablando, el neomanejo público es propuesto como el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial; un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor.⁶²

La irrupción del modelo neogerencial implica que hoy en día está en curso una nueva “revolución gerencial” que ha incrementado el papel de los manejadores y ha creado una filosofía.⁶³ Esta revolución comprende tanto a las empresas privadas como aquellas organizaciones públicas que producen bienes y servicios, si bien las empresas públicas son consideradas como firmas que trabajan como lo hacen las compañías de particulares.

⁶¹ Drucker, Peter, *Managing for Results*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1986 [1964], pp. VII-VIII y 5.

⁶² Savoy, *op. cit.*, p. 113

⁶³ Lane, *op. cit.*, p. 144.

OMAR GUERRERO

Esta transformación también involucra a otras entidades del gobierno, tales como los hospitales y las escuelas. El centro de la nueva revolución es el Estado, pues su organización administrativa abandonará el modelo “weberiano” y asumirá el esquema empresarial de mercado. Las organizaciones del Estado son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato, como las empresas privadas, y consisten en corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos. Hoy en día esas corporaciones públicas tienen más una configuración rentística, que una orientación de interés público. En suma: el propósito básico de la emergencia del Estado manejador es ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.⁶⁴

Para cumplir su destino, el Estado gerencial no sólo debe reemplazar al Estado burocrático, sino tomar distancia de la política.

IV.4. Reivindicación de la dicotomía política-administración

El neomanejo público se empeña por suprimir a la política como fuente del Estado, y de tal modo situarlo alrededor del manejo a través de la economía. *Management*, no *policy*, sugieren sus promotores. Esta propuesta obedece a su visión de las patologías burocráticas como fuentes de la ineficiencia de la administración pública y como sustento de su irresponsabilidad ante las demandas ciudadanas. Como la burocracia no tiene sino el deseo de ampliar su poder, en vez de someterla al control legislativo, como lo hacen los gobiernos representativos, el nuevo manejo público separa la hechura de *policy* y la dotación de servicios para limitar sus ambiciones.⁶⁵

Pero como en Aquiles, la debilidad del nuevo manejo público está en su base; es decir, en la política, pues como público todo manejo que con-

⁶⁴ *Ibidem*, p. 146.

⁶⁵ Kaboolian, *op. cit.*, p. 190.

cierno al Estado se encuentra involucrado de manera inevitable con la política y con la lucha por el poder.

El paradigma endoprivatizar constituye una reedición actualizada de la clásica dicotomía entre la política y la administración, pero más tosca y llana, toda vez que también separa al manejo y la *policy*. En Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos, la dicotomía política-administración fue refundada en las innovaciones gerenciales que buscan ensanchar el papel del manejo, y deliberadamente se ha separado el timón y los remos, pues:

[...] los gobiernos empresariales han comenzado a establecer sistemas que separan las decisiones de *policy* (timonear) de la prestación de servicios (remar) [...] El timón requiere personas que vean enteramente el universo de los asuntos y posibilidades, y puedan equilibrar demandas encontradas de recursos. Los remos requieren personas que se enfoquen por entero en una misión y la realicen bien.⁶⁶

Sustentado en los enfoques de la opción pública y la calidad total, el neo-manejo ofrece que a través de esa separación aumentará la calidad de los servicios públicos y paralelamente se incrementará el desempeño del gobierno, toda vez que cada meta alcanzada constituye un peldaño más alto de satisfacción de la ciudadanía. Además, separando la hechura de *policy* y el manejo, se superan las tradicionales fórmulas de control administrativo y se establece una sólida rendición de cuentas (*accountability*) que ensancha el poder de vigilancia del cliente sobre los servicios públicos.⁶⁷

En Estados Unidos el estudio de la administración pública nació preñado de la dicotomía política-administración, de modo que su origen y desarrollo no se puede explicar al margen de ella. Y es la dicotomía precisamente ese talón de Aquiles. Ella es descriptiva, no explicativa; es incapaz de traslucir el fondo real sobre el que descansa la falsedad de la división entre política y administración. Pero no se trata de un problema finiquitado, pues aún existe como elemento medular de cultura política

⁶⁶ Osborne y Gaebler, *op. cit.*, p. 35.

⁶⁷ Kelly, *op. cit.*, pp. 201-205.

OMAR GUERRERO

estadounidense y es parte de lo que André Sigfried llamó el *genio administrativo* de un pueblo, donde “gerenciar (*gérer*) los asuntos del Estado requiere más genio que la aplicación práctica y cotidiana”.⁶⁸ En efecto, todavía en nuestro tiempo la dicotomía política-administración ha dado de qué hablar y lo seguirá haciendo en ese país.

Bajo su inspiración, una variedad de autores han inaugurado una nueva era que se caracteriza por un ánimo de *re*: re-construir, re-fundar y re-inventar.⁶⁹ Quizá la más célebre *re* sea de Osborne y Gaebler, a los cuales David Rosenbloom ubica en la línea sucesoria de la dicotomía, pues su idea de separar el timón y los remos en el gobierno empresarial tiene allí su fuente. Empero, estas ideas tienen el propósito de servir al régimen establecido, cuya comunidad política domesticada en calidad de clientes se mueven en el mercado, no en la arena del poder. Rosenbloom compara el esquema de Frank Goodnow sobre la antinomia entre la expresión de la voluntad del Estado y su ejecución, con la separación del timón y los remos hecha por Osborne y Gaebler, pero ésta es una analogía desproporcionada. El grado de complejidad del discurso del discípulo de Rudolf Gneist no es comparable con la simplicidad de esos autores.⁷⁰

La dicotomía también sirve de contexto lejano a las propuestas de desregulación, privatización, mercado libre y orientación al cliente, toda vez que el gobierno reiventado hoy en día constituye una nueva ortodoxia. Empero, su distancia con los problemas del poder la esterilizan por principio, pues como lo afirmó Wallace Sayre hace más de medio siglo, una teoría administrativa es también una teoría política. Rosenbloom concluye que “esta es una vieja lección: si nosotros queremos mejor gobierno, necesitamos mejor hablar de política”.⁷¹

⁶⁸ El pasaje está reproducido en la obra de Soudet, Pierre, *L'Administration vue Par les Siens et Par D'Autres*, París: Editions Berger-Levrault, 1960, p. 31.

⁶⁹ Rosenbloom, David, “Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!”, *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 6, 1993, pp. 503-507.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 506.

⁷¹ *Idem*.

Tampoco se puede observar a la administración pública ni al manejo público al margen de criterios constitucionales, pues sin ellos se pierde de vista el influjo determinante del entorno organizativo. Todo gerente público que labora en una organización del gobierno opera a través de procesos colectivos, lo que ofrece una inevitable “perspectiva regimental” (*regime perspective*) del manejo público que lo asimila a las características propias de la administración pública como una manufactura de lo público y no como un mero instrumento del régimen. De tal modo, ese manejo pasa a ser observado más atinadamente como una institución política.⁷²

Razones como las señaladas han hecho considerar a James Svra, que si bien es cierto que la dicotomía sirvió para establecer las fronteras del estudio de la administración pública en Estados Unidos, como modelo ha constituido una “aberración”.⁷³ Lo más preocupante es que no se trata sólo de un modelo sujeto al trabajo académico, sino una guía de diseño de las actividades de algunos funcionarios locales. El estudio de la administración pública merece un mejor paradigma como guía de investigación y enseñanza, “pues reconociendo que la dicotomía fue una aberración se contribuirá a un mejor entendimiento de los verdaderos orígenes del campo y cómo se ha desarrollado”.⁷⁴

En efecto, Brian Cook también así lo está señalando y ha propuesto una metáfora: “James Madison antes que Adam Smith”. Sólo teniendo un sentido de totalidad de su trabajo, sentido que ofrece el régimen político, pueden los genuinos manejadores públicos hacer adecuadamente su trabajo, lo que implica en Estados Unidos comprender y recordar las contribuciones de los padres fundadores como Alexander Hamilton, pero, sobre todo, James Madison, pues él ayuda a pensar constitucionalmente. Teniendo este sentido de totalidad que ofrece el régimen político, los

⁷² Cook, Brian, “Politics, Political Leadership and Public Management”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, pp. 228.

⁷³ Svra, James, “The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998, pp. 51-58.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 57.

manejadores efectivamente serán capaces de realizar reformas y mejorar los procesos administrativos, toda vez que pueden eliminar consecuencias imprevistas y disminuir los riesgos de error: “ellos serían administradores públicos, o manejadores públicos, buscando un adiestramiento superior y un desarrollo profesional, siempre y cuando estudien antes a James Madison que a Adam Smith”.⁷⁵ Por consiguiente, deberán leer primero *El federalista* y luego *La riqueza de las naciones*.

Como público que es, el manejo auténtico no puede desligarse de la política porque ella es el corazón de la empresa llamada gobierno. Siendo el diseño institucional el corazón del manejo público fidedigno, entonces, es la lógica de gobernabilidad de la constitución, más que la lógica de gobernabilidad los modelos económicos de la política, el centro del diseño y operación de las organizaciones de la administración pública.⁷⁶

En contraste con el manejo público legítimo, Laurence Lynn ha explicado que el neomanejo público propone el liderazgo sin autoridad, la dicotomía política-administración y un antipolítico enfoque del mando, de donde surgió su visión en favor de timonear no remar, resultados no procesos, producción no política, “empoderamiento” no poder, colaboración no conflicto.⁷⁷ Pero el nuevo manejo público no se apena ni se aflige por hacer este tipo de propuestas, aunque sean aberrantes, pues sencillamente se empeña por “redefinir las relaciones entre la hechura de *política de policy* y la implementación *administrativa de policy* [...] El diseño de *policy* fue separado de las unidades operacionales que son responsables de la administración de esa *policy*” [...] Los cambios en el manejo están demarcados en fronteras político-administrativas más claras”.⁷⁸ Paralelamente, los ministerios son definidos como meras “agencias administrativas” y desarrollado su diseño funcional al margen de la *policy* y los partidos.⁷⁹

⁷⁵ Cook, *op. cit.*, p. 230.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 229.

⁷⁷ Lynn, *op. cit.*, p. 236.

⁷⁸ Kaul, *op. cit.*, pp. 15, 18 y 20. Las cursivas son nuestras.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 18 y 20.

La dicotomía *policy*-manejo ha sido implantada en los países que comparten el modelo Westminster: Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Ciertamente allí aislaron a la hechura de *policy* distanciando la definición de objetivos, las misiones organizativas, los propósitos de desempeño y las medidas de evaluación, de su operación efectiva, teniendo como mira diferenciar el control político y la competencia neutral del servidor público. Pero la separación ha sido no sólo difícil, sino costosa, pues la libertad técnica de las organizaciones administrativas ha redundado en una pérdida de control político efectivo sobre las mismas. Y nótese que ese control esencialmente es legislativo, y que sus regímenes son el modelo de los gobiernos parlamentarios.⁸⁰

Esta visión ha sido vigorosamente criticada porque despolitiza a la organización y el trabajo del Estado. El neomanejo público debe vaciar de política al Estado, convirtiéndolo en un no-Estado, que de tal modo se transforma en un espectro de las relaciones económicas, en un cuerpo sin política que ha dejado de ser una persona pública. “El nuevo manejo público, por lo tanto, no es coherente ni neutral; más bien representa una diferente perspectiva política no sólo en la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino también en la base política del sector público mismo”.⁸¹ El neomanejo público “tiene muy poco que ofrecer en *policy*”, poco aporta a su hechura y las innovaciones reales en la administración pública; “él habla de necesidad de más ‘hacedores’ y poco de ‘pensadores’”.⁸²

El énfasis en el manejo evoca la vieja práctica de utilizar el lenguaje técnico de la administración pública, como una modalidad de formulación conciliatoria para resolver disyuntivas. Del tal modo funge como una táctica política donde en países tales como Reino Unido y Estados Unidos “existe la idea muy arraigada en el sentido de que el buen gobierno es gobierno sin

⁸⁰ Kadhemia, *op. cit.*, p. 269.

⁸¹ Gray and Jenkins, *op. cit.*, p. 87.

⁸² Savoie, *op. cit.*, p. 118.

política”.⁸³ El uso mágico de las voces técnicas suele ser una bola de humo que enmascara problemas más profundos y trascendentales, como son los misterios del uso del poder.

V. El catecismo gerencial

V.1. Cómo los ciudadanos sufren la metamorfosis en clientes y los servidores públicos en gerentes privados

El modelo neogerencial constituye un espectro integral que, considerando la noción de resultados de desempeño, mira hacia el mercado y en él no puede considerar sino a clientes, consumidores y usuarios; no ciudadanos. Por consiguiente, ante los consumidores únicamente pueden existir agentes dedicados a proveer bienes y servicios, de modo que los servidores públicos se transforman en gerentes privados aptos para vender.

A través del proceso por el cual los servidores públicos son transformados en gerentes privados, la ciudadanía es asimilada a la categoría de cliente, anteponiéndose las necesidades mercantiles a las libertades y los derechos cívicos. Esto es perceptible en la orientación al cliente, uno de los principios centrales del nuevo paradigma donde se propone una sutil división entre los “usuarios de los servicios” y los “consumidores de los servicios”. Estos últimos, en contraste con aquellos otros, no son concebidos como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Como contribuyentes informados, se supone que los ciudadanos conocen el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos. Por este motivo, los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción de los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente.⁸⁴

⁸³ Hood, Christopher, *Los alcances de la administración pública*, México: Limusa, 1979 [1976], p. 11.

⁸⁴ Kaul, *op. cit.*, pp. 15-16.

La categoría de consumidor, como la de cliente, refieren un papel comercial que incumbe a una orientación meramente individual, que contrasta con la orientación comunitaria de la vida política. La transferencia de ese papel comercial de consumidor al terreno político puede confundir el modo como el ciudadano se observa a sí mismo en la comunidad política como titular de derechos cívicos y como responsable de deberes colectivos.⁸⁵ Un problema central desatendido por esta “orientación al consumidor” es que, dentro de la vida pública, el hombre cumple un doble papel: de ciudadano y de súbdito, y en tal condición sus relaciones con la comunidad y entre sí es mucho más compleja que la propiamente de comprador de un producto. Esta complejidad es la causa de las distribuciones organizativas y funcionales de carácter federal, lo mismo que de los sistemas administrativos descentralizados y desconcentrados, que operan bajo sistemas de control que no puede establecer el mercado.⁸⁶

Tampoco la condición de consumidor ofrece una garantía de alta conciencia como comprador y mucho menos como un cliente racional que influya en la provisión de servicios públicos, pues tampoco en el mercado de bienes privados el consumidor ha desarrollado esas capacidades.⁸⁷

El papel clientelar tiene un soporte técnico destinado a la satisfacción de quien consume los servicios públicos, que fue exportado desde los negocios privados. Consiste en la gerencia de calidad total (*Total Quality Management*, TQM), una técnica que transforma no sólo los sistemas de producción sino también las relaciones entre el proveedor y el consumidor, y que trabaja en la identificación y medida explícitas de los requerimientos del consumidor, así como en la creación de equipos de expertos para la detección y solución de problemas.⁸⁸ El neomanejo pú-

⁸⁵ Kaboolian, *op. cit.*, p. 191.

⁸⁶ Gilmour, Robert y Laura Jensen, “Reinventing Government: Public Functions, Privatization, and the Meaning of ‘State Action’”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 247.

⁸⁷ Kelly, *op. cit.*, p. 206.

⁸⁸ Mathiasen, David. “The New Public Management and Its”, *International Public Management Journal*, vol I, núm. 2, 1997, pp. 7 y 14-15.

blico la ha utilizado para sus costos de análisis de calidad y ella le ha brindado racionalidad cuantificable y sistemática de un modo de gobernar trabajando mejor y con menores costos.

El manejo de calidad total ha recuperado la noción de gerencia por resultados formulada por Peter Drucker, laborando sobre los productos aguardados por la clientela en función de estándares de calidad y la aceptabilidad esperable por parte de la misma, aunque Richard Hackman y Ruth Wagerman insisten en que ese manejo no es una mera prolongación del ideario de Drucker.⁸⁹ Hay que destacar que la gerencia de calidad total se cree universal y no sólo perteneciente a los negocios, sino también propia de otras organizaciones, tales como los hospitales, las burocracias públicas, los planteles educativos y las organizaciones no-lucrativas.

El neomanejo público está sentado en bases muy frágiles. Las técnicas del manejo privado raramente se han aplicado eficazmente a las operaciones del gobierno. Pero cuando esto se ha hecho, su proceso de metamorfosis ha sido tal que durante su implementación se van preñando gradualmente de gobernabilidad hasta transformarse en técnicas de gestión pública. Esta idea ha sido formulada por Giandomenico Majone y Aaron Wildawsky, quienes creen que la implementación constituye un proceso de desarrollo progresivo que transforma a la intención primigenia que da vida a un acto gubernamental: “implementación es evolución”, sentenciaron.⁹⁰

Un autor señala sin equívocos que “hay un mundo de diferencias entre los ciudadanos y los clientes”.⁹¹ Dentro del mercado los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. Los ciudadanos, en cambio, viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los

⁸⁹ Hackman, Richard and Ruth Wagerman, “Total Quality Management: Empirical, Conceptual and Practices Issues”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, 1995, p. 309.

⁹⁰ Majone, Giandoménico and Aaron Wildawsky, “Implementation as Evolution”, en Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, Berkeley: University Press, 1979 [1973], pp. 163-180.

⁹¹ Savoie, *op. cit.*, pp. 115-116.

gobernantes. En el interior del mercado el consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición como tal. El consumidor habla con tono bajo y su conducta es “pulcra, limpia, impersonal, efectiva y quieta”.⁹² Pero el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando él demanda, su voz refleja la opinión pública no la expresión anónima del mercado; y la voz ciudadana es normalmente materia política del activismo partidista y la hechura de *policy*. El nuevo manejo público simplemente ignora estos relevantes problemas políticos que son trascendentales y nutriente primordial de la implementabilidad en administración pública.

Otro de sus enunciados fundamentales consiste en que los manejadores son un conjunto especial de empleados en las organizaciones, que asumen las funciones de hechura de decisiones.⁹³ Su peculiaridad estriba en que su desempeño es evaluado por el rendimiento en las metas organizativas y que los cargos gerenciales están fundados en poder discrecional, cuya índole es la flexibilidad, adaptación y dirección hacia metas. Para cumplir con estas prédicas de eficiencia, el manejo no está orientado hacia la observación de reglas porque los manejadores deben operar con flexibilidad, sorpresa e innovación acrecentada. Por consiguiente, dentro del nuevo manejo público, la eficiencia es concebida como más importante que la obediencia y la efectividad va por adelante de la legalidad.

El nuevo manejo público distingue el papel de los servidores públicos *senior* y la función de los funcionarios políticos, a la vez que divide los objetivos estratégicos y el proceso operacional. Así, la gestión interior de las organizaciones diferencia las responsabilidades políticas de las propiamente gerenciales, toda vez que la responsabilidad es ensanchada con la estricta definición de tareas y medidas de desempeño. La dicotomía política-administración es invocada cuando la autoridad es explícitamente delegada en los funcionarios *senior*, a cambio de responsabilidad de

⁹² *Idem.*

⁹³ *Ibidem*, p. 144.

OMAR GUERRERO

desempeño, así como a través del establecimiento de un sistema contractual para ellos.⁹⁴

Una de las materializaciones más genuina de la dicotomía política-administración es personificada por la Agencia próximo paso (*Next Step Agency*), una entidad nacida del Informe del mejoramiento manajerial del gobierno de 1988. “El concepto de la agencia próximo paso es esencialmente gerencial” y se presume que rescata parte del servicio civil central.⁹⁵ En cada Agencia los servidores civiles son empleados por un ministro con base en su responsabilidad constitucional ante el Parlamento. Estas agencias constituyen únicamente materia de delegación operacional dentro de cada departamento. En 1997 existían 172 agencias creadas por la Oficina del Servicio Público, donde “reman” operarios distanciados de la hechura de *policy*. Las críticas vertidas sobre su creación se debieron a que las agencias no se pudieron exprivatizar. Un servidor civil cree que mejoraron la racionalidad del trabajo administrativo, pero reconoce que el énfasis del carácter gerencial de las agencias recreó la separación del papel ejecutivo y la función de *policy*, y que esto derivó en una ironía dentro de un régimen parlamentario.⁹⁶

El neomanejo público se esforzó por desarrollar consumidores activos y conscientes, pero él mismo no consiguió desarrollar las aptitudes de un Estado gerencial y empresario, pues esos mismos consumidores, pero como ciudadanos plenos, le han dado la espalda en Reino Unido y en otros países. La causa radica en los productos y servicios de mala calidad ofrecidos, que trajeron consigo pobreza, abandono y marginación, y como saldos de su mala política, la inseguridad pública y una profunda inestabilidad social. El ciudadano así fatigado optó no por cambiar de proveedor mercantil, sino de gobierno manejador, poniendo en su lugar a regímenes cuyo deber es gobernar, no comerciar.

⁹⁴ Kaul, *op. cit.*, p. 61.

⁹⁵ Mountfield, Robin, “Organizational Reform within Government: Accountability and Policy Management”, Londres: *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997, pp. 71-73. Las cursivas son del original.

⁹⁶ *Idem*.

VI. Del Estado liberal de derecho al Estado neoliberal sin derecho

VI.1. Cómo el neoliberalismo propone la derogación del derecho positivo y la vigencia del derecho natural

Una de las prédicas favoritas de la economía neoclásica consiste en desregular la actividad económica y establecer un mercado plenamente liberalizado de todo monopolio estatal. En lugar del derecho positivo que regula la vida económica, el neoliberalismo propone la vigencia del derecho natural entrañado en el libre juego de la oferta y la demanda.

Esto explica por qué el nuevo manejo público soslaya el papel del derecho público y del derecho administrativo, poniendo su “foco en el manejo, no en la *policy*”.⁹⁷ Por consiguiente, ese neomanejo ignora tácitamente la esencia jurídica del Estado moderno que está fundado en la ley. El Estado se encuentra integrado con cuerpos políticos que tienen poderes y competencias, descansa en principio del gobierno por la ley y significa que la administración pública trabaja dentro de la legalidad. La estructura del derecho administrativo está configurada por la delegación de autoridad, los procedimientos de hechura de *policy*, los controles legales y el defensor del pueblo.⁹⁸ El gobierno de la ley es posible si el pueblo demanda a través del proceso judicial, de modo que el Estado de derecho está basado en el principio de legalidad que subordina a la administración pública los controles jurídicos. La base de su gobernabilidad es el criterio de corrección, a través del cual un acto administrativo puede ser detenido o enmendado en favor de los ciudadanos.

Esto explica por qué las funciones de la administración pública entrañan procedimientos y ritualismo que se le imponen de manera imperativa. Mientras ella está orientada al interés público, el gran propósito del Estado es satisfacer dicho interés y proveer un servicio a la sociedad de manera altruista.

⁹⁷ “Editorial Introduction”, *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991, p. 1.

⁹⁸ Lane, *op. cit.*, pp. 145-146.

OMAR GUERRERO

Otro atributo central de la administración pública, ignorado por el neo-manejo público, es la predecibilidad del modo como opera su organización. Dicha predecibilidad es la base de la anticipación y la responsabilidad hacia las necesidades ciudadanas. La administración pública implica apertura en relación con sus procedimientos, porque requiere de la responsabilidad pública y la anticipación.

Portadores del espíritu empresarial arriban al Estado como gerentes privados. Por arte de magia el sentido lucrativo que traen consigo hará efectiva, eficiente y económica a la administración pública, propiciando un mercado interior donde ellos, como los antiguos romanos en el Mediterráneo, están en el *mare nostrum*. Pero los neomanejadores, tan fielmente apegados a las lecciones de Ludwig von Mises, aquí hicieron una excepción y desoyeron las advertencias de su maestro, quien ha sostenido que:

[...] es vano propugnar una reforma burocrática a través del nombramiento de hombres de negocios como jefes de diversos departamentos. Las cualidades de un empresario no son inherentes a la personalidad del mismo; son inherentes en la posición que ocupa dentro de la estructura de una sociedad mercantil. Un antiguo empresario a quien se encargue la dirección de una oficina pública deja de tener la capacidad de un hombre de negocios para convertirse en un burócrata. Su objetivo no es ya la obtención de beneficios, sino el cumplimiento con las normas y los reglamentos. Como jefe de una oficina pública puede tener facultades para modificar algunas normas de menor importancia y algunos aspectos del procedimiento interno. Pero la orientación de las actividades de la oficina está determinada por normas y reglamentos que están más allá de sus facultades.⁹⁹

Sin embargo, hay que recalcar que Osborne y Gaebler han insistido en que los administradores públicos se orienten por resultados, no por las normas, y que a imagen y semejanza de los líderes empresariales, tiran a la basura los reglamentos obsoletos.¹⁰⁰ El nuevo manejo público estadounidense se empeña por “reinventarse” a sí mismo. Empero, una tónica

⁹⁹ Mises, Ludwig von, *Bureaucracy*, New Haven: Yale University Press, 1944, pp. 48-49.

¹⁰⁰ Osborne y Gaebler, *op. cit.*, pp. 47 y 176.

semejante ofrece una “gran respuesta” a los problemas de ineficiencia reales e imaginarios de la administración pública, y tiende a ensanchar los horizontes mitológicos de una regeneración total del gobierno.¹⁰¹

Uno de los motivos que han dado vida al nuevo manejo público consiste en el supuesto de que la administración pública es obsoleta. Charles Goodsell se pregunta acerca de la validez de esta afirmación, y respondiendo a los planteamientos de Osborne y Gabler, expone diez tesis sobre la reinención del gobierno: el pueblo de Estados Unidos tiene representantes, pero ellos no están a cargo del gobierno, sino la ciudadanía misma, y mucho menos lo están los empresarios; ese gobierno sirve al interés público y no alimenta el ego empresarial; opera con base en la constitución y las leyes, no a través de nichos declarativos de misión; el gobierno puede participar con los particulares como propietario minoritario, pero también como poseedor mayoritario; debe ser flexible e innovativo, pero asimismo públicamente responsable; los resultados de desempeño se deben demandar al gobierno, pero también a los empleados públicos que lo hacen exitoso; en el gobierno la conducta gerencial privada debe complementarse con ideales no-privados de igualdad de oportunidades y de escrutinio abierto; la simplificación de reglas es buena, pero no como evaporación de principios de tratamiento comparable y de proceso adecuado; la reducción tributaria es aceptable, pero no lesionando los requerimientos de caja sobre el dinero público; y los problemas públicos deben ser tratados con creatividad, pero no como son atendidos en un negocio mercantil por aquellos a quien puede beneficiar.¹⁰²

De conformidad con su décalogo, Goodsell concluye que la administración pública no es obsoleta y que este supuesto no se puede esgrimir para ser sustituida por el neomanejo público.

El nuevo manejo público involucra muchas y grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones de enfoque, y la

¹⁰¹ Savoie, *op. cit.*, pp. 112-121.

¹⁰² Goodsell Charles, “Reinvent Government or Rediscover It?”, *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1, 1993, pp. 85-87.

ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. Por principio, el concepto de manejo es muy rancio y sus tópicos centrales en la actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en Estados Unidos y, en menor grado, en Reino Unido. Como fielmente lo expresa un pensador administrativo, “en algún sentido, el campo de la administración pública comienza con el énfasis en el manejo público”.¹⁰³

Los textos primigenios de la administración pública estadounidense, así como de la británica, exploran muchos temas hoy en día abordados por el nuevo manejo público. Un autor ha sugerido que la pregunta acerca de su novedad es importante porque hay una insinuación de futilidad e inevitabilidad en las críticas actuales de su teoría y práctica. Y que es posible que si nosotros adoptáramos el término manejo desde los negocios privados, ello podría significar una capacidad de decisión y proactividad que parece inexistente en el gobierno.¹⁰⁴ En realidad, el nuevo manejo público consiste en un movimiento ecléctico con un renovado énfasis sobre problemas centrales y eternos de la administración pública hacia su conducta propositiva y eficiente, con base en la experiencia privada, pero que también tiene rancios antecedentes. Linda Kaboolian, al referirse al nomanejo público en el Simposio sobre liderazgo, democracia y el nuevo manejo público, aludió a éste como “un nuevo vino en viejas botellas”.¹⁰⁵

Uno de los más cándidos ideales del neomanejo público es que supone que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, y que las técnicas del manejo privado pueden ser simplemente transferidas hacia la administración pública. Si los servidores públicos quisieran trabajar en el sector privado no serían empleados del gobierno, o establecerían su propio negocio. Sin embargo, la candidez de esta idea ha sido acompañada por una concepción dañina del servicio público a

¹⁰³ Rainey, *op. cit.*, p. 171.

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ Kaboolian, *op. cit.*, p. 189.

través de la cual carreras administrativas añejas, altamente desarrolladas, efectivas y muy útiles, como la de Reino Unido, fueron sensiblemente deterioradas por el nuevo manejo público. En ese país existe una carrera administrativa con más de 150 años de vida que ha sido útil no sólo al país, sino un campo de desarrollo de todos los partidos políticos, incluyendo al Partido Conservador. A dicha carrera se ingresa a través de un difícil régimen de oposiciones y se permanece a través de un no menos riguroso sistema promocional objetivo, imparcial y probadamente efectivo.

Los académicos y practicantes del nuevo manejo público lo refieren como *público*, cuando por su naturaleza y propósitos más bien se trata del *manejo privado de lo público*. Dentro de la tradición académica estadounidense de la administración pública existe una visión muy distinta a aquella otra, tal como se puede constatar desde sus orígenes con Leonard White, hasta los trabajos de Dwight Waldo.¹⁰⁶ El manejo público genuino se sigue cultivando dentro de sus añejas actividades científicas de los centros de enseñanza e investigación de administración pública en Estados Unidos, así como en Reino Unido y otros países anglófonos y en la mayoría de las naciones del orbe.

El cultivo del manejo público auténtico también ha comenzado a ocurrir a los especialistas en *policy*, cuyo foco de interés científico detenta una agenda de labores centrada en problemas de la vida cívica. Su temario se refiere a la administración pública y otras organizaciones igualmente públicas, además de la hechura de *policy*, la implementación y el derecho administrativo. Se adentra en la complejidad social, organizativa y tecnológica, y escudriña el papel de los servidores públicos en el gobierno. En efecto, “dentro de las escuelas de *policy* pública el manejo público es reconocido como una mediación entre el análisis de *policy* y las decisiones autorizadas, por un lado, y los resultados concretos de las *policies* públicas, por el otro”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*. Nueva York: The McMillan Co., 1926; Waldo, Dwight, *The Study of Public Administration*, Nueva York: Random House, 1967 [1955].

¹⁰⁷ Lynn, Laurence, “Public Management Research: the Triumph of Art over Science”, *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 2, 1994, p. 321.

Los principios fundacionales de esta orientación son brindados por Graham Allison, Eugene Bardach, Robert Behn, Richard Elmor y Aaron Wildawsky, entre otros pensadores. El punto central del manejo público bajo esta perspectiva se encuentra en el concepto de implementación: la gerencia pública es concebida como el potencial de realización de que dispone un establecimiento político e institucional.¹⁰⁸

VII. El neoliberalismo, fase superior del imperialismo

VII.1. Cómo el nuevo manejo público es diseñado como un modelo estándar para la gestión pública en el planeta

Herbert Simon ha dicho que “es tiempo de detener las difamaciones sobre el servicio público. De cualquier modo, la retórica acerca de la ‘burocracia’ no significa que las organizaciones sean el enemigo, pues ellas son la herramienta más efectiva que los seres humanos tenemos para satisfacer nuestras necesidades igualmente humanas”.¹⁰⁹ Su trabajo tiene un sugestivo título que todo lo dice: “Por qué administración pública”; porque ella es una parte esencial de la vida asociada del ser humano.

Sin embargo, las difamaciones han sido necesarias porque de qué otra manera se puede privatizar el patrimonio público, de qué otro modo se puede dismantelar al Estado en beneficio del gran capital nacional y foráneo, y a qué otro medio se puede recurrir para desplazar a las carreras administrativas públicas en favor de gerentes privados.

La promoción del neomanejo público ha sido sustentada por una apreciación unidimensional de la historia reciente, la cual asimila a la globalización económica una planetización administrativa sucedánea bajo la férula de la economía. Empero, si bien es cierto que la economía

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 233.

¹⁰⁹ Simon, Herbert, “Why Public Administration?”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998, p. II.

se globaliza, no lo es que la vida política lo haga, pues más bien los Estados nacionales tienden a consolidar sus peculiaridades políticas nacionales. En realidad los cambios que enfrentan los hacen crujiir en su interior por motivo de la diversificación de sus diferenciaciones intestinas, y en el exterior por la tendencia al desarrollo de entidades supranacionales. Hoy en día el Estado comparte estelares con la formación gradual de entes infraestatales y con la asunción de entidades supraestatales, enriqueciéndose de tal modo un universo cosmopolita en el sentido más pleno del término.

En realidad, el nuevo manejo público constituye un modelo de implementación privada de lo público, manufacturado con económica neoclásica, que opera como una propuesta transdisciplinaria hacia la administración pública. Tiene por objeto estandarizar las metodologías de gestión interna en todos los países del mundo tomando como base la experiencia vivida en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda y, en menor grado, en Canadá y Estados Unidos, sin que esa experiencia se haya sometido al escrutinio de la prueba. Si bien es cierto que ese neomanejo es su prototipo, Laurence Lynn cree que otros pensadores lo bautizaron como el modelo postburocrático o gobierno empresarial.¹¹⁰

Para hacer factibles sus designios, la cruzada transdisciplinaria de la economía neoclásica ha sido construida con la materia prima de la subcultura liberal anglosajona y movilizada a través de un discurso en el idioma de los países que ostentan esa cultura. El *new public management* es una transdisciplina anglosajona en idioma inglés, para la cual muchos países no tienen traducciones adecuadas y, mucho menos, modos racionales de recepción y adaptación crítica. El neomanejo público es un modelo de implementación unilingüe y unicultural, un fenómeno inherente a cinco países anglosajones que se está exportando como mercancía que se consume en los países subdesarrollados, a través de las ofertas que se concentran

¹¹⁰ Lynn, Laurence, "The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View", *International Public Management Journal*, vol. I, núm. 1, 1997.

y luego se distribuyen a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En contraste con la política, que es materia prima de la administración pública y que no se puede estandarizar como un artículo de consumo, la economía neoliberal ha producido una mercancía llamada neomanejo público, que se puede traficar a través de las fronteras nacionales y ser consumida por cualquier tipo de cliente gubernamental. Para facilitar su procesamiento comercial, ese neomanejo ha sido manufacturado como valor de cambio para ser exportable y de fácil circulación en el mercado mundial de tecnología gerencial privada, cuyo destino son los gobiernos del orbe. Igualmente, para llevar a cabo estas transacciones, el nuevo producto se publicita como una mercancía superior a la administración pública, e incluso, como lo aseveró Simon, se le calumnia lo necesario para lograr su desplazamiento. Andrew Dunsire ha explicado cómo el mismo fenómeno, con sus diferentes manifestaciones, converge en el punto de oponer maniqueamente a la administración pública como una cultura tradicional y jerárquica, y el neomanejo como una cultura privada mercantil.¹¹¹

La estandarización administrativa mundial a través del neomanejo público intenta encontrar un punto de origen común entre todos los países del planeta, alegando que se trata de un fenómeno universal emergente de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y entre el sector público y el sector privado. Su prédica primigenia alega una incapacidad general de todos los Estados del planeta para adecuarse al cambio, sea en lo tocante al mercado, sea en lo referente a la política.

La nueva religión gerencial tiene una santa sede de donde emana una estrategia mundial de promoción del nuevo modelo de implementación: la OCDE, cuyas publicaciones –fundamentalmente las promovidas por el Comité de Manejo Público (*Public Management Committee*)– refractan los avances e iluminan las líneas futuras que se sugieren a sus miembros, así como a un amplio repertorio de potenciales consumidores de países

¹¹¹ Dunsire, Andrew, “Administrative Theory in the 1980s: a Viewpoint”, *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995, pp. 29-31.

ajenos a la misma.¹¹² En efecto, sus prédicas basadas fundamentalmente en la economía de mercado proponen incrementar el valor de la moneda, la devolución de autoridad y el ensanchamiento de la flexibilidad de gestión, fortalecimiento de la rendición de cuentas, y las consabidas proposiciones referentes a la orientación hacia el cliente, la competitividad y otras más de las que tratamos páginas atrás.

Las publicaciones de la OCDE aspiran a penetrar un universo indiferenciado donde las técnicas privadas sean aplicables, independientemente de la naturaleza política de cada nación.¹¹³ Siendo el nuevo manejo público fundamentalmente un conjunto de técnicas, no por ello desecha del todo tener inspiraciones académicas que juzga de valor teórico, de modo que frecuentemente en sus prácticas subyacen las ideas de Peters y Waterman sobre la excelencia, o el ideario empresarial de la dupla Osborne-Gaebler.¹¹⁴

Bajo la nueva etapa postburocrática ocurre un fenómeno de postmodernización cuyo signo es una fuerza superior al nacionalismo y cuyo carácter es la discontinuidad histórica y la internacionalización de las élites administrativas, de las reformas, de la praxis y de la política. El Estado postmoderno es el producto del triunfo del capitalismo basado en la economía de mercado mundial, luego del desplome de los regímenes socialistas en Europa.¹¹⁵ Una vez arrasada la burocracia de estos regímenes, el capitalismo globalizado requiere abolir las burocracias y el estatismo empresarial que sobrevive en los regímenes capitalistas, porque estorban al mercado mundial, interfieren el libre flujo de capitales y limitan la movilidad laboral. En contraste con la visión del nacionalismo sobre un

¹¹² Aquí señalamos solamente dos publicaciones ejemplares al respecto: Organization for Economic Cooperation and Development. *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997*, 1997; OCDE y Ministerio de las Administraciones Públicas de España, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, 1997 [1995].

¹¹³ Mathiasen, David, "The New Public Management and Its", *International Public Management Journal*, vol I, núm. 2, 1997, p. 1.

¹¹⁴ Peters y Waterman, *op. cit.*; Osborne y Gaebler, *op. cit.*

¹¹⁵ Lynn, *op. cit.*, pp. 6-7.

OMAR GUERRERO

Estado burocrático fuerte, el globalismo exige un irrestricto movimiento de capitales sin patria a través de fronteras permeables por el dinero circulante.

Sin embargo, ante estas perspectivas desnacionalizadoras del neomanejo público así estandarizado, los países no pueden dejar de prescindir de las singularidades nacionales e intranacionales. Por ello, en su seno se refuerzan las culturas propias y se habla en el idioma nacional –e incluso regional–, pues la administración pública es pluricultural y polilingüe. Su mundo no es la economía, sino un planeta cosmopolita donde cada país se integra con base en sus diferencias, no en sus similitudes forzadamente estandarizadas.

En el seno de un mundo político cosmopolita, todo Estado, independientemente de su grado de desarrollo, descansa en el nacionalismo y muchos de ellos gozan de una vida democrática intensa. Democracia y nacionalismo requieren del gobierno de la ley, de la legalidad y de la regulación del mercado, y es imperativo que las promesas ofrecidas por ellos sean alcanzadas a través de una burocracia que puede ser criticada, pero no suprimida.¹¹⁶ Esto es algo sabido desde los años de Max Weber hasta nuestros días. Por consiguiente, más que una fase de post-modernización estamos viviendo una etapa de para-modernización, a decir de Fred Rigs, donde existe una necesaria confrontación entre las consecuencias negativas de la modernización y la burocracia como su instrumento.¹¹⁷ En todo caso ayer, como ahora, la burocracia es la organización que establece y conserva la continuidad de la vida estatal, y por extensión, de la sociedad y su actividad económica.

Hoy en día la administración pública debe resolver positivamente dos tensiones que la jalonean hacia las orillas. La primera refiere la pugna entre las tradiciones nacionales de su vida política y jurídica y los principios universales del manejo, cuya aplicación reclama un principio de

¹¹⁶ Friedrich, Carl, “Public Policy and Nature of Administrative Responsibility”, en Friedrich, Carl y Edward Manson (comps.), *Public Policy*, Harvard University Press, 1940, pp. 16-17.

¹¹⁷ Citado por Lynn, *op. cit.*, p. 8.

adaptabilidad crítica y razonada. La segunda tensión implica la colisión entre un modelo de gobierno fundado en la cooperación voluntaria como motivación central de la conducta pública y el paradigma de gobierno, encaminado a una satisfacción del interés privado que no se sobreponga al interés público.¹¹⁸

He aquí el problema eterno de la administración pública moderna, cuya existencia sólo es explicable por su capacidad para hacer compatibles el destino individual del hombre dentro de la comunidad, y de la comunidad misma como la productora del subsidio social que utiliza aquella administración para contribuir al logro de ese doble signo.

VIII. Todos los caminos conducen a Roma

VIII.1. Cómo hoy en día los anglosajones invocan el que ellos también tienen raíces greco-latinas

Nosotros hemos escuchado entre algunos conferenciantes latinoamericanos que la voz latina administración es obsoleta y que debe ser reemplazada por los vocablos gerencia o gestión, en su sentido anglosajón. Naturalmente parece desconocerse que estas palabras también son latinas. Otros ponentes ibero o iberoamericanos se sienten más a gusto hablando de *management* y *manager*, en inglés, sin ocuparse de traducirlos.

Pero hay una paradoja: hoy en día los anglosajones, más que despreciar lo griego y lo romano, quizá sintiéndose culturalmente huérfanos y hasta expósitos, reclaman que también en la antigua Inglaterra las legiones romanas establecieron una cultura por más de dos siglos; y que los normandos de Francia no sólo llevaron el idioma francés bajo la dirección de Guillermo “el Conquistador”, sino también su sentido de gobierno, la noción territorial del condado y hasta bautizaron su célebre Ministerio de Hacienda como el

¹¹⁸ Lynn, *op. cit.*, p. 18.

OMAR GUERRERO

Excequer (*echiquier*, en la lengua de Víctor Hugo). No menos impactados se hallan por tener, gracias a esos normandos, una voz latina conocida como administración pública (*administration publique*, *public administration*).

También ahora recuerdan que *management* tiene la misma raíz latina que *administration*, y que ambas voces representan una cultura universal fraguada por la mezcla de los idearios humanistas de Grecia y Roma.

Ocupados y preocupados por la situación actual, hay voces autorizadas que puntualizan la vigencia de los temas eternos de la administración pública en Estados Unidos, y se inclinan por conservarlos en la agenda prioritaria como tópicos relativos a lo público, la justicia y la ética. Sabiéndose amenazados por un ideario privatizador, esas voces han reclamado con sonoridad que se ponga fin a la campaña de infundios sobre la administración pública.

Las voces que se han levantado para hacerse escuchar no son de administrativistas menores, sino de aquellos líderes que ayudaron a construir el edificio administrativo del pensamiento estadounidense. Ellos edificaron el POSDCORB (planificar, organizar, administrar al personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar), ellos definieron al *Estado administrativo* y ellos enaltecieron al *comportamiento administrativo*. Estamos hablando de Luther Gulick, Dwight Waldo y Herbert Simon, tres pensadores cuyos trabajos han marcado la ruta del pensamiento administrativo estadounidense a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Aquí trataremos con Waldo y Gulick, en páginas siguientes lo haremos con Simon.

Hoy en día la agenda de la ciencia de la administración pública en los Estados Unidos se encamina a recuperar plenamente los ingredientes primigenios que le dieron vida, acentuando su trabajo en el temario del Estado, la política, la ciudadanía y el civismo, pero ensanchándose hacia los campos comunes con la ciencia de *policy* y resaltando el carácter público del manejo. En este tiempo se ha vuelto a recordar, frecuentemente, el aforismo de John Gaus, en el sentido de que en nuestro tiempo la teoría de la administración pública es también una teoría política.¹¹⁹

¹¹⁹ Gaus, John, "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 10, núm. 3, 1950, pp. 161-168.

También se recuerda el aforismo no menos célebre de Wallas Sayre, de que el manejo público y el manejo privado se parecen en todo aquello que es lo menos importante.¹²⁰ Con su apelación se toma distancia de los negocios privados, haciendo patente que la naturaleza pública del manejo es una aportación del temario político de la ciencia de la administración pública.

Dwight Waldo demandó desde principio de la década de 1990 que la omnipresente dicotomía política-administración fuera abandonada en Estados Unidos, por ser la causante de la crisis que embarga al estudio de la administración pública desde antaño. La dicotomía nació con la cultura política estadounidense preñada de la subcultura del liberalismo.¹²¹ En efecto, el *ethos* y el arte liberal han sido dominantes en los negocios privados, y prevalecieron en la etapa primigenia del estudio de la administración pública, tal como lo hizo notar Woodrow Wilson en su celeberrimo estudio de 1887.¹²² La frase wilsoniana quiso señalar que bajo un concepto de libertad y apertura, la administración pública podría abreviar de las ideas y las técnicas de los negocios privados.¹²³ Empero, esta visión de mixtura interadministrativa fue posteriormente observada con escepticismo y transmutada en el acreditado aforismo de Sayre.

La perpetuación de la dicotomía política-administración, a pesar de los brotes de descontento de muchos estudiosos, obedeció a la escasa participación de los publiadministrativistas en los progresos de la ciencia

¹²⁰ Esta frase ha hecho célebre a Wallace Sayre, quien la discurrió luego de haber pasado algunos años colaborando en la formulación del currículo de la nueva Escuela de Administración de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Cornell. Allison, Graham, "Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects" (1980), en Stillman, Richard (comp.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1988, p. 283.

¹²¹ Waldo, Dwight, "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", en Lynn, Naomi and Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990, pp. 73-82.

¹²² Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887, pp. 197-222.

¹²³ Waldo, *op. cit.*, p. 75.

política durante las décadas de 1950 y 1960. Pero quizá su mayor deficiencia consistió en no haber trabajo más en común con la ciencia de *policy*, propiciando que esta disciplina estuviera más influida por la economía.¹²⁴ Sin embargo, desde entonces los programas de formación en administración pública y *policy* comparten espacios comunes, aunque algunos temas frecuentemente estuvieron sometidos bajo el menos contaminado término de *manejo*.

No menos influyente para esa perpetuación fue el alejamiento de la administración pública y el derecho, principalmente debido al peso de un autor relevante, Leonard White, quien se apartó del derecho para acercarse estrechamente con el manejo.¹²⁵ Waldo razona que éste no fue un experimento del todo exitoso para establecer la identidad de la administración pública, ni nada sencillo, y lo más lamentable es que hacia mediados de la década de 1950 los administrativistas se lisonjaban de haberlo logrado.

Waldo se afaná desde 1986 por resituar el problema y restablecer las añejas relaciones entre el derecho y la administración pública, a través de un nuevo diseño de la arquitectura constitucional. Igualmente, sus planteamientos han recordado que tanto los órganos judiciales como los órganos administrativos interpretan y ejecutan la ley, si bien es cierto que el modo en que lo hacen difiere de manera significativa.¹²⁶ Tradicionalmente los tribunales no eran considerados propiamente como órganos administrativos, sino como entidades gubernamentales, pero ahora ya lo son y tienen una gran actividad administrativa.

Hacia principios de 1990 Dwight Waldo estaba moviendo el estudio de la administración pública hacia la categoría de gobierno, y convocando a recordar que su fuente es la civilización greco-latina cuyo producto cimero es la *cultura cívica*.¹²⁷ Su noción central es la ciudadanía como un valor

¹²⁴ *Ibidem*, p. 76.

¹²⁵ White, *op. cit.*

¹²⁶ Waldo, *op. cit.*, pp. 76-77.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 77.

superior, como una expresión de servicio a la colectividad y como una muestra de participación. La cultura cívica observa en todo ciudadano a un servidor público, toda vez que descansa en la idea superior de libertad e igualdad, si bien aquí no podemos dejar de observar el origen del amateurismo del servicio público en la cultura administrativa occidental. Esta misma cultura define al Estado como un concepto evolutivo que está determinado por las fronteras mutantes y porosas compartidas con la sociedad.

Waldo concluye, de manera preliminar, que su argumento, en un sentido muy amplio, es que hay que entender a la dicotomía política-administración en su refracción de tensiones intra e interdisciplinarias así como sus divisiones internas. Para realizar esta tarea propone comprender que en su país existe una tensión, dentro de la cultura cívica, entre la tradición griega y la tradición romana, pues esta última no sólo heredó las instituciones republicanas, sino también las imperiales. En todo caso, “nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana”, ha sentenciado magistralmente;¹²⁸ y sin embargo la frase está incompleta, pues se tiene que agregar que nuestro derecho es bizantino, debido al genio de Justiniano.

Ese argumento comienza por invocar las raíces de la política y lo político en la *polis* griega, en tanto que gobierno procede del latín *governare*; “administración y manejo (*management*), por supuesto, tienen raíces latinas”.¹²⁹ Siendo la administración un componente tan relevante del gobierno, ella no puede ser ignorada en su papel, y hasta es justificable que Waldo usara en 1948 el pleonasma de “Estado administrativo”,¹³⁰ pues como afirma, “los Estados son administrativos o no son Estados”.¹³¹ Esta versión está apoyada, además, en que el estudio de la administración pú-

¹²⁸ *Ibidem*, p. 78.

¹²⁹ *Idem*.

¹³⁰ Waldo, Dwight, *Teoría política de la administración pública*, Madrid: Tecnós, 1961 (en inglés la obra se titula: *The Administrative State*, 1948).

¹³¹ Waldo, “A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also”, p. 79.

blica estadounidense fue edificado por administrativistas formados en la ciencia política, tales como Paul Appleby, John Gaus, Wallas Sayre y Leonard White.

Como nota final, Waldo alega que todos son beneficiarios y víctimas de la grieta entre la política y la administración, que ha producido un campo para la maniobra intelectual gracias a sus tensiones, lapsos, confusiones y contradicciones. De hecho, muchos de los valores últimos de los estadounidenses son producto de esa grieta. Posiblemente esa fisura se puede superar integrando a la política y la administración en una fórmula conciliatoria que podría ser el totalitarismo o la utopía; pero lo primero es tan riesgoso, que Waldo sugiere que no habiendo más opción se debe escoger a la segunda.

Luther Gulick, uno de los adalides del estudio de la administración pública en Estados Unidos desde los años de 1930, hacia principios de la década de 1990 había vivido académica y humanamente lo necesario para hacer un adecuado balance de la situación actual de su estudio. Quizá su apreciación más notoria fue reconocer que, a pesar del transcurso de los años, apenas los estadounidenses estaban abandonando a la dicotomía política-administración y que, por fin, el espíritu de Frank Goodnow podía descansar.¹³²

Mirando hacia adelante, Gulick argumenta que el contenido global del campo de la administración pública está movido por el contexto, no por la lógica, recordándonos que “si el gobierno hace algo, es administración pública”.¹³³ Se trata de un campo del saber que constituye un arte y una tecnología, y que entraña también a la política y el manejo. Los cambios hacia el futuro exigen más que una mera reforma; sugieren una activa demanda ciudadana, toda vez que los programas de enseñanza deben orientarse a formar primordialmente a los hombres como ciudadanos. Un nuevo horizonte reclama que la fe en el gobierno se recupere a través

¹³² Gulick, Luther, “Reflections on Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 5, núm. 6, 1990, p. 602.

¹³³ *Ibidem*, pp. 602-603.

de una mejor producción y suministro de los servicios públicos, toda vez que el servicio civil debe ser modernizado para dejar de ser un bastión de la mediocridad y la inflexibilidad. El mejoramiento de dichos servicios comprende la contratación (*contracting out*) de los particulares, pero también la creación de nuevas organizaciones públicas y el desarrollo de nuevos sistemas cooperativos basados en un diseño innovador. Luther Gulick cree, asimismo, que se debe combatir el desempleo, auspiciar nuevo tipos de empleos y ensanchar a la clase media estadounidense.

Este modo elegante de criticar y desenmascarar al neoliberalismo sin nombrarlo, posibilita también diseñar la agenda de estudio de la administración pública más allá del neomanejo público.

La administración pública debe mejorar sus aptitudes de planeación en todos los niveles de decisión, usando nuevos sistemas de memoria administrativa, computación y comunicación. Debe, igualmente, propiciar la asignación de recursos entre los sectores público y privado, así como favorecer la apertura y libertad de los mercados comercial e intelectual, teniendo como mira el bienestar general. En su interior, debe promover la creatividad y el entusiasmo entre los servidores públicos y los usuarios de los servicios, teniendo como fundamento no sólo la productividad, sino también un sentido humanitario. Finalmente, los procesos de trabajo deben fortalecer la auto-coordinación, junto con los mecanismos de supervisión y evaluación.

IX. El fin del mito

IX.1. Cómo la razón y la evidencia triunfan sobre el mito

Hay autores, como Christopher Hood y Donald Savoie, que han explicado que el nuevo manejo público es defectuoso por principio.¹³⁴

¹³⁴ Hood, "A Public Management for all Seasons?", en Savoie, "What is Wrong with the New Public Management".

Ciertamente, desde su origen, las premisas que lo engendran son falsas y de aquí el carácter mitológico de su discurso.

Una premisa inicial eleva a la cultura anglosajona como el modo de vida administrativo superior y ejemplar que todos los pueblos del orbe deben adoptar, si desean alcanzar la prosperidad gerencial. Tal premisa aplaude la pureza insular de esa cultura, que afortunadamente está plenamente distanciada de la añeja civilización greco-latina, ahora decadente, obsoleta y petrificada. Pero esta perspectiva tiene miopía, pues advierte sólo la faz liberal de la cultura anglosajona e ignora a la cara greco-latina de la misma. Pero vale la pena que añadamos que las instituciones, los procedimientos y los hábitos político-administrativos en el Reino Unido y Estados Unidos, así como en Canadá, Australia y Nueva Zelanda, tienen allí también su fuente. Voces como *polity, policy, democracy, referendum, bureaucracy, regime, government, state, plebiscit, justice, jurisdiction, parliament, party, abogacy* y otras muchas más, que constituyen la médula de la cultura política de esos países, son de factura helénica y romana. No derivan pues del lado liberal.

Una segunda premisa sostiene que es el interés egoísta, no la comunión de intereses, el motor que mueve a la humanidad. Herbert Simon, uno de los padres de la teoría de las organizaciones, expresó que esas organizaciones –principalmente las de tipo gubernamental– han estado sujetas a una gran crítica. Los economistas, principalmente, sostienen que la conducta en las organizaciones, como todo comportamiento, es dirigido por el autointerés, y que, por consiguiente, el mecanismo adecuado para orientarla es el lucro. Este último, entonces, es el camino para la satisfacción de las grandes necesidades y metas sociales, de modo que “ha sido la privatización el objetivo a conseguir”.¹³⁵ Pero Simon cree que la premisa original de esta idea es falsa, pues los seres humanos formulan sus decisiones en términos de los intereses de grupo, de familia, de las organizaciones formales, de las etnias y de los Estados nacionales, no con

¹³⁵ Simon, *op. cit.*, p. II.

arreglo al autointerés. Es el sentido de comunidad la base de la identificación de la persona y el sustento de su lealtad. Incluso la “mano invisible” está más ligada a la fuerza de la identificación organizativa que a ese interés individual.

Una tercera premisa esgrime que, siendo el egoísmo individual el motor que mueve a la humanidad, es entonces lo privado y no lo público la garantía de su éxito. Contra tal propuesta, Simon alega que si la identificación colectiva, y no el auto-interés económico en su sentido estricto, es la guía de los motivos de la conducta organizativa, entonces el argumento de que la privatización puede siempre incrementar la productividad y la eficiencia es igualmente falso. No existen evidencias empíricas que las organizaciones privadas sean superiores a las públicas, sino meras declaraciones infundadas.

Una cuarta premisa declara la quiebra definitiva del socialismo y que, finalmente, el capitalismo ha triunfado. La neogerencia pública constituye un modelo de implementación cuyas premisas parten de una base errónea, pues tras del desplome del socialismo en Europa oriental, en los países capitalistas se han hecho más confusas las relaciones entre el gobierno y los negocios.¹³⁶ En efecto, Henry Mintzberg cree que el capitalismo no ha triunfado porque, del mismo modo que el socialismo renunció al balance entre el gobierno y los negocios, el capitalismo ha desistido de funcionar con base en esa armonía. Dentro del mundo occidental el capitalismo se había fundamentado en un punto de equilibrio nutrido por un fuerte sector público, junto con un vigoroso sector privado, balance inexistente en los países que se regían bajo el socialismo. El que en esas naciones el gobierno tuviera una multitud de actividades fue constituyendo el origen de su gradual debilidad.

La creencia de que el capitalismo triunfó se profesa en países como Estados Unidos, Reino Unido y otras naciones que han implantado el modelo Westminster, donde el equilibrio público-privado ya no existe, y

¹³⁶ Mintzberg, *op. cit.*, p. 75.

este desbalance no es útil para la buena marcha de una sociedad. Hay que resaltar, según lo declara Simon, que la existencia de una sociedad democrática cuya esencia es la distribución del poder, está amenazada por la concentración de fuerza en los intereses empresariales, del mismo modo que lo estaría por un gobierno centralizado por el predominio de los intereses de los altos burócratas. La evidencia histórica ha demostrado que toda plutocracia económica siempre se convierte en una tiranía política.¹³⁷ Mintzberg piensa que otro supuesto equívoco nacido del ideario de Milton Friedman es que una institución, independiente del pueblo, puede ser libre sin el pueblo mismo, pues esto por principio es subversivo al concepto de sociedad democrática. Cuando las empresas privadas se independizan totalmente, el pueblo tiende a perder su libertad.¹³⁸ Las sociedades modernas tienen un destino y una función especial para cada organización, y ellos no son intercambiables, de modo que la simplificación de la vida social en la diferenciación público-privado es un método estéril.

La quinta premisa supone que una vez defenestrado el socialismo, y habiendo triunfado del todo el capitalismo, todo se puede convertir en negocio privado, privatizado o reprivatizado. Es un error ceñirnos a la antinomia capitalismo-comunismo, así como a la dicotomía privatización-nacionalización, o economía de mercado-economía regulada. La sociedad moderna entraña la existencia de propiedad bajo el concepto de *privacidad*, así como propiedad bajo la categoría de *publicidad* o *estatalidad*, pero no son las únicas existentes. También hay propiedad cooperativa que está en manos de sus miembros, o de los consumidores o los empleados.¹³⁹ Mintzberg explica que hoy en día en los países occidentales, incluyendo a Estados Unidos, la propiedad cooperativa se ha expandido prodigiosamente y se calcula que, en este país, la mitad de los servicios están a cargo de este tipo de organizaciones. También existen las organizaciones no lucrativas que Mintzberg llama “sin propietarios” (*nonowned organizations*),

¹³⁷ Simon, *op. cit.*, p. II.

¹³⁸ Mintzberg, *op. cit.*, p. 75.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 76.

denominadas igualmente no gubernamentales, que incluyen a las universidades (como la de Chicago, donde profesa cátedra Milton Friedman), hospitales, centros caritativos y corporaciones de activistas como *Green Peace*.

Peter Drucker, uno de los prohombres de la gerencia de negocios privados en Estados Unidos, no ha dejado de alabar a este tipo de instituciones a las cuales juzga como el éxito más resonante en los últimos cuarenta años.¹⁴⁰ En efecto, ya bien entrada la década de 1990, las organizaciones no lucrativas se habían multiplicado extraordinariamente, Drucker sumó a más de un millón cuyo saldo en Estados Unidos era que ese tipo de entidades se había convertido en el empleador más grande del país.¹⁴¹ Su impacto ha sido tal, que Drucker mismo, que hace más de cuatro décadas impulsó la noción de *management* como un fenómeno inherente a los negocios privados,¹⁴² recientemente propuso una sustancial transformación de ese término bajo el influjo de las organizaciones no lucrativas. Según observa, *management* es más que la mera gestión de los negocios privados, ahora se extiende a la administración de hospitales y universidades, así como a todo tipo de institución no lucrativa, dejando de tener una mera connotación rentista.¹⁴³

Si se quiere establecer un espectro geométrico de ideología, las organizaciones del gobierno estarían en la izquierda, las privadas en la derecha, y las cooperativas y las organizaciones no lucrativas en medio. Pero esto no es necesario ni útil, pues cada cual realiza una función diversa y, de tener un espectro semejante, sólo se refuerza la idea en boga de que todo lo privado es bueno y todo lo público es malo, abriéndose una brecha por la cual corre la idea de que el gobierno puede ser simplemente

¹⁴⁰ Drucker, Peter, *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, Barcelona: El Ateneo, 1996 [1990], p. 4.

¹⁴¹ Drucker, Peter, *La sociedad post capitalista*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1997 [1993], pp. 190-191.

¹⁴² Drucker, Peter, *The Practice of Management*, Nueva York: Harper and Row, 1954, p. 7.

¹⁴³ Drucker, *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, p. 2.

un negocio. En efecto, Drucker, que desde su libro gerencial de 1954 llamó la atención sobre una sociedad de organizaciones, no hace mucho insistió en el mismo punto, pues entre ellas no existe tanto una competencia, como una división del trabajo que hace que un negocio mercantil no compita con un hospital ni éste con otra organización.¹⁴⁴

No sabemos, entonces, por qué la empresa privada debe sustituir al gobierno por exprivatización, ni por qué un régimen debe adoptar la forma de compañía particular a través de la endoprivatización.

La sexta premisa sostiene que la empresa privada es un modelo adoptable por cualquier institución, de modo que ya no existe motivo para conservar el carácter público de los asuntos gubernamentales. En consecuencia, tampoco hay distancia alguna entre el manejo público y el manejo privado, que no se pueda suprimir. Ésta no es una prédica actual, ella se inició junto con la declaración de los principios de manejo científico por Frederick Taylor, quien expuso que su obra se había preparado para llamar la atención de ingenieros y gerentes que laboran en los establecimientos fabriles privados, pero que esos principios eran igualmente aplicables a otras actividades sociales. Se trataba de un manejo general para los hogares, ranchos, negocios, iglesias, universidades y gobiernos.¹⁴⁵ Esta postura a favor de la identidad entre los dos tipos de manejo, empero, es tan antigua como aquella otra que clama por su nítida diferenciación. En efecto, el aforismo de Wallace Sayre es célebre, al respecto, igual que aquella frase de Paul Appleby en la que enfatiza que el “gobierno es diferente”.¹⁴⁶

Inevitablemente es necesario cuestionar si es posible que dos instituciones con propósitos diversos dentro de una sociedad, pueden mutuamente asimilarse con base en sus diferencias; o bien, si dicha asimilación es más factible a través de sus similitudes. En fin, si más que tratarse de

¹⁴⁴ Drucker, *La sociedad post capitalista*, p. 114.

¹⁴⁵ Taylor, Frederick, *The Principles of Scientific Management*, Nueva York: Harper and Brothers Publishers, 1911, p. 8.

¹⁴⁶ Appleby, Paul, “Government is Different”, en Shafriz, Jay y Albert Hyde (comps.), *Classics of Public Administration*, Oak Park: Moore Publishing Co., 1978, p. 101.

una asimilación de lo público dentro de lo privado refiere una mera transferencia de caracteres de uno hacia el otro.

Esta discusión, de suyo de enorme trascendencia, debe partir del señalamiento ya citado de Wallace Sayre en el sentido de que el manejo público y el privado se parecen en todo lo menos importante, pues de no ser así, son incompresible los papeles diferenciados del gobierno y la empresa privada en la sociedad. Siguiendo este trazo, Graham Allison exploró el célebre POSDCORB de Luther Gulick, el cual sintetiza las funciones gerenciales comunes en ambos campos de la vida organizativa.¹⁴⁷ En efecto, uno y otro tipo de manejo comparten un proceso interior integrado por la planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación. Este ideario gerencial inspirado en Henri Fayol¹⁴⁸ ha sido extensamente utilizado y reformulado, desde entonces, por militantes de los dos campos del saber.¹⁴⁹ Lo que hay que destacar es que esas funciones constituyen un mundo integral, cuya armoniosa articulación funcional entraña el arte del manejo en ambos campos de actividad.

Contrastando con la afinidad funcional del manejo, sus contextos organizativos tienden a ser diversos de manera muy significativa. Ciertamente aquí se fraguan los elementos que permiten configurar una apreciación de las diferencias abismales entre un gobierno y un negocio privado. Veamos por qué:

En los gobiernos los gerentes públicos tienen una perspectiva laboral estrecha, pues permanecen en el cargo breve tiempo en atención a las necesidades y al calendario políticos, en tanto que los gerentes privados permanecen un tiempo más prolongado debido a los imperativo del mer-

¹⁴⁷ Gulick, Luther, "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther and Lyndall Urwick (comps.), *Papers on Science of Administration*, Nueva York: Augustus M. Kelly Publishers, 1973 [1937], pp. 3-45.

¹⁴⁸ Fayol, Henri, *Administration Industrielle et Générale*, París: Dunod, 1931 [1916].

¹⁴⁹ Entre ellos destaca Urwick, Lyndall, *The Elements of Administration*, Nueva York: Harper & Row Publishers, s/a [1942].

cado, la innovación tecnológica y el diseño organizativo establecido.¹⁵⁰ La extensión del ejercicio laboral de un manejador público es corta, tal como es observable en el cargo de asistente de los secretarios del Despacho en Estados Unidos, donde su promedio de permanencia era de 18 meses; en tanto que los manejadores privados tienen una permanencia en su empresa y en su puesto en un tiempo mucho mayor, debido a que la responsabilidad de un ejecutivo es entrenar a su sucesor o escoger entre varios candidatos que incluso pueden proceder del exterior.

Otra diferencia sustancial es que el gerente público es situado en una atmósfera laboral donde las tareas se han repartido con equidad, en tanto que el gerente privado es ubicado en un ambiente de alta tensión donde predominan los imperativos de la eficiencia y la competencia. Igualmente, el manejo gubernamental está sujeto a un escrutinio público abierto, mientras que el privado obedece a evaluaciones intestinas sólo interesantes a la empresa. Del mismo modo, el gobierno enfrenta cotidianamente el ojo escrutador de medios de comunicación siempre atentos a su trabajo, cuando la empresa privada está sometida a una vigilancia de la prensa mucho menos estrecha.¹⁵¹ Pero el gobierno no sólo obedece a los dictados de una opinión pública difusa, sino al esquema constitucional de poderes que lo someten a la vigilancia del Legislativo y el Judicial; una metodología de control desconocida por la empresa privada. Bajo este sistema, el gobierno trabaja con restricciones poderosas y su administración labora dentro de márgenes de libertad muy estrechos.

Esas mismas condiciones hacen que el gobierno actúe inmediatamente bajo la presión de demandas, que lo hacen configurar coaliciones de apoyo a su labor de hechura de *policy*, en tanto que los gerentes privados están situados en una red jerárquica donde los comandos obedecen a un plano ordenado, metódico y programado, donde las discrepancias suelen ser la excepción. La pluralidad de la vida política fuerza al gerente públi-

¹⁵⁰ Allison, *op. cit.*, pp. 287-288.

¹⁵¹ *Idem.*

co a responder eficazmente ante una diversidad de autoridades superiores, en tanto que en los negocios el gerente debe atender las instrucciones de un solo jefe.¹⁵²

Allison cree que entre ambos tipos de manejo se hallan *diferencias constitucionales* de rango superior, pues en los negocios hay solo un jefe que centraliza todo, en tanto que en un Estado nacional el *management* se confía principalmente en el Ejecutivo, pero también parcialmente en los otros dos poderes. Por consiguiente, declara que “el manejo público y el manejo privado son al menos tan diferentes, como similares, pero que las diferencias son más importantes que las similitudes”.¹⁵³ Esto contribuye a explicar por qué, en su entender, es una falacia pensar que la transferencia de las prácticas y técnicas del manejo privado en el gobierno redundan automáticamente en el mejoramiento de su desempeño.

La séptima premisa constituye en realidad la condición *sine qua non* de todo el planteamiento hipotético de existencia y eficiencia del nuevo manejo público. Según su espíritu, la empresa puede reproducirse como un clon uniforme dentro del Estado: mutando al jefe del Ejecutivo en gerente general, al Congreso en asamblea de accionistas y al gabinete en consejo de administración, porque aspira a hacer de los ciudadanos meros consumidores. Pero esta suposición no ha encontrado un sistema de evaluación suficientemente capaz de aquilatar el nivel de satisfacción del cliente, sobre los servicios públicos endoprivatizados. Tampoco ha previsto los medios de hacer posible una efectiva rendición de cuentas del gobierno como empresario, a través de un programa adecuado. El problema central es que “la satisfacción clientelar no es lo mismo que la soberanía ciudadana”, y hasta es posible que el hecho de que el consumidor pague los servicios públicos reste sentido de responsabilidad a los servidores del Estado.¹⁵⁴

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Ibidem*, p. 296.

¹⁵⁴ Kelly, *op. cit.*, pp. 206.

Henry Mintzberg cree, más allá de lo dicho, que las grandes empresas estadounidense tratan muy mal a los consumidores, pues las compañías de automóviles deliberadamente diseñan productos de obsolescencia rápida. De hecho, los consorcios controlan la cadena oferta-demanda, y ellos observan ante sí más consumidores que clientes. Estos últimos, a decir del autor, existen para el gobierno cuando los servicios públicos profesionales son provistos, tales como la salud y la educación.¹⁵⁵ Pero más trascendentalmente, el ciudadano goza de derechos que lo hacen superar cualquier condición de consumidor o cliente, pues para tales derechos existen obligaciones ante el Estado que lo sujetan a la condición de súbdito. Esta condición política es nítidamente observable cuando el ciudadano paga impuestos o realiza su servicio militar. En realidad las funciones de consumidor, cliente, ciudadano y súbdito, consisten en cuatro papeles sociales diferenciados; cuatro “sombreros” que usan los paisanos en una sociedad, según nos lo cuenta Mintzberg.

Secuela de la orientación hacia el cliente han sido las cartas ciudadanas en el Reino Unido. La más importante es la *Carta del ciudadano*. Le distingue el que su confección se haya hecho después del régimen Thatcher, de modo que aún implicada en el código genético del neomanejo público conservador basado en economía, eficacia y eficiencia, la Carta ha enfatizada a la última.¹⁵⁶ El documento fue expedido en julio de 1991 por el sucesor de la señora Thatcher, John Major, y se propuso estar vigente por diez años en compañía de un número de documentos que, a modo de su prole, especificara servicios públicos más detallados en cuanto a sus normas, transparencia, elección, cortesía y actitud de servicio, capacidad de hacer las cosas y rentabilidad. Esas cartas hoy en día suman la cantidad de 38 documentos.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Mintzberg, *op. cit.*, p. 77.

¹⁵⁶ Dugett, Michael, “Nouveaux Développements dans l’Administration Publique. Charte du Citoyen: la Charte des Gents-Royaume-Uni”, *Review International of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 2, 1998, pp. 371-375.

¹⁵⁷ Trosa, Sylvie, “Estrategias de calidad en tres países: Francia, el Reino Unido y Australia”, en *Un gobierno alerta*, México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997, p. 311.

Sobreviviente del régimen conservador, hoy en día la *Carta del ciudadano* es reformada y transformada por los laboristas bajo una nueva denominación: *Carta del pueblo*. Así, aunque adoptada, se modificará hasta al punto de ofrecer un servicio público más amplio y efectivamente democrático. Las causas del cambio son imperativas, pues entre sus diversos objetos, esos documentos tienen la finalidad de informar a los usuarios de los servicios públicos. Pero la *Carta del ciudadano* no ha tenido el destino esperado por el Partido Conservador, pues en una reciente encuesta se tomó nota que de cien personas entrevistadas sólo una de cada tres la habían consultado, y sólo 16 se manifestaron satisfechas.¹⁵⁸

Sólo una palabra más con referencia al cliente: la idea clientelar de ciudadano no es original del neomanejo público, sino una contribución de Marshall Dimock quien, en 1983, definió a la administración pública como la “producción de bienes y servicios designados para servir a las necesidades de los ciudadanos-consumidores”.¹⁵⁹

Una premisa octava y última supone un manejo sin gobierno, pues una gerencia modelada con base en el mercado, no en la política, supone como innecesaria y accesoría una organización fundada en la noción de régimen. Se trata de lo que Henry Mintzberg ha llamado un “gobierno virtual”, cuyo apotegma es que *el mejor gobierno es el no-gobierno*, y que se aplicó en Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda, además de Australia y Canadá. He aquí una gran falacia, pues el gobierno necesita manejo y éste requiere cuando menos un poco de gobierno. De conformidad con esta idea, no todo negocio es bueno y no todo gobierno es malo, pues cada cual tiene un papel que jugar en una sociedad democrática. En un régimen capitalista de producción una empresa privada aprende tanto del gobierno, como éste podría aprender de ella, así como

¹⁵⁸ O’Conghaile, Wendy, “Tendencias actuales y futuras de las iniciativas de calidad en el servicio en Portugal, Francia y el Reino Unido”, en *ibidem*, p. 76.

¹⁵⁹ Dimock, Marshall y Gladys Dimock, *Public Administration*, Nueva York: Saunders College Publishing, 1983, p. 4.

de las cooperativas y las organizaciones no lucrativas.¹⁶⁰ Se necesita enaltecer al gobierno, no convertirlo en eunuco sin virilidad política, pues cuando se le ataca se agrede a la fábrica de la sociedad. No es menos importante restablecer el balance en la sociedad capitalista, fortificando por igual al gobierno y la empresa privada, pues en las sociedades democráticas de hoy en día es necesario que el titular de las libertades sea el pueblo, no sus organizaciones económicas.

El nuevo manejo público debe ser puesto donde efectivamente se halla: en la tierra. Robert Behn asegura que los neomanejadores no son ángeles y que no se debe esperar que lo sean, haciendo una evidente paráfrasis de James Madison cuando advertía que si los hombres fueran ángeles, no necesitarían gobierno.¹⁶¹ Behn duda mucho que se pueda establecer un sistema administrativo donde aquellos manejadores operen como ángeles, ¿pero habrá otro designio para el sacrosanto nuevo manejo público?¹⁶²

Esta lección deben aprenderla no sólo sus promotores, sino más bien los pueblos a los cuales se pretende someter ese modelo económico de gobierno. En Reino Unido ya se aprendió la lección y no hace mucho el nuevo gobierno laborista ha sustituido al régimen conservador, paternal creador de aquél neomanejo.

X. Referencias bibliográficas

ALLISON, Graham, "Public and Private Management: are the Fundamentally alike in all Unimportant Respects" [1980], en Stillman, Richard (comp.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1988.

¹⁶⁰ Mintzberg, *op. cit.*, pp. 81-83.

¹⁶¹ Hamilton, Alexander, John Jay y James Madison, *The Federalist*, Nueva York: The Modern Library, s/a, p. 337.

¹⁶² Behn, Robert, "What Right Do Public Management Have to Lead?", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998, p. 221.

- APPLEBY, Paul, "Government is Different", en Shafriz, Jay y Albert Hyde (comps), *Classics of Public Administration*, Oak Park: Moore Publishing Co., 1978.
- BARETTI, Joseph, *Dictionary English and Spanish*, Londres: Printed for Piestre & Delamolliere, 1786, dos tomos.
- BARNEKOV, Timothy y Jeffrey RAFFEL, "Public Management of Privatization", *Public Productivity & Management*, vol. 14, núm. 2, 1990.
- BEHN, Robert, "What Right Do Public Management Have to Lead?", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998.
- BORINS, Sanford, "The New Public Management is Here to Stay", *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995.
- BOYLE, Richard, "Managing by Contract in the Public Sector", *Administration*, vol. 40, núm. 4, 1992-1993.
- BOYNE, George, "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", *Public Administration*, vol. 74, invierno, 1996.
- CANTILLON, Richard, *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*, México: Fondo de Cultura Económica, [1755], 1978.
- CASSIRER, Ernst, *El mito del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1968.
- COOK, Brian, "Politics, Political Leadership and Public Management", *Public Administration Review*, vol. 58, 1998.
- DIMOCK, Marshall, "Introduction", en Thomas Rosemund, *The British Philosophy of Administration*, Londres: Longman Group, 1978.
- y Gladys DIMOCK, *Public Administration*, Nueva York: Saunders College Publishing, 1983.
- DRUCKER, Peter, *The Practice of Management*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1954.
- , *Managing for Results*, Nueva York: Harper and Row Publishers, 1986.
- , *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, Barcelona: El Ateneo, [1990], 1996.
- , *La sociedad post capitalista*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, [1993], 1997.

- DUGETT, Michael, "Nouveaux Developments dans l'Administration Publique. Charte du Citoyen: la Charte des Gents-Royaume-Uni", *Review International of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 2, 1998.
- DUNSIRE, Andrew, "Administrative Theory in the 1980s: a Viewpoint", *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995.
- FAULKNER, Hugh, "Locking to Public Management", *Canadian Public Administration Review*, vol. 33, núm. 1, 1995.
- FAYOL, Henri, *Administration Industrielle et Générale*, París: Dunod, [1916], 1931.
- FRIEDRICH, Carl, "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility", en Friedrich, Carl y Edward Manson (comps.), *Public Policy*, Harvard University Press, 1940.
- FRIEDMAN, Milton y Rose FRIEDMAN, *Libertad de elegir*, Madrid: Planeta/Agostini, [1979], 1989.
- GAUS, John, "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 10, núm. 3, 1950.
- GILMOUR, Robert y Laura JENSEN, "Reinventing Government: Public Functions, Privatization, and the Meaning of 'State Action'", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- GOODSELL, Charles, "Reinvent Government or Rediscover It?", *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1, 1993.
- GRAY, Andrew y Bill JENKINS, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", United Kingdom, *Public Administration*, vol. 73, primavera, 1995.
- GULICK, Luther, "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther y Lyndall Urwick (comps.), *Papers on Science of Administration*, Nueva York: Augustus M. Kelly Publishers, [1937], 1973.
- , "Reflections on Public Administration", United States, *Public Administration Review*, vol. 5, núm. 6, 1990.
- HAMILTON, Alexander; John JAY y James MADISON, *The Federalist*, Nueva York: The Modern Library, s/a.
- HACKMAN, Richard y Ruth WAGERMAN, "Total Quality Management: Empirical, Conceptual an Practices Issues", *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, junio, 1995.

- HOOD, Christopher, *Los alcances de la administración pública*, México: Limusa, [1976], 1979.
- y Michael JACKSON, *Administrative Argement*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1991.
- , “A Public Management for all Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991.
- KABOOLIAN, Kinda, “The New Public Management: Challenging the Bundaries of the Management vs Administration Debate”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- KADEMIAN, Anne, “What Do We Public Managers To Be?: Comparing Reforms”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- KAL, Mohan, “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997.
- KELLY, Rita Mae, “An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracy and the New Public Management”, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 8, 1998.
- LANE, Jan-Erik, “Will Public Management Drive Out Public Administration”, *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, 1994.
- LITTLETON, Adam, *Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadripartitus*, 5ª ed., Londres, 1723.
- LYNN, Laurence, “Public Management Research: the Triumph of Art over Science”, *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 13, núm. 2, 1994.
- , *Public Management: Art, Science and Profession*, Nueva Jersey: Chatham House Publishing, 1996.
- , “The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View”, *International Public Management Journal*, vol. I, núm. 1, 1997.
- , “Administrative Lidershhip Neo-Managerialism and Public Management Movement”, *Public Administration Review*, vol. 58, 1998.
- MAJONE, Giandomenico y Aaron WILDAWSKY. “Implementation as Evolution”, en Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, Berkeley: University Press, [1973], 1979.
- MATHIASSEN, David, “The New Public Management and Its”, *International Public Management Journal*, vol. I, núm. 2, 1997.

OMAR GUERRERO

- MINTZBERG, Henry, "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, mayo-junio, 1996.
- MISES, Ludwig von, *El socialismo: análisis económico y sociológico*, México: Hermes, [1922], 1961.
- , *Bureacracy*, New Haven: Yale University Press, 1944.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997*, 1997.
- y Ministerio de las Administraciones Públicas de España, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, [1995], 1997.
- , *Fostering Entrepreneurship*, París, 1998.
- O'CONGHAILE, Wendy. "Tendencias actuales y futuras de las iniciativas de calidad en el servicio en Portugal, Francia y el Reino Unido", en *Un gobierno alerta*, México: OCDE: 1997.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER, *Reinventing Government*, Nueva York: Willian Patrick Book, 1992.
- OSPINA, Sonia, "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", *Gestión y Política*, vol. II, núm. 1, 1993.
- OSTROM, Vincent, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 31, 1971.
- PETERS, Thomas y Robert WATERMAN, *In Search of Excellence*, Nueva York: Warner Books, 1982.
- Public Administration*, "Editorial Introduction", vol. 69, núm. 1, 1991.
- RAINEY, Hal, "Public Management: Recent Developments and Current Prospect", en Lynn, Naomi y Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990.
- ROSEMBLOOM, David, "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!", *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 6, 1993.
- SAVAS, E.S, *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, México: Gernika, 1989.
- SAVOIE, Donald, "What is Wrong with the New Public Management", *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995.

- SELF, Peter, *Econocrats and the Policy Process*, Londres: The MacMillan Press, 1975.
- SIMON, Herbert. "Why Public Administration?", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998.
- SOUDET, Pierre, *L'Administration vue Par les Siens et Par D'Autres*, París: Berger-Levrault, 1960.
- SVRA, James, "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration", *Public Administration Review*, vol. 58, núm 1, 1998.
- TAYLOR, Frederick, *The Principles of Scientific Management*, Nueva York: Harper and Brothers Publishers, 1911.
- TERRY, Larry, "Administrative Leadership Neo-Managerialism and Public Management Mouvement", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998.
- TROSA, Sylvie, "Estrategias de calidad en tres países: Francia, el Reino Unido y Australia", en *Un gobierno alerta*, México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997.
- URWICK, Lyndall, *The Elements of Administration*, Nueva York: Harper & Row Publishers, [1942] (s/a).
- WAKE CARROLL, Barbara y David GARKUT, "Is there Empirical Evidence of a trend Towards 'Managerialism'? A Longitudinal Study of Six Countries", *Canadian Public Administration Review*, vol. 39, núm. 4, 1999.
- WALDO, Dwight, *Teoría política de la administración pública*, Madrid: Tecnós, 1961.
- , *The Study of Public Administration*, Nueva York: Random House, [1955], 1967.
- , "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", en Lynn, Naomi y Aaron Wildawsky (comps.), *Public Administration: The State of Discipline*, Nueva Jersey: Chatham House Publishers, 1990.
- White, Leonard, *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York: The MacMillan Co., 1926.
- Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887.

EXPLORACIÓN CONCEPTUAL SOBRE GERENCIA PÚBLICA
Y SU REFORMA 139

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

I. Administración y gerencia	139
I.1. Marco conceptual	139
I.2. El concepto de administración	140
I.3. Administración y gerencia	143
I.4. Administración pública	145
I.5. Gerencia pública	147
I.6. La circunstancia privativa del quehacer de la administración pública	149
I.7. Gerencia y gerencia pública	151
I.8. La gerencia desde la perspectiva de sistemas	156
I.9. Enfoque cibernético de la gerencia	161
I.10. Gerencia y organización del futuro	166
I.11. Gerencia y globalización	173

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

I. Administración y gerencia

I.1. Marco conceptual

En primer término nos ocuparemos del significado de las palabras “administración” y “gerencia”, por cuanto como señalara Ortega y Gasset (1982) “los conceptos son los instrumentos con que andamos en el mundo”, pero sin pretender desenmarañar el enredo semántico en la *Selva de la teoría de la gerencia* a que hiciera referencia Harold Koontz (1964). Nuestra tarea es tan sólo exploratoria en el terreno de la gerencia pública.

Tal como lo señalara el maestro José Galván Escobedo (1963), pionero en el estudio y mejoramiento de la administración pública, quien trabajando siempre en la frontera del conocimiento formara generaciones de profesionales de esta rama del conocimiento en América Latina:

“Todas las ciencias tienen problemas de terminología. En la ciencia de la administración lo ha sido ponerse de acuerdo sobre los términos que habrán de aplicarse en los distintos aspectos de la disciplina. Y no sólo eso sino que el problema se inicia desde el nombre que debe llevar. Los autores no se han puesto de acuerdo unánimemente en el vocablo que habrá de designarla.”

En síntesis concluye, “encontramos confusión en los términos ‘administración’ [y] ‘management’ [...]”

I.2. El concepto de administración

Parfraseando al citado estudioso, “Quizás, la mejor forma de empezar el tema será tratar de contestar a una pregunta que todos nos hemos hecho en ocasiones: ¿qué cosa es la administración? Y, más específicamente, ¿qué cosa es la administración pública?” (Galván Escobedo, 1964), para enseguida incursionar en la gerencia, la gerencia pública y la llamada “nueva gerencia pública”.

Respecto del primer concepto, en la obra de Omar Guerrero *Teoría administrativa de la ciencia política* (1982) encontramos que “administración” se deriva del latín *administratio*, compuesto por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), el cual era empleado entre los romanos para referirse al acto o función de prestar un servicio a otras personas.

El profesor británico Andrew Dunsire (1973) advierte en su libro *Administration: The Word and the Science* que el verbo latino, tal como lo usaba por ejemplo Cicerón, posee dos significados distintos: ayudar, asistir o servir; y el de “*to manage*”, dirigir y gobernar. De tal suerte, *administer* significa “sirviente o servidor masculino” y *administratio*, “brindar ayuda”. Asimismo, Cicerón emplea la palabra administración cuando se refiere a “*administrare rempublicam provinciam, exercitum*”, “*administrare bellum cum Cimbris*” y “*administrare leges et judicia*”. Si acudimos a la fuente directa de los escritos de Cicerón (1998) encontramos en *Los oficios o deberes* referencia a las reglas que han de observar “Los que se destinan al gobierno del

Estado” y al “manejo de los negocios públicos y la facultad de administrarlos”, prescribiendo que “Los negocios e intereses de un Estado se pueden comparar con la tutela, la cual se ha de administrar con atención al provecho de los que se entregan a ella, y no de aquellos a quienes se ha encomendado”, atendiendo a la máxima de Platón de “mirar de tal manera por el bien de los ciudadanos, que refieran a este fin todas sus acciones, olvidándose de sus propias conveniencias”. El filósofo griego también hará mención en *La república* (1968) *El político* (1991) y *Las leyes* (1991) a la “administración de los negocios del Estado”, la “administración pública”, la “administración doméstica” y la “administración de la familia”. Por su parte, César se refería a “*administrare navem*” en el sentido de timonear, dirigir o gobernar una nave, según Dunsire. Para Cicerón la expresión “llevar el timón de la nave” correspondía a la de “gobernar la república”. Como vemos, subraya Dunsire, desde los primeros tiempos el término “administración” ha tenido dos elementos opuestos en su significado: el de “servir” y el de “dirección”.

En cuanto a los orígenes griegos del término “administración” encontramos que se deriva de *oikonomía* y *oikonómos* y la de *huperetes*, según lo exponen Calderón (1982) y Engstrom (1980), respectivamente. Con relación a los primeros conceptos, éstos están compuestos de *oikos*: casa y *nomía*: cuidado, manejo, atención. En este sentido, agrega Calderón, es igual decir “economía” (*oikonomía*) que “mayordomía” (de *oikonom*). De manera que los tres vocablos: “ecónomo”, “mayordomo” y “administrador” son sinónimos y describen en distinta forma al siervo encargado de los bienes y actividades de la casa de su amo. Por lo que se refiere a *huperetes*, se traduce como “ministrar” y “servir”. Engstrom aclara que el sentido básico literal de la palabra está referida a una persona que “timonea o rema un bote”. *Kubernesis* también corresponde a quien guía un barco, y el administrador de este último debería saber todo lo relacionado con la navegación y tener información significativa para llevar el barco a su destino.

Dunsire identifica desde la antigüedad hasta el presente siglo las siguientes acepciones de administración, a saber:

- 1) ayuda o servicio;
- 2) gerencia (*to manage*), dirección o gobierno;
- 3) gobierno o dirección en el logro de un fin o propósito; ejecución;
- 4) dirección o ejecución en interés de alguien; el gobierno como depositario o administrador;
- 5) servicio imperioso;
- 6) “la corona” o el rey y sus servidores ocupados en el gobierno del reino;
- 7) los ministros del rey, excluyendo a este último; “el gobierno cotidiano”;
- 8) “aplicación de la ley por la maquinaria no judicial de oficinas civiles”;
- 9) la creación y mantenimiento de esa maquinaria, y la provisión de información generada por ésta con propósitos legislativos;
- 10) la tarea de dirigir o establecer los principios, la ejecución o aplicación de las leyes o la política pública, en contraste con la determinación de esas leyes o políticas y los pasos detallados o rutinarios para esa ejecución o aplicación;
- 11) designación colectiva de la maquinaria no judicial de oficinas civiles, el complejo de departamentos gubernamentales encabezados por los secretarios de Estado, otros ministros de la Corona, juntas o consejos, y los servidores civiles permanentes que los integran; “administración” pública;
- 12) los deberes de la clase administrativa, el trabajo concerniente a la formulación de las políticas, la coordinación y el mejoramiento de la maquinaria del gobierno, y a la administración y el control de los departamentos del servicio público;
- 13) el quehacer de analizar, balancear y someter a decisión múltiples consideraciones con respecto a las políticas, y las tareas de las personas entrenadas y experimentadas para ello;
- 14) el trabajo de “oficina” o de “escritorio” en una organización, los servicios auxiliares y el apoyo logístico inseparables de la producción de los bienes y servicios que definen el papel público de una organización o individuo; las personas empleadas en esa actividad;
- 15) las ocupaciones de contabilidad, registros y otras comunicaciones internas; las personas ocupadas en esa actividad;

16) título de una materia, campo, disciplina, curso o examen en una escuela, colegio, universidad u otra institución educativa cuyo contenido lo provee el estudio de la administración en uno o más de los significados anteriores, un área de investigación académica y técnica.

I.3. Administración y gerencia

En el idioma inglés se emplean indistintamente los términos *administration* (administración) y *management* (gerencia) (Calderón, 1982). Según Kast y Rosenzweig (1974) *administration* ha tenido una connotación gubernamental o de organizaciones no lucrativas, en tanto que *management* se ha confinado a las empresas de negocios. Sin embargo, agregan los autores, existe un traslape considerable en su uso y ellos mismos lo aplican de forma alterna. A manera de ejemplo, en un estudio de las Naciones Unidas –titulado *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*– *administration* y *management* se utilizan con el mismo significado.

Si acudimos al *Webster New Dictionary of American Language* encontramos la sinonimia de ambos vocablos, a saber: *to administer* y *administration* tienen una acepción similar a *to manage* y *management*. *Administer* es también “dirección”, y *administration*, el personal con nivel ejecutivo de un gobierno y sus políticas. Además, *manager* (del latín *manus*) significa controlar el movimiento o comportamiento de algo; estar a cargo de; dirigir; y ocuparse de un negocio. *Management*, por su parte, es controlar, dirigir y *managing* un negocio o una institución.

En nuestro idioma, según el *Diccionario de la Lengua Española*, “administrar” significa gobernar, ejercer autoridad o mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan; dirigir una institución, y ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes. La “administración”, en cuanto la acción y efecto de administrar, es también el equipo de gobierno que actúa bajo un presidente. Por “administración pública” se entiende la acción del gobierno al dictar y aplicar disposiciones nece-

sarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que da lugar lo mandado. En cuanto a “gerencia”, significa el cargo de gerente (del latín *gerens*, la persona que dirige los negocios y lleva la firma de una sociedad o empresa mercantil); y la “gestión” (las diligencias conducentes al logro de un negocio, la acción y efecto de administrar) que le incumbe; su oficina; y el tiempo que ocupa el cargo.

En el idioma francés, dicen Baratin y Guédon (1971), *le management* es un término prácticamente intraducible, y fue incorporado tal cual a esta lengua por la Academia Francesa en 1969 (Delion 1971; Paramés Montenegro, 1972). En el “Glossaire de L’Organisation et de la Gestion”, de la obra *Organisation et Gestion* (Gerbier, 1970), *Management* tiene el significado de “*art de diriger, d’administrer; direction*”. Para Delion (1971) *manus*, deriva de la etimología del término *management* (“dirección, gobierno de un negocio”), al igual que de maniobra y manejo, aclara su sentido específico. Así, se diferencia de *organización* y de *gestión* que conciernen más bien a las estructuras y al funcionamiento. Por lo contrario, *management* atañe a la ejecución y tiene un sentido diferente; al aplicarse a la dirección administrativa y económica, se refiere a la “práctica de la acción”. Es por tanto, “la mano” del dirigente y vale para todas las actividades humanas, no únicamente en las empresariales, sino también para las asociaciones no lucrativas y las administraciones públicas.

Tal como advierte Ronald F. Clarke (1983), los términos “administración” y *management* con frecuencia se usan de manera indiscriminada como si se refirieran a cosas diferentes o significaran lo mismo. Así por ejemplo, en el campo de los negocios algunos consideran a la administración inferior a la gerencia, o como parte de ésta. Sin embargo, en el servicio público a la “administración” se le ha dado tradicionalmente un papel superior y corresponde a los cuadros superiores o “clase administrativa”.

Ejemplos de lo anterior se encuentran en la obra de Dunsire al citar a Brech (1953), para quien “administración” no es sinónimo de “gerencia” ni tampoco consiste en un proceso superior limitado a la estructura ejecutiva. Para Brech el uso popular del término sugiere que el significado

principal de “administración” está centrado en los procedimientos que forman las herramientas de la gerencia, como serían las técnicas o rutinas de planificación y control.

Por el contrario, agrega Brech, Urwick prefiere la distinción sugerida por Sheldon en el sentido de que:

Administración es la función de la industria concerniente con la determinación de la política corporativa, la coordinación de la producción, las finanzas y su distribución, el ajuste del compás de organización y el control final de la ejecución [por otra parte], la Gerencia es la función [...] relativa al cumplimiento de la política dentro de los límites establecidos por la administración y el empleo de la organización con tal objeto.

En ese sentido Galván Escobedo aclara que la “administración” tiene como funciones la determinación precisa de políticas y objetivos, así como la coordinación de los factores económicos, producción y recursos. Estas funciones están desempeñadas por la junta de directores y los ejecutivos principales. Los administradores, por tanto, definen el propósito de la empresa, establecen los objetivos primarios, formulan el plan general de organización y procedimientos, ponen en marcha dicho plan y aprueban los proyectos de reformas, perfeccionamiento e innovaciones específicas del programa. La ejecución de las normas a seguir y de los planes generales aprobados por la administración queda en manos de la gerencia propiamente dicha; esto es, por los ejecutivos de operación.

El doctor en administración pública británico E. N. Gladden (1966) también sostiene que si bien en ocasiones los términos “administración” y “gerencia” (*management*) se manejan indiscriminadamente, ello no es deseable por cuanto “la gerencia cubre únicamente un aspecto de la administración”.

I.4. Administración pública

En cuanto a la ciencia administrativa y la administración pública, ya Aristóteles (1986, 1998) la inscribía como una de las ciencias prácticas

más estimadas y subordinadas a la política. Esta última definida por el filósofo estagirita como la “ciencia soberana”, la más fundamental de todas, que prescribe en nombre de la ley lo que se debe hacer y lo que se debe evitar, y cuyo fin no es simplemente el conocimiento de las cosas sino, ante todo, un fin práctico; se sirve de la “ciencia administrativa” por ser indispensable para la existencia del Estado.

Dentro de ese contexto, la “administración pública”, consiste para Urwick (1929) en “aquella parte de la ciencia de la administración que se entiende con el gobierno, especialmente con la rama ejecutiva del mismo, que es la encargada de llevar a cabo el trabajo del gobierno. De tal modo, la administración pública es una división de las ciencias políticas y una de las ciencias sociales.”

Coinciden en ello tratadistas latinoamericanos como Pedro Muñoz Amato (1963) y Omar Guerrero (1982). Para el primero la administración pública es, en su sentido más amplio, el *gobierno*, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política; y, en sentido restringido, consiste en la ordenación de esa conducta para la realización de los fines del sistema político mediante los procesos administrativos del gobierno. A su vez, Omar Guerrero sostiene también la naturaleza política de la administración pública, es “el gobierno en acción”, su “aspecto dinámico” cuando “desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres, recursos y poder para lograr los cambiantes objetivos del Estado y la activación de la política del gobierno”. La administración pública, concluye Omar Guerrero, “es el campo, la rama, de la ciencia política que trata con esos problemas”.

También estudiosos de la administración pública y el derecho en nuestro país como José Natividad González Parás y Andrés Serra Rojas sostienen la íntima relación entre el Estado, el gobierno y la administración pública. Así, para el primero, “El Estado es la representación política de la sociedad, y se hace presente a través del gobierno [el cual] opera por medio de la administración pública” (González Parás, 1998). El segundo, a su vez, apunta que el “...gobierno es la institución que tiene a su cargo la dirección política de un Estado [y] la administración pública se ocupa prin-

cialmente de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se prestan los servicios fundamentales” (Serra Rojas, 1993).

En ese contexto el quehacer de la clase administrativa consistirá, según Dunsire, en la formación de las políticas, la organización y dirección de los negocios del gobierno, la revisión de las decisiones, las normas y las operaciones. Además de la administración general y el control de los departamentos del servicio público, la coordinación y el mejoramiento de la maquinaria gubernamental.

Lambright (1971), por su parte, opina que si bien la administración pública existe en un entorno político y el administrador debe interactuar con las fuerzas del mismo, “la administración no es completamente política”. Existen *funciones gerenciales* básicas relativas al empleo de las personas, el dinero y otros recursos para la consecución de los propósitos de la organización. De tal suerte, para el autor “la administración pública es formulación de políticas” y como tal comprende tanto “la política” como “la gerencia”. Por consiguiente, afirma Lambright, “un administrador público que no sea tanto un político como un gerente fracasará como formulador de la política pública”.

1.5. Gerencia pública

La expresión “gestión [gerencia] pública” (*public management*), conforme con el documento de las Naciones Unidas de inicios de los años ochenta (1981), “viene siendo el término preferido para describir las actividades de desarrollo de las instituciones públicas, lo que acaso refleja, consciente o inconscientemente, la falta de satisfacción con las dimensiones política y jurídica de la administración pública y un deseo de adoptar un sistema de gestión (*management*) semejante a la empresa privada”.

Así, por ejemplo, el *Informe del Comité sobre el Servicio Civil* de Reino Unido, presentado por Lord Fulton (1968) señalaba hace tres décadas que las tareas del gobierno moderno traen consigo fuertes demandas en los servidores públicos de todos los niveles y, sin embargo, pocos de ellos se ven a sí mismos como “gerentes” o poseen “habilidades gerenciales”. Por

consiguiente, se hacían cada vez más necesarios “administradores” para el manejo de los problemas del gobierno moderno, profesionalizados en aquella parte de sus actividades que se asemejan, en mucho, a la gerencia en la industria y el comercio (Fulton, 1968). Las deficiencias administrativas se debían entonces, en gran medida, al hecho de que la gerencia no se había considerado como una profesión en el servicio civil (Skare, 1971).

De acuerdo con el *Informe Fulton*, la tarea de los servidores públicos como gerentes incluye, entre otras responsabilidades, planificar el trabajo, cuantificar diferentes cursos de acción, organizar, dirigir al personal, fijar estándares de desempeño, medir los resultados y revisar los procedimientos de la maquinaria administrativa bajo su dependencia.

De igual forma, para Roland F. Clarke (1983), de la Universidad de Manchester, el interés por los enfoques y prácticas gerenciales implicaba que algo faltaba en la administración pública, tal como lo mostraban las siguientes diferencias entre ambas:

Administración	Gerencia
<i>tiende a ser más:</i>	<i>tiende a ser más:</i>
estática	dinámica
rutinaria	desarrollista
negativa	positiva
limitada	inclusiva
instrumental	decisoria

En síntesis, concluye Clark, la gerencia se interesa esencialmente en el *cambio* y la administración en preservar el *statu quo*.

En ese orden de ideas Gladden señalaba que bajo las condiciones modernas se advertía con mayor claridad la necesidad de un enfoque más dinámico de la administración pública. Por tal razón, los administradores públicos deberían ser bien asistidos en el estudio de las prácticas de la administración y la gerencia industrial.

Desde otro punto de vista, Bozeman y Straussman (1991) opinan que el antiguo término “administración pública” se ha asociado casi total-

mente con la burocracia gubernamental y con el contexto interno de la organización. En cambio la “gerencia pública” tiene que ver con la “gerencia” bajo la influencia de la autoridad política. En consecuencia, se ocupa del contexto externo, de la misión y los objetivos organizacionales, además del monitoreo del entorno organizacional, la adaptación al mismo y su conformación. De tal suerte, y para ser eficaz, la gerencia pública pone atención en la *estrategia*. De igual manera, y por el hecho de encontrarse imbuida en la autoridad política, “la gerencia pública” también “es en esencia diferente de la gerencia de negocios”. Por tanto los autores la definen como “gerencia de la autoridad política”.

A ese respecto Faulkner (1990) sostiene que la gerencia del sector público no se ocupa de los sistemas internos de una dependencia. Por el contrario, lo que distingue cualitativamente a la gerencia del sector público de la de negocios es que la primera se ocupa del macro sistema y de las interrelaciones con otras organizaciones. La verdadera prueba de desempeño del gobierno es su habilidad de gerencia de las interrelaciones entre las dependencias y también, en una estructura federal, las relaciones entre los niveles de gobierno, incluyendo las municipalidades.

Tal como apuntan Bozeman y Straussman (1991) es útil pensar en la “gerencia pública estratégica” en tres niveles: *estratégico, táctico y operativo*. El nivel estratégico se ocupa del propósito y la misión general de la organización, determinando la *visión*. El nivel operativo incluye la ejecución cotidiana de los objetivos; y el táctico, ubicado en algún sitio entre ambos, es el lugar donde más se involucra la gerencia pública. Por ejemplo, decidir entre formas alternativas para realizar un objetivo debería corresponder al nivel decisorio táctico. En términos generales, opinan los autores, los “gerentes públicos” se asemejan más a la *gerencia de negocios* en el nivel operativo y menos al estratégico.

1.6. La circunstancia privativa del que hacer de la administración pública

La nueva terminología incluye también el paso de una “cultura administrativa”, donde al ambiente de trabajo lo domina la reglamentación, a

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

otra “cultura gerencial”, flexible y enfocada a los resultados. Esto implica que los administradores en vez de simplemente aplicar instrucciones, reglamentos o procedimientos, comienzan a asumir completa responsabilidad por los resultados a través de la *gerencia* de los recursos puestos a su disposición (OCDE, 1996) .

Sin embargo, advierte el documento de las Naciones Unidas (1981) antes citado que:

[...] aun cuando es importante mejorar el dinamismo de la administración pública, no debe perderse de vista el hecho de que las instituciones públicas se establecen fundamentalmente para llevar a cabo objetivos políticos y sociales, lo cual las hace diferentes de las empresas de negocios. Por consiguiente, la búsqueda de la eficiencia y la productividad en las organizaciones públicas debe darse dentro del contexto del marco legal nacional y de los objetivos políticos y sociales.

Por esto mismo el quehacer del administrador público contiene tareas sin contrapartida en las empresas de negocios privados o en cualquiera otra parte fuera del servicio gubernamental, subraya el *Informe del Comité Fulton*. Así, por ejemplo, apoyan a los titulares de las dependencias del Ejecutivo en sus deberes públicos y parlamentarios, lo mismo que en anticipar las necesidades del futuro, preparar planes y asesorar en políticas, redactar borradores de leyes y reglamentos, elaborar respuestas a los cuestionamientos del poder Legislativo y producir resúmenes de documentos para los debates en este cuerpo colegiado y la rendición de cuentas. Además de que la mayor parte de su tiempo lo toma la implementación y operación de las políticas adoptadas, y de las contenidas en la legislación, así como en funciones gerenciales de vanguardia para impulsar constantemente el mejoramiento de la eficiencia en todos los niveles. Ciertas tareas involucran también a los servidores públicos en complejas relaciones con otros órganos asociados en la ejecución de las políticas del gobierno, o que se ven directamente afectados por éstas. Tal es el caso de las autoridades locales o empresas privatizadas, donde concurren una multiplicidad de intereses. Todo ello demanda de juicio práctico y habilidades de negociación por parte de la clase administrativa del servicio público.

En resumen, el *Informe Fulton* recomendaba que los servidores públicos estuvieran equipados para ocuparse de los problemas políticos, sociales, económicos, científicos y técnicos de nuestro tiempo. Deberían tomar conciencia de los intereses y opiniones internos, al igual que del acontecer en el exterior. De igual forma tendrían que mantenerse al día con el rápido desarrollo del conocimiento y la tecnología, como los de computación y los cuantitativos, por cuanto el progreso técnico tenía gran impacto en la elaboración e implantación de las políticas. Por todo ello el quehacer gubernamental demandaba de los servidores públicos que fueran administradores profesionales para la gestión de las políticas y la ejecución de las leyes en el Estado moderno.

I.7. Gerencia y gerencia pública

Henri Fayol (1969), considerado como el padre de la teoría moderna de la gerencia (Koontz y O'Donnell, 1964), definió a la “administración” en su obra *Administration Industrielle et Generale*, (editada en la lengua del autor en 1916, traducida al inglés en 1929 y publicada en Estados Unidos hasta 1949), como una de las funciones cuya marcha debe asegurar el gobierno de la empresa. “*Administrar* es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”. “*Gobernar* es conducir la empresa hacia el fin propuesto, tratando de obtener el mayor provecho posible de todos los recursos que ella dispone...”

Corresponde a Luther Gulick (1962), en sus *Notas sobre la teoría de la organización*, especificar las funciones del ejecutivo bajo las siglas PODSCORB (planificar, organizar, administrar al personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar), las cuales como él afirma son una adaptación del análisis desarrollado por Fayol.

Vale agregar que, en su conferencia “La teoría administrativa del Estado”, Fayol (1923) sostiene que la ciencia administrativa no se compone tan sólo de los conocimientos relativos a las dependencias, los servicios, el personal y el funcionamiento de la administración pública”. Por el contrario, Fayol nos dice que:

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

El significado que le he dado a la palabra administración amplió considerablemente el campo de la ciencia administrativa. Abraza no solamente al servicio público, sino a toda clase de empresas, para toda clase de fines y propósitos. No nos entendemos, hoy en día, con varias ciencias administrativas, sino con una sola ciencia de la administración, una ciencia que puede aplicarse por igual a los asuntos públicos o a los privados, cuyos principales elementos se sintetizan en lo que hoy llamamos: teoría administrativa.

De lo anterior resulta que el *management* (gerencia) y las funciones del *manager* (gerente) de la escuela estadounidense de la *gerencia* de las empresas de negocios no son otras que la “administración” concebida por Fayol y las funciones del ejecutivo desarrolladas por Gulick, como enseguida se evidencia con la revisión de algunas definiciones .

La “gerencia” es el proceso de establecer y alcanzar objetivos influyendo en el comportamiento humano dentro de un medio ambiente apropiado. Corresponde al “gerente” determinar los objetivos colectivos de la empresa y crear el medio ambiente para su logro, a través de las funciones de planificar, organizar, dirigir y controlar (George, 1972).

La gerencia se reconoce como un tipo de esfuerzo singular que resulta en actividades tales como: fijar objetivos, tomar decisiones, establecer políticas, planificar, organizar, motivar, controlar e innovar (Mee, 1963).

Pero además, el gerente es “por excelencia” un coordinador y maneja las relaciones personales. Debe poseer la visión de conjunto y mantener el pulso de la empresa por cuyos logros es responsable, además de estar en posición de adoptar las acciones necesarias para la consecución de las políticas establecidas por la autoridad superior (Gladden, 1966).

Según Leif H. Skare (1971), director de la *Government Institution of Organization and Management* de Noruega, el papel y las funciones del gerente o administrador comprenden las de planificar, organizar, dirigir y controlar, además de las de liderazgo, por cuanto el líder actúa como estimulante y coordinador, ocupándose de las necesidades sociales e individuales de su personal y estableciendo con ellos relaciones que crean lealtad y compromiso con la organización y sus objetivos.

Esta definición es muy cercana a la que en una reciente obra acerca del *Mando militar* (Secretaría de la Defensa Nacional, 1998) se da a la administración en cuanto “el proceso de planear, organizar, coordinar, dirigir y controlar recursos tales como hombres, materiales, tiempo y dinero para cumplir con las misiones encomendadas a la unidad”.

La administración, apunta la misma obra, va íntimamente asociada con el “don de mando”, y ambos forman parte del ejercicio legal de la autoridad. El “don de mando” es el proceso de ejercer influencia total sobre los subordinados en beneficio de la *misión* encomendada a la unidad, mediante la satisfacción de las necesidades de sus hombres porque afectan su comportamiento. Comprende la relación personal del individuo con el grupo, el empleo de la personalidad para influir en el cumplimiento satisfactorio de las obligaciones, con alto espíritu de cuerpo, y recibir la cooperación leal y voluntaria a través de la persuasión.

Para Eduardo Buller (1996, tomo I) el término inglés *management* se traduce en los conceptos “de dirección y gestión”, los cuales corresponden al subsistema responsable en las organizaciones de la dirección y la coordinación general de los elementos que la conforman. La distinción entre “dirección” y “gestión”, dice el autor, no es ociosa, ya que la primera función es más amplia e incluye a la segunda, por cuanto se refiere a la “conducción integral de la institución hacia sus fines últimos”, lo que incluye la responsabilidad por el proceso productivo propio de la entidad, así como por el proceso administrativo o de gestión que lo hace posible. La función principal de este subsistema es, por tanto, conducir a la organización hacia los múltiples objetivos vinculados con su existencia y razón de ser.

Según Buller, la “visión administrativa” parte del supuesto de que la administración funciona bien si existe claridad estructural, jerárquica y de procedimientos. Corresponde a una visión weberiana de la administración. Se le critica como formalista, “burocratizante”, y ahogadora de la creatividad del funcionario. En cambio, desde el punto de vista de la “gerencia pública”, la principal causa de la debilidad del sector público es la falta de un adecuado “manejo institucional gerencial”, expresado en la debilidad de los directivos y técnicos de ese mismo nivel. Critica el

clientelismo, la falta de visión político-técnica, de creatividad y de capacidad para tomar decisiones de las autoridades.

El concepto de gerencia agrupa al conjunto de conocimientos, métodos, técnicas y demás elementos relacionados con la toma de decisiones. De esta manera, el papel de la gerencia pública es determinar y “hacer” conocer los objetivos, metas y valores. Los gerentes son “quienes participan en la toma de decisiones” que afectan total o parcialmente la misión, los objetivos o el destino de una entidad (Buller, 1996 tomo II).

Por su parte, Barrenechea (1990) considera que el “proceso de administración” comprende dos grandes momentos con sus respectivos contenidos básicos. Éstos son el de “conducción” y el de “gerencia”. Al momento de conducción le corresponde la formulación de las políticas y la elaboración de las consiguientes estrategias; la apropiación, asignación y control de los recursos y responsabilidades; la definición y supervisión de la estructura y estilo de administración adecuados a las estrategias; el monitoreo y evaluación estratégica del proceso de cambio; el desarrollo de la capacidad de anticipación-respuesta y el manejo de la coyuntura. La conducción implica “liderazgo” y se ejerce en dos dimensiones: hacia afuera de la institución y hacia el interior de la misma. Consecuentemente, el momento de gerencia administra el proceso de cambio en la práctica, procurando maximizar su eficacia y eficiencia, maneja y controla así los recursos y las rutinas correspondientes e identifica la coyuntura. Se diferencia de la “conducción” en que para la “gerencia” los objetivos, las estrategias, la cantidad y estructura de los recursos, constituyen invariantes fijados por la “conducción”. De este entendimiento, el correlato de la “conducción” es la “planificación direccional”, mientras que el momento de la gerencia se corresponde con la “planificación operativa”.

También para Paganini y Chorny (1992) los elementos que caracterizan a la “administración estratégica” son los de “conducción, programación y gerencia”.

La “administración estratégica” es entendida como una forma de relacionar los problemas y necesidades de los conjuntos sociales con los conocimientos y recursos institucionales, de tal modo que sea posible

definir prioridades, considerar alternativas reales de acción, asignar recursos y conducir el proceso hasta la resolución del problema o la satisfacción de la necesidad.

La “función de conducción” es el eje central y distintivo del enfoque estratégico y se le conceptúa como la capacidad de liderazgo para dar direccionalidad a las acciones, promover el consenso y articular esfuerzos, haciendo uso de la negociación y concertación de intereses, con la finalidad de alcanzar uno o más objetivos establecidos. En el ejercicio de esta función predominan los aspectos de toma de decisiones, adquiriendo, por tanto, características más acentuadamente políticas. En cuanto a la “función de programación”, ésta consiste en el momento en que se articula la *formulación de la política* (conducción) con la *práctica* (gerencia), y comprende acciones destinadas a determinar el tipo, número y destino de los servicios requeridos para solucionar problemas y satisfacer necesidades prioritarias. También incluye la definición de actividades administrativas y gerenciales necesarias para apoyar esos cursos de acción e intervenciones, además de la presupuestación y el financiamiento, determinación de las formas de seguimiento de la ejecución, supervisión, control y evaluación, así como la definición de los indicadores que habrán de ser utilizados.

Respecto de la “función de gerencia”, que se encuadra en el marco de la gestión de las “políticas públicas”, es la actividad desarrollada con la finalidad de organizar y coordinar los recursos disponibles para la ejecución eficaz y eficiente de las actividades, con las responsabilidades y competencias específicas de los integrantes del sistema. Esta función está referida al campo especializado de aquellas personas que, dentro de la organización, tienen la responsabilidad de orientar y controlar el comportamiento dentro de la misma, mediante la asignación de funciones, la guía sobre el modo de ejecutarlas y evaluar los resultados.

La *gestión pública* también la entiende Ángel Ginestar (1993) como parte de la “administración pública”. A esta última la define como “el accionar del sector público con racionalidad e intencionalidad”, y comprende cuatro fases, correspondiendo al concepto de *gestión* las tres últimas, a saber:

- la organización
 - la decisión
 - la ejecución
 - el control
- } y la *gestión pública*

Para el autor, la “gestión pública” se refiere en sentido amplio al proceso de tomar decisiones, la ejecución de las actividades, el control, aunque en sentido restringido muchos la identifican con la ejecución. La *organización*, por su parte, determina los órganos y funciones del sector público, en tanto que la *gestión pública* señala cómo van a actuar esos órganos según sus funciones, controlando lo que se ejecute para comparar lo que se decide con lo resultante.

Quienes tienen a su cargo la *gestión pública*, agrega Ginester, deben reunir las características de ser “funcionarios gerentes”. Esto es, al “ser funcionarios” han de responder por el cumplimiento de las funciones según reglas (enfoque legal) y al “ser gerentes” buscan acrecentar la productividad y la efectividad de los actos públicos (enfoque eficientista).

1.8. La gerencia desde la perspectiva de sistemas

Max Weber (1978) definió a la “organización” como un “sistema” de actividad continua en persecución de un objetivo de tipo específico. Una “organización corporativa” consistía en un agregado de relaciones sociales caracterizada por un personal administrativo cuya actividad estaba orientada de manera exclusiva e ininterrumpida a la consecución de los objetivos de la organización.

Desde un enfoque de sistemas abiertos, Miller y Rice (1970) conciben a las organizaciones de toda clase como “sistemas de actividad socio-técnicos”, que llevan a cabo procesos de importación, conversión y exportación, a través de los cuales se relacionan con su entorno.

Cuando las organizaciones complejas se diferencian en sus sistemas constitutivos, los autores emplean el término “sistemas operativos” para

aquéllos de actividad por medio de los cuales se consume el proceso de importación-conversión-exportación. Conforme a tal diferenciación, agregan Miller y Rice, la regulación de las relaciones entre esos sistemas, y entre la organización como un todo y su medio ambiente, no puede quedar contenida en cualesquiera de esos sistemas y, por consiguiente, se requiere de un sistema externo a los sistemas operativos.

A este sistema Miller y Rice lo denominan el “sistema de gerencia”. Éste se encarga de las actividades de regulación y mantenimiento que conservan al sistema operativo en marcha.

Al inicio de los años cincuenta Talcott Parsons (1966) señalaba en su obra *El sistema social* que el impacto del cambio tecnológico en el carácter de las organizaciones trae consigo siempre una división del trabajo cada vez más elaborada, con las exigencias concomitantes en las estructuras de las mismas. De tal suerte, cuando se alcanzan ciertos puntos de complejidad en las organizaciones, la uniformidad y la coordinación sólo pueden ser alcanzadas mediante un alto grado de formalización que exige cambios profundos en la estructura, incluyendo la del poder de la organización.

Uno de los cambios sociales más importantes se dio precisamente cuando el “propietario-director” cede su lugar al “ejecutivo”, o “director” o “gerente” una vez que se acabó, aproximadamente después de la Primera Guerra Mundial, la era de los “negocios independientes”, cuando el capital y la empresa fueron más importantes que la alta competencia técnica y las organizaciones eran lo suficientemente simples como para ser creadas y dirigidas casi *ad hoc* por el empresario mismo.

Desde entonces la organización se ha elaborado y formalizado enormemente (Parsons, 1966) y posee ciertas funciones “técnicas”. En una organización educativa son los procesos de enseñanza, en un organismo gubernamental el proceso administrativo en relación directa con el público, y en una empresa comercial el proceso de producción física de bienes. Estas funciones a su vez son controladas y atendidas de diversas maneras, y en diversos grados, por otras organizaciones de orden superior llamadas “administración” o “dirección” (la versión española de la obra de Parsons utiliza estos términos, pero en inglés se refieren a *management*).

Este calificativo lo recibe también el grupo de personas que tiene una especial responsabilidad sobre los asuntos de la organización, generalmente formulada como “determinación de una política” o “toma de decisiones”.

Bajo el control de este grupo decisivo, agrega Parsons, concebimos los grupos operativos. Asimismo, las relaciones entre el sistema directivo y el técnico pueden dividirse en dos categorías: *mediación entre la organización y la situación exterior* y *administración de los asuntos internos de la organización*.

En una relación diferente están quienes realizan funciones de *staff*, generalmente expertos que tienen el papel de consejeros de quienes toman las decisiones, pero sin una autoridad directa.

Este enfoque fue adoptado por Katz y Kahn (1966) con respecto a la estructura de las organizaciones sociales al concebirlas integradas por cinco subsistemas, a saber: 1) *técnico o de producción* (trabajo sustantivo); 2) *de apoyo* (transacciones con el entorno); 3) *de mantenimiento* (estabilidad interna); 4) *adaptativo* (cambio organizacional); y 5) *gerencial*.

A la *estructura gerencial* le corresponde dirigir, coordinar y controlar a todos los subsistemas de la organización, así como ajustar todo el sistema a su medio ambiente. Esto último por cuanto, como señala Parsons (1966), las organizaciones se reestructuran continuamente, las viejas fenecen o decaen, mientras surgen las nuevas mediante cambios en el sistema y del sistema.

El ejercicio de la “función gerencial” es observado en todos los niveles, ya que posee el don de la ubicuidad en los sistemas sociales; por lo tanto, abarca a toda la organización. Dirige las actividades técnicas, coordina los recursos humanos y materiales y relaciona a la organización con su respectivo suprasistema. Por tanto, cruza las estructuras de producción, apoyo, mantenimiento y adaptación (Katz y Kahn).

Para Katz y Kahn el “sistema gerencial” constituye el aspecto decisorio de la organización y sus partes. En sus orígenes incluyó las otras funciones, excepto las técnicas, que fueron diferenciándose al tornarse más compleja la organización. Sin embargo, la alta gerencia no puede delegar la autoridad

respecto de las modificaciones que afectan a toda la organización, aún cuando la dinámica del cambio lo genere el subsistema de adaptación.

Estos autores distinguen también, siguiendo a Parsons (1966), entre la estructura gerencial relativa a la administración interna y los centros decisorios ocupados de los problemas generales de las relaciones externas, cuya atención compete al “sistema institucional”.

La *gerencia* puede examinarse además en términos de una jerarquía de niveles. De acuerdo con Parsons, Sharma identifica los *niveles técnico, organizacional e institucional*. El primero se ocupa de la producción y distribución de bienes y servicios; el segundo coordina e integra las actividades al nivel técnico y media entre éste y el institucional; y al tercero corresponde relacionar la organización con su entorno. De igual forma, Kast y Rosenzweig (1974) identifican el nivel o *subsistema operativo*, ocupado fundamentalmente con la racionalidad técnico-económica desde una perspectiva de sistema cerrado. En contraste, en el *nivel estratégico*, la organización se enfrenta a un mayor grado de incertidumbre con respecto a su medio ambiente. Por lo mismo, a este nivel la gerencia debe tener una perspectiva de sistema abierto y concentrarse en estrategias de adaptación e innovación. En cuanto al *nivel de coordinación*, el *gerente* actúa entre los otros dos niveles o subsistemas y sirve para mediar entre ellos, además de coordinarlos.

Para los mismos autores el *sistema gerencial* se ocupa de la coordinación del esfuerzo grupal, dirigido hacia el propósito establecido. Esta coordinación se logra principalmente: 1) a través de la gente, 2) mediante técnicas, 3) en una organización, y 4) orientada a objetivos, por cuanto el papel fundamental del sistema gerencial es el de integrar las actividades encaminadas al logro de metas.

El *sistema gerencial* también puede enfocarse desde las perspectivas del proceso y de la toma de decisiones. Desde el primer punto de vista la *gerencia* comprende el proceso de planificación y ejecución, incluyendo esta última el allegarse recursos, organizar, motivar y controlar. El enfoque decisional está referido al comportamiento humano orientado a la consecución de objetivos, para lo cual elige entre cursos alternativos de acción (Kast y Rosenzweig).

Ahora bien, siguiendo a Capra (1992), el nuevo paradigma de visión holística o integral de la realidad organizacional desde la perspectiva sistémica implica –además de la comprensión de la red de relaciones y dependencias recíprocas y esenciales de todos los fenómenos entre sus partes y con el medio ambiente– que la actividad de los sistemas supone un “proceso de transacción” entre sus múltiples componentes y su naturaleza intrínsecamente dinámica.

En tal sentido, las formas de los sistemas no son estructuras rígidas, sino manifestaciones flexibles, y sin embargo estables, de los “procesos” subyacentes. De tal suerte, el enfoque de sistemas es un “pensamiento de procesos”, que permite que la comprensión de un organismo se oriente desde un punto de vista que refleje su organización dinámica. Conforme con esta perspectiva, y al contrario de una máquina cuyas actividades están determinadas por su “estructura”, en un organismo su “estructura orgánica” está determinada por los “procesos”, a la vez que denota un alto grado de flexibilidad y plasticidad internas por medio de la coordinación de unas actividades que no oprimen a las partes de manera rígida, sino que dejan espacio para las variaciones y permiten la adaptación a nuevas circunstancias conforme a modelos cíclicos de realimentación (*feedback loops*). Esta plasticidad y flexibilidad de los sistemas no controlados por estructuras mecánicas da origen a propiedades características del principio de “autoorganización”, a saber: “autonomía”, “autorrenovación” y “auto-trascendencia” (Capra, 1992).

En ese mismo orden de ideas Paul A. Lavolette (1995), de la Universidad de Johns Hopkins, nos recuerda que Ludwig von Bertalanffy, pionero de la teoría de los sistemas abiertos, reconoció que éstos no sólo se encuentran en estado de “flujo”, sino que ellos “son flujo”, advirtiendo que para entender la verdadera esencia de los sistemas deberíamos verlos más allá de la fachada de la “estructura”, como “procesos” subyacentes a ésta. Para Bertalanffy la “forma estructural” de un sistema era la expresión visible de los “procesos”, de aquí que “el orden fundamental de los organismos es el de sus *procesos*, no sus *estructuras*”. Por consecuencia, sostiene Lavolette, la teoría de sistemas se funda en el principio

de los “procesos”, al contrario de los supuestos de la física clásica que veía la realidad consistente en su nivel básico por estructuras inertes en vez de un *cambio perpetuo*.

El concepto de “procesos”, entendido como “un grupo de actividades o tareas relacionadas entre sí, emprendidas por una organización con el propósito de crear valor para sus clientes externos e internos” (Champy, 1996; Hammer, 1995 y 1997) constituye también la piedra angular con respecto al papel que corresponde a la gerencia de las organizaciones del futuro. Como se menciona más adelante, para Sink y Tuttle (1989) la tarea principal de los gerentes será la de “obtener resultados y mejorar continuamente el desempeño” de los sistemas. Con tal propósito, apunta Hammer (1995, 1997) las organizaciones se tornan “centradas en procesos”, por cuanto el interés de éstos es la consecución de resultados. Para ello la gerencia se vale de los métodos y técnicas conocidos como “gerencia de la calidad total” y “reingeniería”, ambos con orientación hacia los procesos y su rediseño, incremental o radical, respectivamente, una dedicación a su mejoramiento y el dogma de tomar al cliente como punto de partida en ese intento.

En este empeño el rol gerencial es doble: a la alta gerencia le corresponde ejercer el liderazgo y brindar apoyo, lo cual constituye el elemento primario y más crítico, según el Instituto Federal de Calidad del Gobierno de los Estados Unidos (*Federal Quality Institute*, 1991), mientras que a la gerencia responsable del proceso le compete el papel de facilitador y capacitador, lo cual conlleva un cambio en su trabajo y su estilo gerencial (Champy, 1996).

I.9. Enfoque cibernético de la gerencia

La gerencia ocupa también un papel relevante con respecto a las organizaciones, en cuanto sistemas complejos, desde una perspectiva cibernética. Como ha señalado Stafford Beer (1979), “la complejidad es el objeto de la gerencia”, su materia o elemento fundamental. La tarea de la geren-

cia es trabajar con la complejidad, manejarla y regularla. La cibernética es la ciencia que se ocupa de la *dirección o regulación* en los *sistemas dinámicos complejos*, autogobernados. Esto es, los de regulación o control propios, que les son inherentes a los procesos de dirección óptima. Lo cual significa que poseen la capacidad de autoorganizarse, dirigirse y mantenerse a sí mismos, además de mejorar la labor de dirección e incluso perfeccionarse (Novik, 1965; Afanasiev, s/f; Jramoi, 1969).

Cibernética, el “arte de dirigir” (Jramoi) es un término que se deriva del griego *kubernetes*, que significa el arte de timonear o guiar navíos (Beer, 1979; Novik, 1965). Como advierte Norbert Wiener (1969), quien denominara “cibernética” a la ciencia de la comunicación y el control, el vocablo *gobernante* tiene similar raíz. En ese orden de ideas, Karl W. Deutsch nos dice: “Recordemos que nuestra palabra ‘gobierno’ proviene de una raíz griega que se refiere al arte del timonel. El mismo concepto básico se refleja en el doble significado de la palabra moderna *governor* (‘gobernador’ y ‘regulador’, en castellano), es decir una persona encargada del control administrativo de una unidad política [...]”

Según Novik, la expresión “cibernética” fue propuesta por el sabio francés Ampère para denotar la ciencia de la dirección o gobierno del Estado. La “ciencia de gobierno”, nacida dentro del sistema de las ciencias sociales, indica Afanasiev, comprende entre sus subdivisiones el gobierno de la actividad jurídica estatal-administrativa. Este aspecto administrativo de la obra de gobierno consiste, para Afanasiev, en saber dirigir a los hombres, atraerlos y organizarlos para la solución de los problemas, basándose en la legislación vigente, las instrucciones y las reglas.

Agrega Afanasiev que dentro de ese esquema el “aparato estatal” ocupa un lugar importante en el sistema de gobierno de la sociedad, por cuanto es el instrumento de aplicación directa de la política. Consiste en un complejo sistema de órganos y organizaciones que ejercen la labor de gobierno de la actividad económica, social, cultural, de política exterior y administrativa. Respecto de esta última, el gobierno es imposible sin los métodos administrativos, ya que siempre va ligado a la adopción de acuerdos, los cuales deben poseer fuerza.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

El mismo autor aclara que el gobierno reviste un carácter cíclico que comienza con la fijación de las tareas y termina al cumplirse éstas y lograrse el resultado. Luego, sobre la base de la información acerca de los resultados obtenidos (se ha logrado o no el objetivo planteado), se fijan nuevas tareas y el ciclo vuelve a comenzar. De esta forma el “contenido del proceso de gobierno o dirección” lo constituyen las “funciones de gobierno” para la preparación y adopción de las decisiones de administración, como los planes; la organización o formación del sistema, creando la red de relaciones que aseguren su integridad; la regulación o tarea de conservar, mantener y perfeccionar el sistema; y el control basado en datos para comprobar la correspondencia entre los resultados obtenidos y los acuerdos de dirección, revelar desviaciones y causas, y determinar maneras de corrección para superar obstáculos al funcionamiento óptimo del sistema.

El cumplimiento de todas esas funciones va inseparablemente unido a los procesos de información y realimentación del sistema rector, a efecto de que el aparato administrativo sea sensible ante los cambios que ocurren dentro y fuera del sistema que dirige, reaccione a tiempo ante los mismos y optimice la dirección (Novik; Afanasiev; Jramoi).

Volviendo a Beer (1975, 1979), la gerencia se ha ocupado de hombres y “cosas”, tales como materiales, maquinaria y dinero. Sin embargo, en el mundo actual la *complejidad* constituye su verdadera materia prima, la *organización* es la herramienta para manejarla, y el concepto de *sistema* es central en cualquier discusión al respecto. En ese contexto, la “gerencia cibernética” sería “la ciencia de la organización eficaz”. Cabe advertir que la noción de organización que emplea Beer no es el esquema convencional referido a funciones, responsabilidades y territorios, por ejemplo, sino a un “sistema regulado”, idóneo para hacer frente a una época cada vez más compleja en un mundo de cambio explosivo. Los cambios mismos están incrementando su tasa y su naturaleza, “el cambio ya no es lo que solía ser” (Meyer *et al.*, 1993), interconectando individuos, empresas y gobiernos en actividades internacionales dentro del mundo global.

Globalización que, como advierten Lewin y Stephens (1993), obliga a reexaminar lo adecuado de las filosofías gerenciales y de los diseños

organizacionales. En tal circunstancia la propia gerencia cobra asimismo mayor complejidad en todos los niveles; al proliferar esta última, se vuelve virtualmente inmanejable con las herramientas de gerencia existentes, dice Beer (1979).

De igual modo, las transformaciones de un entorno de mayor complejidad, turbulencia y competitividad (Huber y Glick, 1993), implican que el rediseño organizacional se torne cada vez más crítico y formas de organización postburocráticas (Lewin y Stephens). En esta tarea la alta gerencia es determinante y hace la diferencia como “fuente del cambio”, al influirlo a través de su sistema de creencias, servir como “inhibidor del cambio”, “intérprete del entorno de la organización” y “manipulador del medio ambiente organizativo” (Huber y Glick).

Es en este terrible embrollo, afirma Beer, donde la “cibernética gerencial” puede hacer una importante contribución para corregirlo en todo tipo de organizaciones, valiéndose del concepto de “sistemas viables”; esto es, capaces de sobrevivir.

Siguiendo a Beer, un *sistema* consiste en un grupo de elementos, dinámicamente relacionados en el tiempo de acuerdo con un patrón coherente. Todo sistema tiene un *propósito*, *raison d'être* fundamental o *misión*, percibido como *lo que el sistema hace*, y el cual define sus “fronteras”.

La noción de *sistema viable* la divide el autor en dos, para formar una jerarquía lógica con ambas partes. La primera consiste esencialmente en los “elementos operativos”, que existen para llevar a cabo una de las actividades básicas del sistema. Estos elementos operativos están constituidos por una “operación” dentro de la cual se incrusta una “unidad de gerencia” y un “entorno”, en el que todo ello se encuentra inserto.

La otra parte del sistema la constituye un “metasistema”, compuesto de subsistemas que están al cuidado del conjunto de elementos operativos, de manera que se enlacen en la totalidad denominada sistema viable. El metasistema existe, por lo tanto, para llevar a cabo cualquier función necesaria que mantenga unidos y conectados lógicamente dichos elementos, y se identifica con la “gerencia de nivel superior”, en el lenguaje gerencial común.

Al primero de esos subsistemas se le denomina “sistema uno”, formado por el conjunto de elementos operativos de un sistema viable y será el *bloque de construcción básico* por cuanto en él reside la actividad que define su propósito. Un segundo subsistema, denominado “sistema dos”, proporciona un servicio al sistema uno, amortiguando las oscilaciones entre las unidades operativas ocasionadas por las interacciones de las unidades en los ámbitos de su medio ambiente y el operativo. Esta *función antioscillatoria* constituye el *mecanismo regulador* del propio sistema viable.

Otro subsistema conocido como “sistema tres” toma conciencia “ahora” de todo lo que acontece “dentro” del sistema viable gracias a sus enlaces directos, con todas las *unidades gerenciales* de los elementos operativos, de manera simultánea y en tiempo real. De tal suerte que cualquiera de las funciones gerenciales de nivel corporativo, relacionadas con la continua actividad de las operaciones internas de una institución; son consideradas como funciones del sistema tres. Tal es el caso de los *directores generales* que poseen una *visión sinóptica y sistémica*, desempeñan un papel “sinérgico” y se han organizado para “integrar” el trabajo de sus respectivos gerentes divisionales. En el sistema tres se ubica el *punto de apoyo del sistema viable*; es donde reside el papel del *ejecutivo en jefe*, alrededor del cual gira el poder y de hecho “maneja” una institución.

Ahora bien, en tanto los sistemas *tres-dos-uno* son componentes necesarios de un sistema viable, y entre ellos responden de la estabilización del medio ambiente interno del sistema, no son una estructura suficiente para su viabilidad por cuanto se encuentra inmerso en una circunstancia llena de retos y oportunidades.

Por consecuencia, se requiere de un nuevo subsistema llamado de “afuera y entonces”, que se ocupa del entorno más amplio y de su regulación. Este subsistema, conocido como “sistema cuatro”, se enfrenta a un ambiente exterior percibido como un cosmos mucho más grande que la suma de los entornos del sistema uno y cuyo futuro es desconocido.

Por tal motivo, el interés gerencial debe ser de *naturaleza totalmente innovadora*, que reclama de una *cultura orientada al futuro y grados de libertad* necesarios para *promover la mutación, el aprendizaje y la adaptación* (en otras

palabras, la sobrevivencia y la *viabilidad*). Aquí nos encontramos ya en el campo de la *gerencia creativa*, también conocida como de “invención del futuro”.

Corresponde al sistema cuatro, en cuanto “mecanismo generador de innovación”, *interrogar al entorno* problemático para *visualizar futuros alternativos e inventarlos*, valiéndose para ello de un “cuarto de operaciones”, herramienta gerencial que exhibe el núcleo del modelo total del sistema viable.

Por último, un “sistema cinco” se ocupa de monitorear la interacción de los sistemas tres y cuatro que conforman la maquinaria reguladora del sistema viable. El sistema cinco está compuesto por los “dueños” de una entidad, organizados en su asamblea de accionistas o junta de gobierno y en este caso un “centro de gerencia” reemplaza al cuarto de operaciones del sistema cuatro.

De esta manera, al sistema cinco le corresponde el “cierre” (*closure*) del sistema, evitando que explote en fragmentos, haciendo que retorne a sí mismo para satisfacer el criterio de viabilidad, y siendo su “talisman” de identidad, concluye el profesor Beer.

I.10. Gerencia y organización del futuro

I.10.1 Las nuevas formas de organización

El tema de nuestro tiempo es el advenimiento de un nuevo milenio. Futurólogos como Kenneth E. Boulding (1966), Alvin Toffler (1981) y John Naisbitt (1984, 1990) predicen una gran transición de la humanidad desde la civilización industrial hasta la post civilización, mediante una revolución global y un salto cuántico, donde el siglo XX marca el periodo intermedio de esa gran transformación a la moderna sociedad del futuro.

En esta “tercera ola de cambio” (la primera corresponde a la revolución agrícola y la segunda a la industrial), como la denomina Toffler, la humanidad se enfrenta a la más profunda reestructuración creativa de todos los tiempos.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

La gran transición a la nueva civilización, altamente tecnológica y antiindustrial de la sociedad de información, comprende también a las instituciones sociales. Esta nueva civilización, dice Toffler, derribará burocracias y reducirá el papel de la nación-Estado, a la vez que exige gobiernos más sencillos, más eficaces y más democráticos.

Las organizaciones del futuro rompen el “código oculto” (el conjunto de reglas o principios que presiden todas las actividades de una civilización, y las impregnan de un repetido diseño) de las corporaciones privadas y las burocracias gubernamentales que asumían las características del modelo de la fábrica: su división del trabajo, su estructura jerárquica y su impersonalidad metálica. Soportadas por una educación general, con escuelas de tipo fabril, cuyo “programa encubierto” convertía a generaciones de jóvenes en una fuerza de trabajo dócil, obediente y regimentada, del tipo mecánico y repetitivo requerido por la tecnología electromecánica y la cadena de producción.

En cambio, agrega Toffler, el nuevo código de conducta infringe los principios de uniformidad, especialización, sincronización, concentración de energía, dinero y poder, maximización y centralización que operaron durante la sociedad industrial. Éstos, reforzándose mutuamente, acabaron por conducir al auge de la burocracia; resultando en las más grandes, rígidas y poderosas organizaciones burocráticas, con el individuo extraviado en el universo kafkiano de las megaorganizaciones.

La respuesta a la organización mecanicista, jerárquica, permanente y de dimensiones gigantescas, diseñada para tomar decisiones o fabricar productos de manera repetitiva, en un entorno relativamente estable, son las organizaciones del futuro. Ellas responden a circunstancias políticas y sociales con mayores demandas de participación en la dirección y la toma de decisiones compartida, así como el control por parte de los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos.

En ese contexto nacen instituciones sorprendentemente nuevas, sustituyendo a las impracticables, opresivas y obsoletas estructuras burocráticas. A lo largo de líneas menos jerárquicas y más adhocráticas, se intensifican las presiones para una descentralización del poder, mientras

que los directivos dependen cada vez más de la información procedente de las bases. Al mismo tiempo, las organizaciones del futuro necesitan de mujeres y hombres que acepten responsabilidades, comprendan cómo engrana su trabajo con los demás, puedan asumir nuevas y mayores tareas y se adapten con rapidez a nuevas circunstancias, cambios de productos, lugares y reorganizaciones. De igual forma, como proponen Sink y Tuttle (1989), las principales responsabilidades y objetivos de los gerentes de las organizaciones del futuro son por lo menos, en todas sus áreas y niveles, las de:

- 1) *Obtener resultados* a tiempo, dentro de las especificaciones de calidad y con la correcta cantidad de recursos; y
- 2) *Mejorar continuamente el desempeño* individual, grupal, organizacional y de sistemas.

En las “poliorganizaciones”, continúa Tofler, capaces de asumir dos o más formas estructurales distintas, como matrices, redes y equipos por proyecto, según exijan las condiciones, cada componente tiene sus propias relaciones y políticas con el mundo exterior sin tener que pasar por el centro, moviéndose a ritmos y horarios flexibles; lo cual permite reaccionar ante circunstancias diferentes y rápidamente cambiantes. Como advierte Boulding, la historia registra sociedades que se estancaron debido a que sus instituciones no lograron adaptarse. Por el contrario, en un periodo de cambio de ambiente, el que sobrevive es el adaptable.

Al respecto David Roth (1996) considera que para permanecer relevantes y eficaces en tiempos de cambio, las organizaciones deben “aprender” tan rápido como los cambios en el entorno. Y para ser innovadoras habrán de aprender aún con mayor velocidad: “deberán anticiparse al futuro”. En pocas palabras deben transformarse en *organizaciones que aprenden*.

Roth agrega que muchas organizaciones enfrentan el cambio simplemente adaptándose. Aun cuando la adaptación es un elemento de aprendizaje, consiste fundamentalmente en una función reactiva, esperando que las circunstancias y situaciones dicten el curso de las acciones. Pero

este tipo de aprendizaje es limitado, ya que en un nivel avanzado es mucho más deliberado, reflexivo y anticipador.

La distinción entre una organización adaptativa y una que aprende es profunda, agrega el autor. Ambas organizaciones operan en el presente; sin embargo la organización adaptativa se encuentra ligeramente atrás, arribando justamente del pasado. Por el contrario, la organización que aprende está ligeramente adelante, partiendo hacia el futuro. Asimismo, la organización que aprende ve en los cambios una oportunidad de transformación. Es tanto proactiva cuanto responsiva a su medio ambiente. Puede convivir con el cambio y producirlo. Y como parte de su evolución, la organización que aprende también puede “desaprender” o deshacerse de las prácticas obsoletas (Roth).

Por último, y regresando a Toffler, con el nivel de formación de la nueva sociedad, esto sólo será posible a menos que nos enfrentemos a un último imperativo: *la necesidad de transformación política*. Los líderes de la emergente civilización habrán de enfrentarse a una sociedad más descentralizada, participativa y diversa; lo cual exige un tipo de jefatura totalmente diferente, más temporal, más colegiada y más consensual. Sin embargo, se ven obligados a actuar a través de instituciones gubernamentales y políticas cuya obsolescencia las hace inapropiadas. Sus antiguas estructuras, diseñadas para tomar decisiones y hacerlas cumplir, con un ritmo sosegado, resultan inadecuadas ante la aceleración del cambio. En consecuencia, no podremos adentrarnos a la nueva era con las instituciones existentes. Tendremos que inventar otras nuevas, concluye Toffler.

I.10.2 Reinventando la organización y el nuevo papel del gerente

Cuando el entorno de la institución se modifica, dice Naisbitt (1984; 1986), ésta debe reconceptualizar su propósito a la luz del mundo y la sociedad cambiantes. Ello hace necesario estar alerta, interactuar con el contexto exterior y anticipar su impacto para, enseguida, responder repensando cada aspecto de la vida organizacional y rediseñando su arquitectura.

El primer ingrediente del proceso de reinención será clarificar la misión organizacional para, enseguida, formar una nueva imagen o visión; práctica y alcanzable respecto del estado futuro deseable, establecer metas y determinar cómo sabremos si las hemos alcanzado. A continuación habrá de seleccionarse la correcta estructura orgánica que permita alcanzar esa visión, así como definir el nuevo papel que desempeñarán los gerentes.

Según Naisbitt (1985), la gerencia autoritaria dará paso a un estilo tipo red en el cual las personas aprenden unas de otras horizontalmente, cada uno es un recurso para los demás y cada persona obtiene apoyo y asistencia de múltiples direcciones distintas. En la nueva sociedad el papel del gerente será crear un ambiente que nutra el crecimiento personal y contribuya al crecimiento de la institución. Un facilitador, consejero y mentor, en vez de dictar órdenes; en suma, una persona que desarrolla y cultiva el potencial humano.

Es por ello que entre las megatendencias del nuevo milenio Naisbitt y Aburdene (1990) consideran que incluso la gerencia debe dar paso al “liderazgo”. El principio organizacional dominante de la “gerencia que controla” se sustituye por el de *liderazgo*, con la finalidad de obtener lo mejor de la gente: su compromiso y lealtad, y que responda con rapidez al cambio. Lo cual marca la diferencia entre líderes y gerentes en cuanto a su orientación, misión, supuestos, comportamiento, ambiente de la organización y resultados finales.

En ese mismo orden de ideas Kotter (1996) apunta que la *gerencia* es un conjunto de procesos que mantienen funcionando adecuadamente el sistema de personas y tecnología. Sus aspectos más importantes comprenden la planificación, el presupuesto, la organización, la asignación del personal, el control y la solución de problemas. En cambio el *liderazgo* es el conjunto de procesos para crear, en primera instancia, una organización o adaptarla a las circunstancias cambiantes. El *liderazgo* define cómo debería verse el futuro, organiza a la gente conforme a esa visión y la inspira para que la traduzca en realidad a pesar de los obstáculos. Asimismo, el *liderazgo* es generador de cambios que hagan más competitiva a la empresa o institución.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Por otra parte, Prahalad (1997) comenta que la última década fue de agitación en el pensamiento, los conceptos y las herramientas de gerencia. De la calidad total a la reingeniería, tiempo de ciclo, *empowerment*, liderazgo transformador, valores y comportamientos sin fronteras, equipos, redes y alianzas, que representan una continua búsqueda de caminos para encarar las discontinuidades competitivas. Y aun cuando cada iniciativa ha hecho importantes aportaciones, a la fecha no existe consenso acerca de la cambiante naturaleza del trabajo gerencial. Pero lo que no está en discusión es que este último “será diferente”.

Para el autor, los gerentes deberán reconocer que deben crear en su organización, entre otras, las capacidades de: “1. Concebir y ejecutar estrategias complejas. 2. Gerencia de interfaces público-privadas. 3. Liderazgo intelectual y administrativo” (prospectiva, visión del futuro, cambio de habilidades, comportamientos y modelos de negocio global).

Asimismo, el trabajo crítico de los gerentes que confrontará las discontinuidades competitivas será: 1) crear una agenda competitiva compartida para toda la organización; 2) enfocarse en el cambio de la dinámica empresarial y la multiplicación de recursos; 3) crear un sistema de organización flexible que pueda reconfigurar los recursos para responder de manera proactiva y rápida al mercado; y 4) desarrollar una capacidad de pensamiento y acción global, y de acceso a clientes, proveedores y el talento en todo el mundo.

Esos objetivos no podrán alcanzarse sin que el gerente posea como mínimo las siguientes características: 1) pensamiento sistémico; 2) capacidad intercultural; 3) amplia y continua capacitación; y 4) estándares personales y de comportamiento, y sujetarse a la rendición de cuentas conforme con los estándares más altos de excelencia personal.

En ese mismo sentido Roth (1996) considera que “[...] el mundo se encuentra desordenado y confuso. Por lo tanto, para ejercer bien la gerencia necesitamos desarrollar gerentes que puedan desempeñarse de manera productiva en ambientes de trabajo desordenados, inciertos y cambiantes. Entonces, será posible contar con organizaciones de alto desempeño”.

Entre los atributos de éstas el autor identifica: *el énfasis en la gente; el liderazgo participativo; los estilos de trabajo innovadores; una fuerte orientación al cliente; y un esquema mental que propende al desempeño óptimo.*

A manera de ejemplo, para el caso de los empresarios públicos del sector paraestatal mexicano (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1990) se determinó que deberían poseer, como todo administrador profesional: mentalidad abierta al cambio, estar convencidos de la necesidad de actualizarse permanentemente, contar con capacidad técnica, imaginación y dinamismo para hacer más eficientes las entidades a su cargo.

Por ello las cualidades personales que se buscan en un alto directivo competente son: una aptitud ejecutiva que garantizara la justa apreciación de las fuerzas y debilidades de la entidad; una clara visión de las situaciones y de los problemas, aparejada de una alta capacidad decisoria; capacidad de autocrítica y un amplio sentido de colaboración; una reconocida probidad, así como confianza en sí mismo.

Además deberían establecer indicadores de gestión cualitativos y cuantitativos, de alta precisión técnica, calidad y oportunidad que permitieran mediar, comparar y evaluar los resultados alcanzados. También celebrarían “convenios de desempeño” a fin de elevar los niveles de eficacia, eficiencia y productividad y, en su caso, la competitividad internacional. Estos convenios constituirían los mecanismos para avanzar en la autonomía de gestión, reducir los trámites burocráticos e institucionalizar una cultura de la evaluación en la empresa, la que debería sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse atendiendo a la competencia del mercado para su mejor operación y utilidad social.

De igual manera el director o gerente promovería la concertación con proveedores y clientes a fin de lograr el mejor precio, calidad y oportunidad de entrega en el caso de los primeros y la continua retroalimentación de los segundos para mejorar calidad y precio. En esta materia fomentaría programas de “calidad total” que buscaran la excelencia, tanto de los bienes como de los servicios, por la vía de integrar a proveedores, procesos internos y usuarios. Hacia el interior de la organización también

promovería la concertación con empleados y sindicatos, por cuanto la calidad administrativa, la capacidad técnica y la vocación de servicio del titular, mandos medios y empleados estaban íntimamente ligados a la calidad de los resultados obtenidos.

Todo lo anterior en el marco del *Programa de modernización de la empresa pública* que permitiría incrementar la capacidad de respuesta de las entidades paraestatales, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas y enfrentar el constante cambio en las condiciones de la realidad económica y social, además de sustentar la participación competitiva del país en la economía mundial.

I.11. Gerencia y globalización

I.11.1 La gerencia en la organización global

Carol Goman (1994) emplea la expresión “gerentes globales” para denominar a cualquiera cuyas responsabilidades le requieran ocuparse de la gente y la cultura humana en el ambiente de negocios actual, inserto en la “era de globalización” que para sobrevivir y prosperar exige “pensar globalmente”.

En el centro de cualquier esfuerzo de globalización, advierte Goman, se encuentran los gerentes cuyo papel es de ayudar al personal de la empresa a ajustarse a la complejidad, adaptabilidad, incertidumbre, diversidad y aprendizaje que las organizaciones globales enfrentan al competir sobre una base mundial. El “gerente global” es cosmopolita, eficaz como comunicador intercultural y negociador, y conduce el cambio cultural en equipos de proyecto.

Los gerentes globales son más eficaces cuando: 1) son increíblemente flexibles en un mundo siempre cambiante; 2) apoyan y facilitan un “esquema de pensamiento global”; 3) desarrollan excelentes destrezas de comunicación; 4) valoran y utilizan la diversidad; 5) forman equipos de trabajo locales y globales; 6) equilibran las habilidades mentales intuitivas con las analíticas; y 7) pasan de la gerencia hacia el liderazgo: “las

organizaciones estables pueden ser objeto de la gerencia. Las organizaciones caóticas deben ser lideradas”.

El quehacer del gerente global se dará en el contexto de organizaciones del futuro cuyas estructuras estarán caracterizadas por una creciente descentralización, donde el reto consistirá en integrar la mayor independencia e interdependencia de las partes. Además de esto, y de los esfuerzos de los gerentes por reestructurar en torno a una estrategia global, otras tendencias que representan la futura dirección de las organizaciones globalizadas son: 1) una continua horizontalidad de la estructura jerárquica; 2) la toma de conciencia de que (cuando se está en la competitividad global) el mayor tamaño no es necesariamente el mejor; 3) la tendencia hacia una organización “sin fronteras”, donde la contribución del personal no está limitada por el título del puesto y el departamento; 4) la “estructura modular”, en la cual las empresas se enfocan donde son más competentes, y acuden a los mejores proveedores; y 5) la “corporación virtual” estimula a empresas asociadas a colaborar por tiempo limitado en la explotación de una oportunidad de mercado en particular.

Las empresas que no se adapten al contexto exterior de una economía global a ritmo veloz, no sobrevivirán. Por consiguiente, tan sólo las “culturas empresariales globales” que puedan adaptarse rápidamente a las nuevas tendencias del consumidor, las necesidades del mercado o saltos tecnológicos, permanecerán internacionalmente competitivas. Entre los atributos de una cultura de la empresa global que la mayoría está cultivando se encuentran: 1) una *misión* con un componente global; 2) una *visión* de cómo la organización cumplirá su misión; 3) un *conjunto de valores centrales* alineados a los valores del personal; 4) unas *prácticas de comunicación* abiertas y completas; 5) una *perspectiva global*; 6) unas *políticas y programas* que ayuden al equilibrar el trabajo del personal con sus necesidades familiares; 7) una *capacitación permanente* para la educación y desarrollo del personal; 8) una *cultura corporativa de competencia y cooperación* en la cual ambas formen parte de la estrategia global; 9) una *fuerza de trabajo involucrada* en el éxito o fracaso de la empresa y orgullosa del producto que se le entrega al cliente; y 10) una *obsesión con la calidad*.

1.11.2 La gerencia pública en el contexto global

La existencia de presiones globales para el cambio han rebasado no solamente los ámbitos administrativos, sino también los del control y el poder de las burocracias nacionales trasladándolos hacia un campo internacional sin fronteras, advierten Welch y Wong (1998). Por consiguiente, los gobiernos y sus burocracias han tomado conciencia no únicamente de las presiones globales para el cambio y la reforma, sino que de manera creciente adoptan decisiones para incorporar las oportunidades y restricciones globales a sus propias agendas internas. Las burocracias nacionales se tornan mayoritariamente porosas y afectadas por el entorno global.

Para los autores las tres principales presiones globales son: la *tecnología de información*, las *instituciones globales*, y la *eficiencia y productividad*. La primera se considera una presión global por cuanto los procesos de cambio tecnológico son autosustentables y no están directamente controlados por ningún gobierno. Con respecto a la presión de las instituciones globales, ésta es quizás la más visible y tangible de todas. Es ejercida por instituciones formales con jurisdicción global que poseen autoridad y poder por encima de los países en cierta política. Tal sería el caso del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) o de políticas en materia ecológica y de salud. En cuanto a la tercera de las presiones globales en el sector público, se considera que en un mundo cada vez más integrado en la movilización de recursos y con ciudadanos mejor informados, la resistencia a llevar a la burocracia nacional hacia estándares de eficiencia y productividad más elevados puede significar una ciudadanía insatisfecha y un flujo permanente de valiosos recursos al exterior del país.

El impacto de esas presiones globales sobre cuatro de los principales atributos de la burocracia –estructura, ámbito de acción, autonomía y gerencia– ha llevado a formular las siguientes hipótesis: *primera*: el incremento de la tecnología de información aumenta el grado de descentralización de la burocracia; *segunda*: a mayor formalización de una institución global en cierta área de política reduce la autonomía de la burocracia

nacional en la misma; y *tercera*: a mayor medida de reformas de la burocracia en otros países, diseñadas para elevar la eficiencia y la productividad de la gerencia pública, mayor será la probabilidad de reformas similares en otros países.

A manera de ejemplo, y con relación a la tercera de las presiones globales, el *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000* de México, reconoce que:

El sentido de cambio en la administración pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero, se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

En algunas naciones de la OCDE se han logrado transformaciones significativas en la eficiencia de sus mercados y de su planta productiva; así como la satisfacción de las expectativas sociales de sus poblaciones. Los resultados alcanzados en la última década por los gobiernos del Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y más recientemente Estados Unidos, Portugal y España muestran que hoy, más que nunca, las acciones de gobierno inciden positiva o negativamente en el entorno para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y las condiciones de vida de sus habitantes.

Por consiguiente[...] se requiere un cambio radical en la manera misma de administrar y prestar servicios públicos [y] lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes. Con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan a nivel internacional.

Regresando a Welch y Wong, ambos comentan que si aceptamos el supuesto de un entorno global para la burocracia pública habrá necesidad de redefinir el papel y la necesidad de la gerencia pública, además de reconceptualizar la estructura de la educación de los gerentes públicos. Asimismo, el mensaje a los gerentes públicos sobre el impacto de la presión global es que la gerencia del medio ambiente nacional no es suficien-

te para lograr la eficacia del sector público. Ahora se hace más difícil y complicado obtener resultados. Se requiere la habilidad para equilibrar las necesidades y presiones de ambos entornos. Las funciones administrativas y de planificación de los gobiernos nacionales deberán tomar cada vez más en cuenta las políticas y oportunidades de otras naciones.

Por consiguiente, los gerentes públicos deberán ejercer la gerencia no sólo *pensando globalmente y actuando localmente*. Sino que el ejercicio eficaz de su quehacer deberá ser el *actuar en forma global y local* ya que las fuerzas globales inciden significativamente en los atributos de la burocracia, tales como su estructura, ámbito y autonomía, concluyen Welch y Wong.

II. Nuevo paradigma gerencial en la administración pública

II.1. Lecciones de la experiencia

En las décadas de los años ochenta y noventa se ha observado una plétora de iniciativas diseñadas al mejoramiento de la eficiencia operativa y la calidad del servicio público, tales como las de reinversión, reingeniería, racionalización y reestructuración entre otras, las cuales, afirma Dinsdale (1997) representan un cambio sustancial del paradigma tradicional burocrático al de “nueva gerencia pública” (NGP) o postburocrático según lo califica Barzelay (1992). Conforme a este último, en su acepción amplia, la nueva gerencia pública es el paradigma de la política para la gerencia del sector público (1996).

Las razones que se dan con respecto a esas reformas, señalan Dinsdale, incluyen entre las más citadas la percepción de que el servicio civil asumió un papel muy grande en la gestión del Estado y en el desarrollo de las políticas; el monopolio gubernamental en numerosos servicios se mantuvo por largo tiempo, engendrando ineficiencia y mala calidad de los mismos; insatisfacción con una burocracia sin capacidad de respuesta y atada por la reglamentación; y lo más importante quizás, el déficit y la deuda crecientes. En pocas palabras, el servicio público se vio excesiva-

II. Nuevo paradigma gerencial en la administración pública	177
II.1. Lecciones de la experiencia	177
II.2. Cambio de paradigma en gerencia pública	194
II.3. La estrategia del cambio	202
II.4. Reforma de la gerencia pública orientada a la gobernancia	205
II.5. Avances y perspectivas para el futuro	213

te para lograr la eficacia del sector público. Ahora se hace más difícil y complicado obtener resultados. Se requiere la habilidad para equilibrar las necesidades y presiones de ambos entornos. Las funciones administrativas y de planificación de los gobiernos nacionales deberán tomar cada vez más en cuenta las políticas y oportunidades de otras naciones.

Por consiguiente, los gerentes públicos deberán ejercer la gerencia no sólo *pensando globalmente y actuando localmente*. Sino que el ejercicio eficaz de su quehacer deberá ser el *actuar en forma global y local* ya que las fuerzas globales inciden significativamente en los atributos de la burocracia, tales como su estructura, ámbito y autonomía, concluyen Welch y Wong.

II. Nuevo paradigma gerencial en la administración pública

II.1. Lecciones de la experiencia

En las décadas de los años ochenta y noventa se ha observado una plétora de iniciativas diseñadas al mejoramiento de la eficiencia operativa y la calidad del servicio público, tales como las de reinversión, reingeniería, racionalización y reestructuración entre otras, las cuales, afirma Dinsdale (1997) representan un cambio sustancial del paradigma tradicional burocrático al de “nueva gerencia pública” (NGP) o postburocrático según lo califica Barzelay (1992). Conforme a este último, en su acepción amplia, la nueva gerencia pública es el paradigma de la política para la gerencia del sector público (1996).

Las razones que se dan con respecto a esas reformas, señalan Dinsdale, incluyen entre las más citadas la percepción de que el servicio civil asumió un papel muy grande en la gestión del Estado y en el desarrollo de las políticas; el monopolio gubernamental en numerosos servicios se mantuvo por largo tiempo, engendrando ineficiencia y mala calidad de los mismos; insatisfacción con una burocracia sin capacidad de respuesta y atada por la reglamentación; y lo más importante quizás, el déficit y la deuda crecientes. En pocas palabras, el servicio público se vio excesiva-

mente grande, costoso e ineficiente. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se dieron a la tarea de revisar los modelos de gerencia aplicados por largo tiempo al sector público. Al haberse incrementado, año con año, el presupuesto estatal tomaron conciencia de que las demandas de nuevos recursos deberían someterse a prioridades y al empleo de los recursos disponibles. De importancia clave fue centrarse en los resultados de las operaciones y la asignación de recursos con base en el desempeño (Holmquist y Barklund-Larsson, 1996).

Algunas de las características de la NGP son para Leeuw (1996) las siguientes: se enfatiza la economía, eficiencia y eficacia de las organizaciones gubernamentales, sus instrumentos y programas, y una más elevada prestación de servicios. Se otorga mayor atención a no condescender con los procesos, normas y procedimientos. Expresiones tales como librarse de los controles y desarrollar una mayor responsabilidad en los gerentes operativos, darles a éstos mayor flexibilidad o autonomía, hacer que los gerentes del sector público ejerzan la gerencia, centrarse más en la gerencia de riesgo y enfocarse fuertemente en la medición del desempeño, son propias de la NGP. Los mecanismos organizacionales para alcanzar esos objetivos son para Leeuw los que siguen:

- Organizaciones no gubernamentales semiautónomas y agencias ejecutivas similares que actúen como extensión del gobierno central.
- Cuasimercados. El pago de servicios por el gobierno central, que dejó de prestar en forma directa. “En vez de ello, los servicios de bienestar serán proporcionados principalmente por una variedad de agencias semiindependientes. Las escuelas deberán competir por los alumnos que financia el Estado, y los hospitales independientes competirán entre sí por los pacientes” (Le Grand y Bartlett (1993), citado por Leeuw).
- Privatización.
- Sociedades mixtas (público/privadas).
- Redes de políticas. Para estas redes será esencial que el gobierno ya no sea “el rey de la selva”, y que, por el contrario, actúe principalmente

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

como facilitador de diferentes actividades de diversos actores. Junto con grupos de presión, expertos independientes y grupos asesores, el gobierno intenta definir y cumplir los objetivos de las políticas.

En resumen, dice Leeuw, existe la creencia general de que, a través de esos mecanismos, el gobierno habrá de adelgazar y tornarse más diligente, expedito, preparado y dispuesto para actuar, más eficiente y más eficaz.

Hepworth (1996) advierte que si bien no hay duda de los beneficios considerables de la NGP, también existen riesgos que deben ser atendidos para mantener los primeros. Entre los riesgos se encuentran:

- La desviación al secreto, hacia una débil voluntad para compartir información por temor a la competencia.
- El énfasis en el desempeño relacionado con la retribución del mismo, que fuerza la atención de la gerencia en aquellos aspectos de la prestación de servicios que son mensurables, poniendo en riesgo los aspectos no cuantificables.
- Hacer que las medidas de desempeño se acomoden a los propios intereses de los gerentes en lugar de los intereses del cliente de los servicios.
- La separación de las políticas respecto de los procesos de prestación de los servicios, mediante la devolución de responsabilidades a unidades de “negocio” separadas, hará más difíciles la formulación de la política y el proceso de control de la gerencia central debido a que quienes la formulen estarán menos informados.
- La fragmentación de la toma de decisiones y de los incentivos en el sistema provocaría que los gerentes se concentrasen en sus propios objetivos inmediatos; y
- El acortamiento de la escala de tiempo para la adopción de decisiones.

II.1.1 El caso de Reino Unido: la New Public Management

A manera de ejemplo, en una publicación acerca del perfil de la gestión del Servicio Público en Reino Unido (*Commonwealth Secretariat*, 1995) se afir-

ma que la cultura administrativa era esencialmente burocrática, conducida por directrices que iban de la cúpula a la base y un control procedimental en vez de objetivos de desempeño y el traspaso de autoridad. En el citado documento se comenta que el gobierno conservador de 1979, conducido por Margaret Thatcher, buscó disminuir el gasto público con el fin de reducir los impuestos directos acorde con la políticas económicas. Se opinó que Reino Unido se encontraba “gobernado en exceso” y en interés de todos debería jugar un menor papel. De manera simultánea, el gobierno debería poner en propiedad privada un número de servicios públicos con el propósito de sujetarlos a las fuerzas directas del mercado, y de esa forma mejorar su eficiencia y competitividad.

La orientación hacia la economía y la eficiencia, y la contribución que una mayor competencia podría traer para ello, sustentaron en mucho la filosofía subyacente que dio inicio a las reformas. Sin embargo, no debería subestimarse la importancia del gobierno a la privatización en cuanto la raíz de otros cambios en los servicios públicos. Aunada a su convicción en el mercado, se creyó que libres de los políticos y los burócratas, las empresas florecerían y los gerentes operarían con ventaja sobre sus contrapartes en el sector público.

La tarea, según palabras del primer ministro de Reino Unido, era mejorar los servicios y hacer que tuvieran mayor capacidad de respuesta a las necesidades de la gente. Esta “revolución en el servicio civil” lo haría más abierto, más eficaz y redituable a su clientela, al tiempo que proporcionará una mejor estructura de carrera y una mejor vida a los propios servidores públicos.

A partir de 1980 comenzó una serie de reformas tendientes a “entregar mayor valor en los servicios públicos a cambio del dinero”, precedidas por la reducción del tamaño del sector controlado por el Estado y la introducción de prácticas del sector privado en aquellas áreas del gobierno no sujetas a privatización.

Así, mediante la *Financial Management Initiative* se delegó la toma de decisiones en materia de gestión financiera y de personal desde el tesoro y la oficina del gabinete a los gerentes de línea de las dependencias. Se

buscaba mejorar la gerencia en el servicio civil al asegurar que los gerentes supieran cuáles eran sus objetivos y cómo serían evaluados los resultados. Estarían bien definidas sus responsabilidades para hacer el mejor uso de los recursos, y dispondrían de la información, capacitación y asesoría necesarias en el ejercicio eficaz de las mismas.

En 1984 fue publicado el *Government Purchasing: Review of Government Contract and Procurement Procedures* y se constituyó la Oficina central de compras. Un año después el *White Paper Lifting the Burden* expuso la necesidad de la desregulación. Posteriormente, la revisión multidepartamental del presupuesto realizada en 1986 promovió el presupuesto como herramienta gerencial para mejorar la asignación de recursos. En 1987 se reformó la Oficina de gerencia y personal, que había sustituido al Departamento del servicio civil seis años antes, para constituir la Oficina del ministro del servicio civil.

El informe conocido como *The Next Step (Commonwealth Secretariat, 1995)*, presentado en 1988 después de dos años de estudios, identificó las siguientes cinco cuestiones principales:

- 1) Faltaba una responsabilidad gerencial clara y de rendición de cuentas.
- 2) Se requería una mayor precisión respecto a los resultados esperados de las personas y las organizaciones.
- 3) Era necesario centrar la atención tanto en los productos cuanto en los insumos.
- 4) La desventaja de imponer un sistema uniforme en una organización del tamaño y diversidad del servicio civil; y
- 5) Se necesitaba mantener la presión en el mejoramiento.

Para atender esos problemas se fijaron las siguientes prioridades:

Primera. El quehacer de cada dependencia habría de organizarse de manera que se enfocara a los asuntos que debería desempeñar. Los sistemas y las estructuras debían de mejorar el eficaz cumplimiento de las políticas y la prestación de los servicios.

Segunda. La gerencia de cada dependencia debería asegurar que su personal contara con la experiencia apropiada y las habilidades necesarias en la ejecución de las tareas esenciales para el eficaz gobierno.

Tercera. Debería haber una efectiva y sostenida presión sobre y dentro de cada dependencia para mejorar continuamente el valor del dinero obtenido al aplicar las políticas y proporcionar los servicios.

Es pertinente subrayar que la recomendación central del informe fue el establecimiento de “agencias ejecutivas” con la finalidad de llevar a cabo las funciones ejecutivas del gobierno dentro del marco de la política y los recursos aprobados por el ministro responsable en cada caso. Cada agencia estaría bajo la dirección de un ejecutivo en jefe con suficiente autoridad delegada para el manejo de la agencia y libre del involucramiento cotidiano de los ministros (*Commonwealth Secretariat*, 1995), incluyendo la competencia para adquirir servicios de apoyo en cualquier parte (OECD, 1992).

La creación de una agencia ejecutiva (OECD, 1997) iba precedida por un “test de opciones” (*prior options*). De tal suerte, todas las actividades de los servicios del gobierno central serían revisadas conforme al siguiente cuestionario:

- ¿Es necesario realizar esa función?
- ¿Es necesario que el gobierno retenga la responsabilidad de llevar a cabo dicha función?
- De no ser así, ¿podría privatizarse?
- En caso afirmativo, ¿podría contratarse estratégicamente con terceros toda o parte de la función (ver OECD) *Managing With Market-Type Mechanisms*, 1993) o someterla a la prueba del mercado?
- Si la función la desempeña mejor el sector público, ¿podría maximizarse ese desempeño convirtiéndola en una agencia ejecutiva?

Un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), [*Issues and Developments in Public Management*, 1997] reportaba la existencia de 129 agencias con cerca de 387 mil empleados

(72% del servicio civil). Cada agencia contaba con un documento que establece sus fines y objetivos, las responsabilidades de los ministros y los ejecutivos en jefe, y otras disposiciones de operación. Cada año los ministros les señalan sus metas, incluyendo las de calidad de servicio, desempeño financiero, eficiencia y resultados. El desempeño de las agencias se publica anualmente comparado con las metas; y a partir de 1996 se darían a conocer avances de comparación entre las agencias (*benchmarking*) en cuanto a su desempeño organizacional.

Por otra parte, importantes iniciativas se emprendieron para fortalecer la noción del sector público como proveedor de servicios de calidad a sus clientes. Tal es el caso de la *Carta del ciudadano (Citizen Charter)* y el “documento blanco” *Compitiendo por la calidad (Competing for Quality)*.

En tanto la introducción de principios económicos y de tipo comercial en el sector público permeaban los primeros esfuerzos de reforma de los años ochenta, orientándolos a las llamadas “tres E”: economía, eficiencia y eficacia, en la década de los noventa el énfasis se desplazó hacia la calidad y el servicio (Loffler, 1996). Este enfoque reflejó el fuerte énfasis gerencial subyacente en los cambios, al igual que el intento de debilitar la ventaja del productor a favor del interés de los “clientes” (*Commonwealth Secretariat*, 1995).

A este respecto, la *Carta de servicios* constituye un conjunto de iniciativas “para hacer que los servicios públicos respondan mejor a los deseos de sus usuarios y aumentar su calidad total” (OECD, 1992). Como lo señalará el primer ministro, al lanzar la iniciativa en julio de 1991, “La Carta de los ciudadanos está cambiando el rostro de los servicios públicos en el Reino Unido. Su finalidad es sencilla pero ambiciosa: elevar el estándar de los servicios públicos más allá del mejor disponible en la actualidad, y hacer que respondan mejor a las necesidades del pueblo en general” (*Commonwealth Secretariat*, 1995).

Asimismo, subrayó el primer ministro, “La iniciativa de la Carta implica mayor competencia; escrutinio independiente de los servicios públicos; mayor rendición de cuentas y apertura; y, un programa de cambio gerencial para mejorar nuestros servicios públicos. Esto asegura que las necesidades y los deseos de quienes usan esos servicios estén en primer lugar”.

Los principios clave que establece la *Carta del ciudadano* (OECD, 1995; 1997) para mejorar los servicios públicos y la capacidad de respuesta a las necesidades de los usuarios son:

- 1) Fijar estándares explícitos, publicarlos y verificarlos.
- 2) Suministrar información completa y fácilmente disponible sobre los servicios.
- 3) Facilitar la libertad de elección entre quienes compiten en la prestación de servicios, siempre que sea aconsejable, además de consultar a los usuarios.
- 4) Asegurar un servicio cortés y eficaz por parte de los servidores responsables.
- 5) Disculparse y poner remedio rápido y eficaz cuando se cometa un error.
- 6) Dar valor al dinero de los ciudadanos, en cuanto contribuyentes, mediante la prestación eficiente y económica de los servicios públicos.

La *Carta* se basa en el reconocimiento de que mucho del costo de los servicios públicos se cubre individualmente por los ciudadanos y, por consecuencia, tienen derecho a esperar servicios de alta calidad que respondan a sus necesidades de manera eficaz y a un costo razonable. De igual forma, las funciones de regulación del Estado, las impositivas y de administración de justicia deberían llevarse a cabo de manera imparcial, regular, transparente, eficaz y cortés. El enfoque tiene por objeto darle mayor poder al ciudadano. Al mismo tiempo se reconoce que quienes trabajan en el sector público tienen interés en mejorar los servicios que prestan y cuentan con las habilidades, dedicación y entusiasmo para hacerlo. De lo que han carecido, en ocasiones, ha sido de libertad y estímulo para ensayar nuevas ideas (*Commonwealth Secretariat*, 1995).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 1997) informó que hasta el año de 1997 existían en Reino Unido 42 *Cartas* principales, las cuales cubrían los servicios públicos clave, además de ocho mil de prestadores de servicios en el ámbito local.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Mediante gráficas de desempeño la población puede observar la actuación de los servicios locales y el público juega un importante papel nominando organizaciones que califican dentro del esquema de la *Carta (Charter Mark Awards Scheme)*. Además, un grupo de trabajo se ocupa de las quejas con relación a la prestación de los servicios públicos (*Citizen's Charter Complaints Task Force*), formula recomendaciones y elabora una "Guía de buenas prácticas" para uso de los gerentes y empleados.

Según lo apunta el *Commonwealth Secretariat* (1995), las reformas de los años ochenta estuvieron encaminadas, paso a paso, a corregir el sistema de prestación de servicios públicos. Los cambios reflejaron la convicción de que un mercado competitivo es el mecanismo más eficiente y con capacidad de respuesta para proveer los bienes y servicios. La *carta de servicios* pone en claro que un camino para incrementar la libertad de elección es allegarse las disciplinas del sector privado para ejercer presión sobre la manera como los servicios públicos se manejan. En consecuencia, la privatización ha sido la estrategia clave aplicada por el gobierno donde quiera que fuese posible.

Fue así como en 1991 (OECD), (*Issues and Developments in Public Management*, 1997) se lanzó el programa "Competiendo por la calidad" (*Competing for Quality*) con la finalidad de identificar actividades que pudieran ser apropiadas para la contratación externa (*contracting-out*); procedimiento en virtud del cual un ministerio o agencia celebra un contrato de tipo comercial con un suministrador externo prestador de servicios (OECD, 1995), o las somete a la prueba del mercado (*market-testing*: poner a competir las actividades realizadas hasta ahora en el interior de un ministerio o agencia, que se puede comparar a la opción "fabricar o comprar" en el sector privado) (OECD, 1995).

El gobierno sostuvo la convicción de que lo mejor de los servicios públicos podía igualar cualquier cosa en el sector privado y que el objetivo era promover una competencia imparcial, de tal suerte que los servicios públicos pudieran lograr el mejor valor por el dinero de los clientes y del pago de impuestos. De manera comprensible, el encontrarse compitiendo por sus propios puestos sería para los servidores públicos lo más convincente, según el *Commonwealth Secretariat* (1995).

II.1.2. La experiencia de Estados Unidos: The National Public Review

Otro caso que ejemplifica la adopción del paradigma postburocrático para “que el gobierno trabaje mejor y continúe cumpliendo con sus compromisos globales” es el de Estados Unidos de América. En el plan económico *A Vision of Change for America*, presentado por el presidente Clinton a consideración del Congreso en febrero de 1993 (Clinton, 1993), se estableció como una de las prioridades la de cambiar hacia un gobierno más emprendedor y hacer más eficaz su gerencia, reestructurarlo para responder a las nuevas realidades y reinventar sus agencias de manera que sirvieran con mayor eficacia en el siglo XXI.

Estaba claro que el pueblo estadounidense había perdido la confianza en su gobierno: se volvió de gran tamaño y estaba alejado de los ciudadanos, dilapidaba los dineros públicos y se encontraba mal equipado para asumir los problemas del país, o peor aún, era él el causante y sólo escuchaba la voz de unos cuantos privilegiados. Los costos del gobierno federal habían crecido demasiado, se habían incrementado los administrativos a pesar de las promesas, y los emolumentos especiales de los altos funcionarios proliferaban. Millones de personas tenían que enfrentarse al laberinto denominado “burocracia federal”. El pueblo merecía un gobierno que los tratara como clientes, dándoles más libertades de elección entre prestadores de servicios públicos, eliminar las instancias innecesarias, así como la rutina y el papeleo burocráticos. También el sistema político falló en atender muchos de los problemas más urgentes que enfrentaba la población. Gran parte de ellos se debían a las camarillas de cabildeo, así como a intereses creados que lucran sacando provecho del estatus consignaba en su citado Plan económico.

El Plan del presidente Clinton visualizó al gobierno no como enemigo de la prosperidad, sino como socio del sector privado para impulsar el crecimiento. Sólo un gobierno que funcionara podría asegurar esa visión. El gobierno debería ser accesible a quienes sirve y cubren sus gastos, así como tener capacidad de respuesta ante ellos. Además de manejarse bien y con eficiencia el dinero del cual depende. Financiarse con un sistema

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

impositivo justo que retribuyera al trabajo y se compartiera de manera equitativa entre quienes más pudieran pagar. Asimismo, el gobierno debería vivir ajustado a sus propios medios.

También el gobierno y sus instituciones deberían adaptarse a un mundo cambiante. Entre las acciones directas estarían reducir su tamaño y costo, hacerlo más honesto y cortar los privilegios que con tanta frecuencia fomentan la insensibilidad y arrogancia de la administración. Y si bien el gobierno no es un negocio, existían *técnicas de gerencia de negocios* que podían ayudar a mejorar su desempeño, disminuir la burocracia y aminorar los gastos. Era necesario comenzar con la gerencia por resultados, reestructurar el gobierno, hacerlo más sensible y que responda (*more responsiveness*) a sus clientes al orientar hacia ellos y mejorar la prestación de servicios; el veto presidencial al gasto dispendioso y el control del gasto y financiamiento de las campañas electorales; y la reforma del cabildeo (*lobbying reform*) para que los ciudadanos sepan quién cabildea a sus líderes en el gobierno, quién paga por ello y a cuánto asciende el pago.

Tomadas en su conjunto, esas acciones auxiliarían a que el gobierno pudiera cumplir con sus responsabilidades dentro y fuera del país, tuviera mayor capacidad de respuesta ante el público y fuera más eficaz, eficiente y honesto. Este compromiso de la administración por mejorar el gobierno lo haría un verdadero servidor del pueblo.

En ese contexto intervendría el contralor general de Estados Unidos, Charles A. Bowsher, ante el Comité de Asuntos Gubernamentales del Senado estadounidense, en marzo de 1993, con respecto a los trabajos de la comisión legislativa que se ocuparía de examinar las operaciones de la rama ejecutiva y mejorar drásticamente la manera como se manejaba (*manage*) el gobierno federal. Para lo cual advertía sobre los cambios en el entorno federal y en los conceptos de gerencia surgidos recientemente y sugería fuesen tomados en consideración.

El contralor Bowsher señalaba el cambio de la misión y el papel del gobierno federal, apoyado por terceros en la prestación de servicios públicos. Además, el resultado de los programas federales estaba cada vez

más en función de la calidad del desempeño de entidades de los gobiernos estatal y local, de contratistas privados y organizaciones de lucro y no lucrativas.

Los conceptos gerenciales también habían cambiado. Las burocracias jerarquizadas y centralizadas diseñadas en los años treinta y cuarenta simplemente no funcionaban tan bien en la sociedad y la economía de la década de los noventa que cambiaban con rapidez. La clase de gobierno desarrollado durante aquel periodo, sustentado en normas, reglamentos, cadenas de mando jerárquicas y atención directa de los servicios públicos, había funcionado bien en un medio ambiente estable, pero en la actualidad era un dinosaurio.

Por consiguiente, algunos de esos principios deberían revisarse en el contexto de los conceptos que guían a las corporaciones del sector privado, de los gobiernos de los estados y de otros países. A este último respecto, Bowsher (1993) advertía en otra ocasión que el gobierno de Estados Unidos no se encontraba solo en ese empeño, por cuanto Australia, Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda y Suecia habían comenzado, desde mediados de los años ochenta a repensar cómo operaban sus respectivos sectores públicos y a crear ambientes más orientados a los resultados.

Los nuevos conceptos ponían el énfasis en jerarquías planas, descentralización de autoridad, enfoque en el cliente, fomento a la competencia y logro de resultados. Centrarse en las necesidades de los ciudadanos debería ser el fundamento en la gestión y reorganización del gobierno. Por ello había que reorientarse hacia quiénes se sirve y cómo se les sirve. Y la capacidad de respuesta al público podría requerir de organizaciones más complicadas o crear una combinación adecuada entre las funciones que el gobierno requiere llevar a cabo y aquellas que puede manejar mejor el sector privado.

El cambio hacía necesario desarrollar el consenso en cuanto a la visión del futuro y un plan de acción, para comprender la razón de los problemas y atacar sus causas raíz, no los síntomas. La agenda para mejorar la gerencia federal comprendía, conforme a la exposición de Bowsher (1993, marzo 11; 23), una acción vigorosa en tres áreas generales:

1. Rendición de cuentas por los resultados de los programas. La Ley que en 1993 instituyó la planificación estratégica y la medición del desempeño del gobierno federal (*Government Performance and Results Act*), tuvo entre sus propósitos los de:

- a) mejorar la confianza del pueblo en la capacidad del gobierno federal, mediante la sistemática rendición de cuentas de las agencias federales por los resultados de los programas, medidos frente a las metas establecidas e informar públicamente los avances;
- b) mejorar la eficacia de los programas y de la rendición de cuentas promoviendo un nuevo enfoque en los resultados, la calidad de servicio y la satisfacción al cliente;
- c) auxiliar a los *gerentes federales* a mejorar las prestación de servicios al solicitarles planes para el logro de los objetivos y proveerlos de información respecto de los resultados del programa y calidad de servicio; y
- d) mejorar la gerencia interna del gobierno federal.

Además de esos esfuerzos, debería darse mayor impulso al compromiso de las agencias gubernamentales para implantar la *gerencia de calidad total*.

2. Énfasis en el enfoque de largo plazo. Centrarse en el corto plazo de manera incorrecta es un disuasivo principal de la buena gerencia. Entre los factores más visibles que alientan la acción a corto plazo se encuentran, por ejemplo:

- a) los puestos de alto nivel cubiertos con políticos que carecen generalmente de interés por los asuntos de largo plazo y la frecuente rotación de quienes ocupan esas posiciones, lo cual hace necesaria su permanencia y compromiso en los resultados;
- b) la crisis presupuestal ha contribuido a la falta de atención en los problemas gerenciales de largo plazo, y como el proceso de presupuestación anual hace necesario: *i)* aplicar conceptos de incremento en las acciones de corto plazo que conllevan costos de largo plazo, *ii)* distin-

- guir entre programas de inversión y gasto corriente al tomar decisiones, *iii*) contar con información acerca de las tasas de utilidad al seleccionar opciones de inversión y *iv*) resaltar los posibles resultados entre objetivos competitivos; y
- c) los recortes del presupuesto de operaciones y la escasa inversión han disminuido la habilidad para una buena gerencia, la contratación y la capacitación de personal, así como el fracaso en modernizar las prácticas de empleo para mantenerse en competencia con otros empleadores, han restado la capacidad de la fuerza de trabajo federal para la eficaz gerencia de los programas.

Esto requería prestar atención en encontrar caminos para:

- a) elevar la capacidad del gobierno para la eficaz gerencia de sus recursos humanos, otorgando a las agencias mayor flexibilidad en el manejo de la composición y desempeño de sus empleados; y
- b) modernizar las políticas de empleo para reconocer y acomodarse al impacto de los dramáticos cambios demográficos; y restaurar una imagen positiva del servicio público a fin de restablecer la confianza de los particulares en el gobierno y hacer más atractiva la carrera.

3. Reordenamiento de la maquinaria del gobierno para apoyar la acción orientada a resultados debido a que:

- a) Con frecuencia la maquinaria del gobierno asfixia la acción de las agencias orientadas a resultados. La postura tradicional de las agencias centrales de gerencia ha sido la de controlar y regular la acción de las agencias de línea, así como el uso de los recursos, alentando al Congreso a que adopte el mismo enfoque de excesivo detalle. En años recientes la oficina de gerencia y presupuesto (*Office of Management and Budget*, OMB), la oficina de gerencia de personal (*Office of Personnel Management*, OPM) y la administración de servicios generales (*General Services Administration*, GSA) han iniciado un cambio

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

gradual desde una orientación al control y auxilio de las agencias para que asuman el liderazgo en ciertas áreas mediante la delegación de autoridad. Esto debido en parte al apoyo dado por la oficina de gerencia y presupuesto al programa de *gerencia de la calidad total*.

- b) Con frecuencia las agencias no cuentan con misiones claras y sus estructuras son ineficaces. Además, en muchos casos el gobierno federal se ha vuelto muy complicado para que lo entienda el ciudadano común. Muchas dependencias y agencias adoptaron sus características actuales hace varias décadas y, desde entonces, no han vuelto a articular un sentido claro de propósito, dirección y prioridad. Sin embargo, el hecho de que la ley para instituir la planificación estratégica y la medición de resultados, de agosto de 1993 (*Government Performance and Results Act*), requiere que las agencias definan sus misiones y sus metas e informen acerca de sus resultados, las ayudará a reordenar sus esfuerzos para servir al público.

Concluiría el contralor general de Estados Unidos que esa ley serviría de fundamento a una gama de esfuerzos para mejorar la *gerencia federal*, por cuanto la mayoría de los *gerentes* quieren ser eficaces y eficientes. Asimismo, resaltaba la importancia del inicio de la *National Performance Review*, lo cual, reflejaba una clara señal de acción por parte del Presidente.

Seis meses después, el 7 de septiembre de 1993, el vicepresidente Al Gore remitió al presidente Clinton el informe de la *National Performance Review* (Gore, 1993). El título del documento reflejaba, en palabras del propio Gore, sus metas: *moving from red tape to results to create a government that works better and costs less*.

Pasar del rígido apego a la rutina y la reglamentación, del papeleo, los trámites engorrosos y los expedientes, hacia los resultados, para crear un gobierno que trabaje mejor para el pueblo y cueste menos, implicaba un cambio radical en la manera como operaba el gobierno; remplazando a la burocracia piramidal por un gobierno emprendedor que faculte, y dé poder (*empowers*) a los ciudadanos y a las comunidades para cambiar al país desde la base.

El movimiento de “reinventar el gobierno” no es un asunto de política ni está impulsado por ninguna ideología política, sino por una absoluta necesidad: “el gobierno está descompuesto y hay que arreglarlo”.

Con tal propósito, el plan para traducir en realidad la visión de un gobierno que trabaje para el pueblo, desembarazado de la burocracia inepta y del despilfarro, libre de trámites engorrosos e innecesarios y de reglamentaciones sin sentido, para que continúe siendo el catalizador de los esfuerzos, se basa en cuatro principios clave:

- 1) *Desregular y eliminar el papeleo y la rutina.*
- 2) *Considerar a los clientes en primer lugar.*
- 3) *Facultar (“empowerment”) a los empleados* para que alcancen resultados, descentralizando autoridad y removiendo obstáculos.
- 4) *Reducirse a lo básico: gobernar mejor con menos, mediante la reingeniería del modo como se trabaja y el reexamen de los programas y los procesos.*

Para inventar un gobierno que pusiera en primer lugar al público se debería:

- Crear un claro sentido de misión.
- Dirigir mejor el curso de la nave y “remar menos”.
- Delegar autoridad y responsabilidad.
- Reemplazar las reglamentaciones con incentivos.
- Desarrollar presupuestos basados en resultados.
- Exponer las actividades federales a la competencia.
- Buscar soluciones de mercado, no administrativas.
- Medir el éxito mediante la satisfacción del cliente.

Este enfoque, advierte el *Informe de la National Performance Review*, tiene mucho en común con otras filosofías de gerencia, tales como la de la calidad y la reingeniería de procesos de las empresas de negocios. Sin embargo, estas disciplinas fueron desarrolladas para el sector privado, donde las condiciones son completamente diferentes. Así, las doctrinas de la gerencia en el sector privado tienden a pasar por alto algunos pro-

blemas centrales del gobierno: los monopolios y su obsesión con los procesos en vez de los resultados, entre otros. Por consecuencia, el enfoque va más allá de los métodos del sector privado.

La *National Performance Review* fue concebida como un compromiso de inversión a largo plazo para el cambio, en la cual las personas que trabajan más cerca de los problemas son las que más saben cómo resolverlos. Para ello cada miembro del gabinete debe crear un “equipo de reinención” que rediseñe su dependencia y “laboratorios de reinención” para comenzar a experimentar de inmediato.

La misión de esta tarea irá más allá de recortar costos, ya que no se trata simplemente de ajustar piezas del gobierno, sino de “reinventar la forma como hace todo”. No es lograr tan sólo un gobierno más eficiente, es crear uno más eficaz. Después de todo el pueblo no quiere un gobierno que falle con mayor eficiencia. Quiere un gobierno que funcione. Para proporcionar a la gente lo que desea, no se deben arrojar por la borda los valores tradicionales que sustentan el acto de gobernar democrático. Se busca transformar las burocracias porque precisamente han fracasado en promover esos valores.

Una revisión de los informes más recientes de la OCDE en materia de gerencia pública (1997) y gerencia de desempeño (1997) muestran que la administración está transformando las agencias en organizaciones adelgazadas y flexibles, que ponen énfasis en el desempeño y la rendición de cuentas, en lugar de los procesos, mediante la medición del resultado de los programas, mejorando el servicio a los clientes, la delegación de autoridad y un mayor empleo de mecanismos de mercado.

La fuerza de trabajo se ha recortado en más de 200 mil empleados desde 1993. La finalidad es reducir el gobierno, al tiempo que se vuelve más eficiente y con una mejor gerencia. Asimismo, el énfasis se desplaza al examen de cuáles son las actividades en que debería involucrarse el gobierno.

En el año de 1994 se publicaron los *Standards for Serving the American People* (Clinton-Gore, 1994). Estos estándares de servicio al público tienen por objeto restablecer la confianza en el gobierno por parte de sus “clientes”. Como señala la orden ejecutiva 12862 (*Setting*

Customer Service Standards) se requiere una continua reforma de las prácticas gerenciales y las operaciones de las ramas del Ejecutivo para proporcionar servicios al público que igualen o excedan a los mejores del sector privado. Por consiguiente, se ordenó establecer e implantar estándares de calidad que orientaran esas prácticas y operaciones. Hasta el año de 1997 las agencias habían expedido cerca de dos mil estándares identificando con los clientes sus necesidades en cuanto a calidad, resultados y mejoramiento de los servicios con la meta última de que sean “iguales a los mejores en los negocios”.

Una siguiente fase de los esfuerzos de la administración para mejorar la prestación de los servicios públicos fue inaugurada por el vicepresidente Gore en 1995, promoviendo “organizaciones basadas en el desempeño” (*Performance-Based Organizations*, PBO). Mediante estas organizaciones, las funciones de servicio al cliente se transforman en tareas dirigidas hacia la consecución de resultados.

Para el año de 1999 se esperaba que las agencias prepararan sus planes estratégicos y de desempeño anual, definiendo metas para el año fiscal. Con base en estos planes, la oficina de gerencia y presupuesto (OMB) elaboró el plan de desempeño para todo el gobierno.

Otras de las tareas principales más recientes han consistido en cambiar el rostro de las reglamentaciones federales y, por ello, la gran importancia de su revisión y mejoramiento. A tal efecto, el Presidente ordenó hacerlo página por página y eliminar las que fuesen una carga pesada u obsoletas. Para 1997 se habían eliminado 16 mil páginas de reglamentaciones y mejorado 31 mil.

II.2. Cambio de paradigma en gerencia pública

Los cambios societarios que confrontan los países miembros de la OCDE (OECD, 1995; 1997) son imponentes en cuanto a su ámbito y alcance, por lo cual las sociedades y las economías se preparan para hacer frente a esos retos a medida que se mueven hacia el próximo siglo. La economía internacional, más abierta y dinámica de manera incrementada, asigna gran

valor a la competitividad nacional y resalta la mutua dependencia entre los sectores público y privado. El entorno internacional del sector público ha cambiado en forma dramática. El desarrollo del mercado global, la desregulación e internacionalización constituyen rasgos distintivos que lo presionan para que mejore su desempeño.

Asimismo, se percibe con mayor intensidad que su eficiencia es inferior a la del sector privado y por tanto debería asemejarse más a la empresa de negocios. Es cuestionado el papel del Estado y la habilidad del gobierno para resolver los problemas económicos y sociales por los medios tradicionales. Y la gente se pregunta si ciertas cosas no podrían realizarse con más eficacia por otra vía distinta a la del sector público.

A lo anterior cabe agregar los límites al crecimiento futuro de este sector, debido al déficit presupuestal y el alto nivel de la deuda pública frente a las demandas ciudadanas más diversificadas y sofisticadas. Los ciudadanos se han vuelto más demandantes. Quieren opciones de “voz” y “salida”. En otras palabras, desean un mayor uso de la palabra para opinar respecto de lo que el gobierno hace y cómo lo hace. Demandan una mayor capacidad de respuesta de los servicios y libertad de elección entre los prestadores de los mismos. Esperan la misma calidad de servicios que la que consiguen del sector privado. Insisten en obtener mayor valor a cambio de sus impuestos. Se encuentran más articulados y mejor organizados.

De igual forma los ciudadanos son más críticos de las administraciones que aparecen sobreburocratizadas y sirviéndose a sí mismas (OECD, 1995). De manera casi generalizada, advierte Johnston (1993), la población se muestra negativa con respecto a los “burócratas” y aborrece a la “burocracia”. Asimismo, le desagradan los políticos como grupo y desconfía de ellos. Sin embargo, agrega Johnston, las agencias gubernamentales no han puesto en tela de juicio el modelo que sustenta su organización. Se atacan los “síntomas” de la burocracia, en lugar de su “causa raíz”. El problema radica en que “el gobierno está sustentado en la forma burocrática de organización; y de tal manera funciona como una burocracia”. Por el contrario, muchas empresas del sector privado ya han reemplazado esa forma de organización con nuevos “paradigmas”.

Del mismo modo, la insatisfacción con las acciones del gobierno y el cuestionamiento de su autoridad, se ven como síntomas de percepción de un “déficit democrático” y una administración derrochadora e ineficaz. Según advierte una publicación de la *Brookings Institution* (DiIulio, *et al.*, 1993), la crisis no es tan sólo de déficit presupuestal, sino por “déficit de desempeño”. Los ciudadanos han perdido en forma creciente la fe en cuanto a la habilidad del gobierno federal para prestar, con capacidad de respuesta, servicios eficientes y de alta calidad. Sencillamente, la gente está a disgusto con el gobierno que tiene y siente que no funciona bien (Johnston, 1993; Gore, 1993).

Por otra parte, la OCDE encuentra en su informe *Governance in Transition* (1995), preparado por su *Public Management Service* (PUMA), que la gobernabilidad en la “era de la información” requiere de una nueva relación entre el gobierno y una sociedad mejor educada e informada. Esto implica, entre otras cosas, mayor transparencia y participación. Los clientes, y en especial los particulares y las pequeñas empresas, no comprenden cómo funciona la administración y, por consiguiente, tienen mayor dificultad para relacionarse con ella. Si no saben quién está encargado de qué, tampoco podrán saber a quién dirigirse para obtener un servicio, cumplir una obligación, quejarse o considerar a alguien responsable. La administración comprensible exige definir con claridad responsabilidades y competencias (OCDE, 1991).

En tal circunstancia, observa la OCDE (1995), los países responden a los retos de diferente manera, y si bien no existe un modelo único, pueden identificarse algunas tendencias comunes. Las estructuras de gobernación tradicionales y las respuestas gerenciales clásicas de “más de lo mismo” son inapropiadas en tales situaciones.

En consecuencia, se requiere un cambio radical en la gobernancia (*governance*), que incluye a la administración pública y las instituciones, los métodos y los instrumentos para gobernar, las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, agrupaciones, empresas de negocios y el papel del Estado para proteger la capacidad real de gobernar y la prestación de servicios.

Tales reformas han sido descritas como un “cambio de paradigma”, por cuanto la naturaleza fundamental y global de los cambios representan el movimiento a un “nuevo orden”. Esto significa que:

- a) la cultura del sector público se transforma;
- b) el papel del gobierno es revalorizado;
- c) nuevas formas de asegurar la provisión de los servicios públicos se ponen a consideración; y
- d) se forjan nuevas relaciones en la participación del poder a diferentes niveles. Factor clave lo es pasar de la centralización, orientada a lo “micro”, hacia la descentralización. La “devolución” de autoridad gerencial es una piedra angular de las reformas para mejorar el desempeño del sector público, a cambio de los controles centrales de orden político, de gerencia y financieros.

Asimismo, sostiene Barzelay (1992), el empleo creciente de términos, tales como “clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, facultación (*empowerment*) y flexibilidad”, por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones del gobierno, indica que el *paradigma burocrático* ya no es más la principal fuente de ideas, ni una argumentación sobre la gerencia pública.

El “cambio de paradigma” desplaza el propósito de las reformas burocráticas de capacitar al gobierno para servir al interés público, hacia “los resultados que el ciudadano valora”. Si bien el primero suponía que el gobierno serviría al interés público si era honesto y eficiente, la estrategia con tal fin presumía que las decisiones tomadas de acuerdo con estándares profesionales serían congruentes con las necesidades colectivas de los ciudadanos. Sin embargo, esa presunción dejó de ser razonable por cuanto el gobierno falla, con frecuencia, en producir los resultados deseados desde el punto de vista de los ciudadanos, al suponer que sus pautas profesionales internas definen el interés público. Por tanto, la expresión del nuevo paradigma: “los resultados que el ciudadano valora”, es deseable; y, además sugiere la red de ideas acerca de las *organizaciones centradas en el cliente*, enfatiza los resultados respecto de los insumos y los procesos, e

implica que lo valorado por los ciudadanos no puede presumirlo la comunidad profesional del gobierno.

En ese orden de ideas, para Barzelay las líneas del “paradigma alterno” al burocrático son las siguientes:

- Una agencia burocrática está enfocada en sus propias necesidades y perspectivas. Una dirigida al cliente está centrada en las necesidades y perspectivas de éste.
- Una agencia burocrática está focalizada hacia los roles y responsabilidades de sus partes constitutivas. Una orientada al cliente permite que toda la organización funcione como un equipo.
- Una agencia burocrática se define a sí misma por las tareas que desempeña y la cantidad de recursos que controla. Una guiada hacia el cliente se define a sí misma por los resultados que logra para con ellos.
- Una agencia burocrática controla costos. Una orientada hacia el cliente genera valor neto de los costos.
- Una agencia burocrática se apega a la rutina. Una interesada en el cliente modifica sus operaciones en respuesta a la demanda cambiante de sus servicios.
- Una agencia burocrática lucha por conservar la multitud de miembros. Una centrada en la clientela compite por su negocio.
- Una agencia burocrática insiste en seguir los patrones prescritos para los procedimientos. Una focalizada en el cliente desarrolla opciones en sus sistemas operativos cuando sirven a su propósito.
- Una agencia burocrática anuncia sus políticas y planes. Una centrada en el cliente se involucra en una comunicación en ambos sentidos con ellos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia de operación.
- Una agencia burocrática separa las tareas de pensar y actuar. Una dirigida al cliente faculta (*empowers*) a su personal de línea para que formule ideas acerca de cómo mejorar el servicio y el valor para el cliente.

El autor también distingue ambos paradigmas como sigue:

Comparación de paradigmas

<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Paradigma posburocrático</i>
Interés público	Resultados que valora el cliente
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control formal	Apego a las normas
Especificación de funciones, autoridad y estructuras	Identificación de la misión, servicios, clientes y productos
Justificación de costos	Prestación de servicios de valor
Énfasis en la responsabilidad	Práctica de la rendición de cuentas
	Fortalecimiento de las relaciones de trabajo
Observancia de regulaciones	Comprensión y aplicación de normas y procedimientos
	Identificación y solución de problemas
	Mejora continua de procesos
Operación de sistemas administrativos	Separación del control en los servicios
	Obtención de apoyo a las normas
	Ampliación de la libertad de elegir a prestadores de servicio
	Fomento de la acción colectiva
	Otorgamiento de incentivos
	Medición y análisis de resultados
	Empleo de una mayor retroalimentación de los clientes

Por su parte, la OCDE ha observado en los países miembros que el “paradigma emergente” de la *gerencia pública* se caracteriza por:

- Un enfoque más centrado en los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad de servicio.
- El remplazo de estructuras organizativas jerarquizadas y fuertemente centralizadas por entornos de gerencias igualmente descentralizadas, en donde las decisiones sobre la asignación de recursos y la prestación de

servicios son tomadas lo más cercanas al punto de entrega, y lo cual permite la retroalimentación de los clientes y otros grupos de interés.

- La flexibilidad para explorar alternativas de provisión directa de servicios y de una reglamentación que podría conducir a resultados más eficaces.
- Una mayor concentración en la eficiencia de los servicios prestados directamente por el sector público, incluyendo el establecimiento de metas de productividad y la creación de ambientes competitivos dentro y entre las organizaciones del sector público.
- El fortalecimiento de las capacidades estratégicas en el centro del gobierno para guiar la evolución del Estado y permitirle que responda a los cambios externos y a intereses diversos de manera automática, flexible y a menor costo.

En resumen, y siguiendo al mismo autor, desde una perspectiva posburocrática el reto central de las organizaciones es canalizar las energías humanas, en pensamiento y obra, hacia un quehacer socialmente útil. Los servidores públicos requieren mejores categorías que funciones, autoridad y estructura para asumir ese reto. Los conceptos de misión, servicios, clientes y resultados son más valiosos por cuanto ayudan a los servidores públicos a articular sus propósitos y deliberar acerca de cómo adaptar sus tareas para alcanzarlos. Las *misiones* son demandas a las que contribuye una organización, de manera particular o distintiva, para el bienestar público. Los *servicios* consisten en los productos de la organización. Los *clientes* son los individuos o grupos (internos o externos a la organización) ante quienes se debe responder y rendir cuentas. Los *resultados* son estados situaciones, definidos con precisión.

Este cambio fundamental de perspectiva obliga a comprometerse con las cosas que la organización intenta producir por medio de sus actividades. Esto conlleva un difícil proceso de “cambio cultural”. En lugar de pensar en la prestación de servicios en términos de procesos preestablecidos y estructuras rígidas, las instituciones y los individuos deben ser estimulados para enfocarse más hacia el mejoramiento de los resultados de las interven-

ciones públicas, incluyendo la exploración de alternativas para la provisión directa de los servicios por el público (OECD, 1995). A manera de ejemplo, a inicios de los años ochenta los ejecutivos de las agencias gubernamentales de Minnesota se dieron a la tarea, con el apoyo de los gerentes de nivel operativo, de identificar a sus clientes, clarificar las relaciones de rendición de cuentas, rediseñar las estrategias de operación e introducir la libertad de los usuarios para elegir prestadores internos de servicios, y competencia, además de que instrumentaron procesos de gerencia cuya atención se concentró en los resultados, en vez de los insumos (Barzelay, 1992).

Asimismo, para el desarrollo de una cultura orientada hacia el desempeño es fundamental incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos. La *devolución* de la facultad para tomar decisiones relativas al empleo de los recursos humanos y financieros tiene el propósito de alentar a los gerentes a centrarse en los resultados. La devolución ha resultado muy exitosa apoyada en rigurosos requerimientos de desempeño y una acrecentada rendición de cuentas.

Hacer que el gobierno esté más orientado al cliente es de igual manera central para una mayor orientación al desempeño (OCDE, 1995). Por el contrario, una organización burocratizada se enfoca más a satisfacer únicamente sus propias necesidades y no parece estar interesada en las necesidades de sus clientes. En cambio, cuando la misión de la organización está focalizada en su clientela, su enunciado la coloca en una relación de apoyo y colaboración con los ciudadanos, diseñándola en función de lo que éstos quieren. Apartada del paradigma burocrático, su misión es la satisfacción del cliente (Johnston, 1993).

En tal sentido, los gobiernos están acometiendo la reforma de sus administraciones públicas presidida por la idea de que la creencia clásica en unas relaciones descompensadas entre administración-administrados debe dar paso a una nueva concepción de carácter igualitario en la que “la administración no es sino un servicio y el público, su clientela”. La tarea es poner las administraciones públicas al servicio de las necesidades de los “ciudadanos/clientes”. Las *ideas fuerza* que se expresan en el *nuevo paradigma* son, entre otras, las de “cliente, eficacia, capacidad de respuesta, adaptación, eficiencia,

resultados, calidad”, que hasta hace poco se consideraban propias de los sectores competitivos, son ahora ideas que penetran cada vez más las relaciones entre las administraciones públicas y la sociedad, sostiene la OCDE (1995).

Al mismo tiempo que la administración pública es consciente de que el público desea una mayor capacidad de respuesta, y acepta la idea de que el público es un cliente y ella está a su servicio, también reconoce que la capacidad de respuesta exige un nuevo estilo administrativo: el de la “gestión pública”. Entendido como lo opuesto a la actitud “administrativa” y abierto al *marketing*.

II.3. La estrategia del cambio

La *reforma de la gerencia pública* no se desarrolla por sí misma. Con tal finalidad los gobiernos deben elaborar una estrategia y un soporte organizativo para que se produzca el cambio. A manera de ejemplo, la experiencia de reforma de la gerencia pública en Portugal (OCDE, 1996) arroja las siguientes lecciones:

- 1) La nueva estrategia ha adoptado una nueva terminología. Así, la “modernización” tiene que ver con el reemplazo de la “cultura administrativa” por una “cultura gerencial”.
- 2) Los “administradores públicos” deben convertirse en “gerentes públicos”, de tal modo que en vez de simplemente aplicar instrucciones, reglamentos y procedimientos, asumen la responsabilidad por los resultados a través de la *gerencia* de los recursos puestos a su disposición.

De igual manera, el enfoque administrativo de la reforma estaba interesado técnicamente en la modificación o redacción de nuevas leyes y expedición de instrucciones acerca de procedimientos y regulaciones, así como el cambio de organogramas. El “enfoque gerencial” considera el “cambio” como una *cuestión de gerencia*, e implica que es una intervención que también debe ser objeto de gerencia. El siguiente cuadro es ilustrativo de la estrategia de cambio seguida.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Evolución de la estrategia de reforma

	<i>De</i>	<i>Hacia</i>
Terminología	Reforma	Modernización
Objetivo principal	Mejorar las estructuras, regulaciones y procedimientos	Oferta de mejores servicios
Primer nivel de clientes de las intervenciones de reforma	Unidades del gobierno y servidores públicos	Ciudadanos y empresas
Foco de las iniciativas	Necesidades internas	Necesidades externas
Objeto de las iniciativas	Sistemas/métodos	Valores/cultura
Contexto de las intervenciones	Administrativo	Gerencial
Enfoque de la reforma	Global	Selectivo
Responsabilidad para seleccionar las acciones específicas y diseñarlas	De la cúpula a la base	De vuelta a la base
Naturaleza de las acciones de cambio	Obligatorias	Voluntarias
Estilo de implantación	Grandes paquetes de intervención	Pequeños paquetes
Responsabilidad general de la reforma	Unidad central	Unidad pequeña flexible

Este ejemplo es coincidente con las estrategias de reforma experimentadas por los países miembros de la OCDE, cuyas líneas generales están referidas a:

- El establecimiento de un sector público orientado al servicio del cliente en cuanto a una de las principales fuerzas impulsoras de la reforma.
- La implementación de las reformas no está referida únicamente al cambio de estructuras, regulaciones y procedimientos; también tiene como meta el cambio de cultura en el servicio público.
- Las estrategias de cambio son flexibles y dinámicas, adaptables en la medida que cambian las tareas de reforma.
- Los cuerpos de gerencia centrales se apartan de la prescripción detallada acerca de cómo los gerentes de línea deberían operar.
- La dinámica de la reforma comprende necesariamente una gran dosis de aprender-haciendo.
- Las estrategias de reforma deben encarar con coraje la resistencia al cambio. Vencer la resistencia a las reformas y mantener la reforma en la agenda política es uno de los principales puntos de interés.
- Para tener éxito, las reformas dependen del apoyo del nivel más alto.
- Es importante mostrar los primeros beneficios de las reformas.
- Es crucial ganar votos en favor de la reforma fuera del servicio público.

En suma, la capacidad de gestión del proceso de reforma se convierte en el factor más importante para llevar al cabo la reforma de la gerencia pública. La experiencia de la OCDE (1995) muestra que las reformas tienen como finalidad producir cambios duraderos, transformando el comportamiento y los valores, lo cual requiere transformar actitudes y examinar cómo los cambios influyen en las personas, sus relaciones entre sí y con el trabajo. En consecuencia, este tipo de reformas toma tiempo y su implementación va más allá del cambio de estructuras, normas jurídicas y procedimientos. Esto es tan sólo el principio.

Asimismo, la capacidad para conducir la reforma es crucial. El cambio incremental puede resultar inadecuado, en tanto el rediseño total

puede ser muy ambicioso. Una estrategia de reforma de “radicalismo selectivo” podría resultar óptima, como por ejemplo: perseguir un número de reformas clave lo suficientemente radicales como para hacer una verdadera diferencia y despertar el interés político, al mismo tiempo que permanecen realistas y manejables.

El paso y la secuencia de las reformas puede variar dentro de la estrategia global. La identificación temprana de posibles fuentes de apoyo y resistencia es también crucial. Por consiguiente, el apoyo externo puede ayudar a mantener el apoyo al más alto nivel y salvar la inevitable resistencia al cambio. Las fuentes de apoyo incluyen los medios de difusión, los grupos laborales, de negocios, de cabildeo y de ciudadanos. La responsabilidad de la implantación de las reformas descansa principalmente en las dependencias y las agencias operativas, con una adecuada dirección y soporte del centro. En tanto la responsabilidad principal de la reforma global reside en dos ubicaciones centrales clave: las oficinas del “centro de gobierno” (el primer ministro o el secretario de la presidencia); y los cuerpos del “centro de gerencia” (ministro de finanzas, de administración pública o del interior).

II.4. Reforma de la gerencia pública orientada a la gobernancia

Los retos societarios que encaran los países miembros de la OCDE los ha llevado a preparar sus sociedades y economías para hacerles frente, en la medida que se mueven hacia el nuevo siglo. Entre las medidas que se adoptan se encuentran la reducción del presupuesto, la desregulación, las nuevas tecnologías, los nuevos métodos de gerencia, las nuevas herramientas y los criterios de evaluación, descentralización, devolución, codificación y flexibilidad en el presupuesto y en materia de recursos humanos; además de la calidad de servicio y orientación al cliente así como la privatización (Wright, 1992; citado por la OECD en *In Search of Results*, 1997).

Agrega la OCDE, en su informe *In Search of Results. Performance Management Practices*, (OCDE, 1977), que el interés por mejorar el desem-

peño de un gobierno competitivo con el sector privado y con otros gobiernos ha resultado en la búsqueda de incentivos sistémicos en esa mejora. Para ser exitosos, tales incentivos necesitan estimular y acrecentar la economía, la eficiencia, la eficacia y la calidad de servicio. O, dicho de manera más sencilla: mejorar el desempeño del gobierno. Así, la gerencia basada en el desempeño se ha tornado un elemento clave en los programas de reforma. Más aún, la orientación a resultados y la toma de conciencia en los costos se ha vuelto un criterio clave de esas reformas.

En el contexto de los países miembros de la OCDE en la actualidad se da una discusión ideológica y técnica con respecto a la legitimidad del gobierno en la sociedad. Surgen *déficits democráticos* y las brechas entre el Estado y los ciudadanos resultan obvias para los políticos y el público en general. La prestación de los servicios por el sector público se ha convertido en una cuestión clave dentro de la reconstrucción de la legitimidad del gobierno.

En aras de entender las implicaciones de esta discusión sobre el desempeño de la gobernancia o *governance*,¹ en el citado Informe de la

¹ “*Governance*” es una palabra del idioma inglés de la que carecemos nosotros (Seara Vázquez, 2000), la cual incorrectamente se ha traducido al español como “governabilidad” (PNUD y Universidad de las Naciones Unidas (UNU), citado por Barenstein, 1994). Esta última equivale a *governability*, con la misma significación (Seara Vázquez). Para la OECD (1995) *governance* es “el acto de gobernar en su más amplio sentido”. Comprende a la administración pública y a las instituciones, métodos e instrumentos para gobernar, además de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos (incluyendo a las empresas y otras agrupaciones de ciudadanos), así como el papel del Estado. También se le define como “la acción, la función o el poder del gobierno y el desempeño de sus funciones” (*Webster’s New World Dictionary of the American Language*, New York: Fawcett Popular Library, 1979). Otros significados de *governance* son: *a*) el proceso por el cual se ejerce la autoridad en la gerencia (*management*) de los recursos económicos y sociales de un país; y *b*) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas; y en general, el ejercicio de las funciones del gobierno” (The World Bank, 1992). En términos similares, *governance* es, para Jaycox (1992), “el empleo de la autoridad política y el ejercicio del control sobre una sociedad y la gerencia (*management*) de sus recursos. *Governance* se traduce como “gobierno, ejercicio del poder, autoridad” (*Appleton’s Revised Cuyás Dictionary*); Carlos Fuentes

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

OCDE (1997) se consignan los cuatro elementos del legítimo acto de gobernar, los cuales proporcionan, según Beetham, un marco de referencia útil a partir del cual comenzar:

Primero, *existe legalidad*. Hay correspondencia entre las decisiones y las normas de acuerdo con el principio de apego a la ley.

Segundo, *existe legitimidad de la ley*. El Legislativo y el poder legal, al igual que las leyes y las mismas reglamentaciones son legítimas.

Tercero, *existe un uso legítimo del poder*. El Estado y el uso del poder están orientados hacia el interés general.

Cuarto, *el gobierno debe contar con la aprobación de los ciudadanos*. Esto incluye que, en ocasiones, los ciudadanos están en desacuerdo con los responsables de la política pública y la gerencia pública.

La orientación hacia el “interés general” del tercer elemento ocupa un lugar prominente en las discusiones acerca de la reforma del desempeño gerencial, en particular con respecto a la gerencia de la política y la prestación de los servicios por las agencias gubernamentales. En la medida en que la economía, la eficiencia, la eficacia y la calidad van siendo aceptadas como criterios operativos del interés general, se tornan esenciales en el apoyo de la legitimidad del gobierno. De tal manera, la gerencia de la política y la prestación de los servicios debe respetar los requerimientos básicos que caen bajo la designación de “buen desempeño”. Esto ha resultado en muchos países en una estrategia general de “la acción de gobierno basada en el desem-

(1999) emplea la expresión “gobernancia”; en una obra de Yehezkel Dror (1996) se habla de “gobernación”; Alcántara Sáenz (1995) la aplica en el sentido de “la acción de gobierno”; y otros se valen del neologismo “*gubernabilidad*” (Barenstein, PNUD y ONU). El concepto de “*gubernabilidad*” tiene que ver con el “funcionamiento del Estado y de la sociedad civil, su interacción y los procesos, normas e instituciones por medio de las cuales los mismos operan en varios niveles desde el internacional hasta el nacional, regional y local, y en todas las esferas de importancia para la sociedad, es decir, los sectores social, cultural y político” (PNUD y ONU, citado por Barenstein). En ese orden de ideas, *governance* para Seara Vázquez “se refiere a los instrumentos jurídico-políticos y al modo en que operan para tratar de ordenar el sistema social, a los distintos niveles, incluido el internacional”.

peño” (*performance governance*), de la cual la “gerencia orientada al desempeño” (*performance management*) es parte principal.

Para la OCDE (1997), una estrategia de “acción de gobierno orientada al desempeño” implica dar respuesta a tres cuestiones principales:

- ¿Qué parte de la sociedad debería corresponder al gobierno?
- ¿Cuál debería ser el papel del gobierno en la sociedad?
- ¿Cómo debería funcionar el gobierno para asegurar el desempeño?

Se dice que el Estado moderno debería ser un Estado modesto. Una tendencia general es la de “reducir la porción de recursos sociales que comparte el gobierno” (por ejemplo: el porcentaje del PNB). Combinado con la necesidad de reducir el déficit público, lo anterior ha resultado en centrarse en el ahorro vía mayor eficiencia, recortes presupuestales, reducir las actividades y la privatización de las actividades del Estado.

De igual forma, la tendencia general apunta a “ver el papel del gobierno como de menor alcance” en el control de la sociedad, tal como sucedió con anterioridad. El gobierno es un actor que no se encuentra necesariamente por encima de los demás. La formación de asociaciones del tipo público/público, público/privado y público/organizaciones sin fines de lucro, es importante. Nuevos actores intervienen de manera activa en el proceso de gobernanza. Así, por ejemplo, la clientela de los servicios públicos no es sólo consultada, sino que interviene en la fijación de estándares, la toma de decisiones e influye en las mediciones y evaluaciones de la prestación de los servicios.

Con respecto a la tercera cuestión, los cambios en la intervención y la posición del gobierno tienen implicaciones directas en su funcionamiento. Tal es el caso de la reducción del tamaño, lo cual obliga a centrar la atención con mayor claridad en tareas clave. Aún más, nuevos actores, nuevos papeles y nuevas interacciones requieren nuevas reglas internas, criterios y estructuras para acomodarse a los cambios. Sin embargo, el funcionamiento clásico del gobierno no es capaz de mantener el ritmo con un entorno del cual depende con velocidad. La gobernanza de diversos

procesos complejos y dinámicos requiere de nuevas capacidades que no poseen las tradicionales estructuras y los métodos de operación administrativos y burocráticos.

En ese orden de ideas, Dror (1996) nos advierte también en su obra *La capacidad de gobernar* que vivimos en una época de transformaciones radicales, cuyas discontinuidades crean nuevas perturbaciones. Una característica de nuestro tiempo lo es también la “globalidad” de las transformaciones, por lo que el proceso de cambio impone serios desafíos a la “capacidad de gobernar”. Las entrañas de las instituciones gubernamentales están obsoletas y son incapaces de vérselas con las exigencias y oportunidades cambiantes que surgen a vertiginosa velocidad. De aquí la necesidad de “rediseñar la gobernación” para hacer frente a esas transformaciones globales.

Retomando el Informe de la OCDE, se hace necesaria una sinergia de la capacidad de dirección o conducción (*steering*) de los diferentes actores autónomos pero interactuantes. Redes y una acrecentada autoconducción deberían garantizar esta capacidad del acto de gobernar.

Sobre la base de los elementos de legitimidad y las cuestiones que se han estado discutiendo, la OCDE extrae los siguientes tres elementos clave entre los temas principales de la tendencia hacia el desempeño de la gobernanza:

- Una posición normativa en cuanto al tamaño del gobierno dentro de la sociedad (“¿qué debería hacer?”, “¿cuáles serían sus tareas claves? Esto tiene implicaciones para el ahorro y el tamaño del presupuesto).
- Posicionamiento entre los diferentes actores en la sociedad para conseguir el logro de resultados (*to get things done*) y definir sus relaciones, como por ejemplo: los ciudadanos en cuanto clientes, actores privados y gerentes públicos. Esto tiene implicaciones para el buen desempeño de redes, asociaciones e interacciones.
- La gerencia de desempeño (*performance management*) en el propio sector público. Esto tiene que ver, a su vez, con llevar al cabo una buena gerencia de las políticas y la prestación de los servicios.

La gerencia de desempeño en el sector público constituye así un elemento clave dentro de una estrategia más amplia del desempeño de la gobernancia.

Los principales elementos de la gerencia del desempeño son sus *objetivos, enfoques, arreglos institucionales y sistemas de información del desempeño*.

En cuanto a los primeros:

- El deseo de mejorar el funcionamiento interno trae como resultado un objetivo de mejoramiento continuo en el desempeño. Mejorar las operaciones y la prestación de los servicios implica la revisión de las estructuras, el funcionamiento y la interacción de instituciones de manera que permita ajustes y mejoramientos progresivos.
- Los nuevos modos de interacción entre socios en la red societaria resulta en el objetivo de mejoramiento de los mecanismos para distribuir y clarificar las responsabilidades y el control. Este objetivo cobra realce donde las relaciones son menos jerárquicas e involucran nuevos actores y, por consecuencia, se requieren nuevas estrategias para acrecentar la rendición de cuentas; en particular la externa.
- La necesidad de restricción fiscal (o reducción) resulta en el objetivo de realizar ahorros recortando actividades y presupuestos e incrementando los beneficios de la eficiencia.

Respecto del segundo de los objetivos, diferentes países aplican distintos enfoques para introducir las innovaciones de gerencia de desempeño (de la cúpula a la base *versus* de la base a la cúpula; global *versus* incremental; *de jure versus* de facto; *ad hoc versus* sistemática).

Por lo que se refiere a los arreglos institucionales, también se dan opciones diferentes en montar marcos institucionales para implementar las innovaciones (papel de las dependencias de finanzas y presupuesto, de otras dependencias y de cuerpos especiales de gerencia) y garantizar esos objetivos (mecanismos tipo mercado y/o gerencia interna; grado de consolidación de los ciclos de las políticas y/o entidades autónomas objeto de la devolución de autoridad para la toma de decisiones; manejo de sus recursos y descentralización).

El interés por un mejor desempeño (ejemplo: elevar la economía, eficiencia, eficacia y calidad de servicio) resulta en la búsqueda de incentivos sistémicos con tal fin. Esto significa poner presión interna en los gerentes y presión externa sobre las organizaciones mediante sistemas orientados al mercado. Crear tal sistema de incentivo implica un cambio en el marco de gerencia de desempeño que “va de la administración a la gerencia” y “de la burocracia al mercado”.

El modelo de gerencia se basa en la cultura interna de “hacer que los gerentes hagan gerencia” (*make managers manage*), opuesto al “modelo del administrador” cuyos valores se sometían a las normas y reglamentaciones prestablecidas. El cambio al modelo gerencial tiene la finalidad de facultar a los gerentes (*empowering*), requiriendo de ellos que asuman responsabilidad, otorgándoles grados de libertad operativa, al tiempo que se garantiza la rendición de cuentas.

En apoyo de un verdadero cambio cultural deben emplearse una serie de “técnicas”, incluyendo la planificación corporativa, la fijación de metas, devolución de la gerencia de recursos, monitoreo de información del desempeño y evaluaciones regulares aplicando criterios de comparación (*benchmarked criteria*) del desempeño con otras empresas o agencias.

Así también, el “modelo de mercado” está basado en mecanismos tipo mercado opuestos al “modelo burocrático” que opera el servicio público sobre la base de proveedor monopolístico. Tiene el propósito de “dejar que los gerentes hagan gerencia” (*letting managers manage*) en términos similares a sus contrapartes privados.

Para promover una orientación al desempeño, el sistema está sujeto a disciplinas de mercado tales como presentar ofertas competitivas y contratar la prestación de servicios por fuera (*contracting out*), recuperación de costos y contabilidad de acumulación de intereses (incluyendo costos de capital), la observancia de estándares de desempeño e incluso llegar a la privatización total de la actividad.

Este cambio combinado significa que las burocracias tradicionales con predominio del “administrador” están siendo remplazadas por organizaciones orientadas al mercado y predominio del “gerente”. Elementos ambos que deben estar presentes para un sistema de incentivo exitoso.

Finalmente, los sistemas de información del desempeño, consisten en sistemas de medición (de actividades, productos, resultados, calidad, etcétera), ciclos de gerencia financiera adaptados (presupuesto, contabilidad, auditoría, revisión y evaluación), mecanismos para rendir informes e información respecto del estatus del desempeño (grado de disponibilidad pública, informes anuales, informes presupuestales, planes corporativos, contratos de desempeño), mecanismos para usar esta información de desempeño (presupuesto de desempeño y remuneración con relación al desempeño), y técnicas de soporte a la gerencia orientada a resultados (administración de riesgo, comparación del desempeño (*benchmarking*), poner a competir actividades en el mercado, etcétera.)

Concluye la OCDE que las tendencias generales *desde la burocracia al mercado y desde los administradores a los gerentes, desde la centralización a la descentralización, la devolución y subsidiaridad, y desde las políticas consolidadas a las poco integradas*, se combinan para resultar en un complejo de relacionamientos de desempeño y rendición de cuentas. Estos cambios requieren una gerencia de desempeño más global, y quizás un sistema de gobernancia basado en resultados que proteja las cuestiones de legitimidad. Operacionalmente, el fortalecimiento de la gerencia de desempeño significa un cambio a:

- Una visión estratégica general, en vez del control *ex ante*.
- Un centro que devuelve la responsabilidad operativa y somete a rendición de cuentas a quienes la asumen, en lugar de organizaciones que controlan desde el centro (por ejemplo, finanzas, personal, operaciones cotidianas). Así, “la devolución de la autoridad es la piedra angular de las reformas para mejorar el desempeño del sector público” (OECD, 1995).
- Una *periferia* autónoma que acepta la responsabilidad y rinde cuenta de su desempeño, en vez de una organización central cuya rendición de cuentas se restringe para asegurar obediencia.
- Una dirección o conducción (*steering*) de actividades enfocada a resultados y orientada a contratos, en vez de centrarse en los insumos y en las leyes administrativas.

Las técnicas de dirección orientada al desempeño pueden incluir el presupuesto por resultados, evaluación y auditoría del desempeño, contratos de desempeño, comparación del desempeño con otras organizaciones (*benchmarking*) y otros sistemas de monitoreo del desempeño.

II.5. Avances y perspectivas para el futuro

En el año de 1997 el *Public Management Service* (PUMA) de la OCDE emitió dos informes para dar a conocer los problemas que han afectado a la gerencia pública y al acto de gobernar, así como los desarrollos más significativos en las reformas emprendidas al respecto (OECD, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*); y, en particular, con respecto a la gerencia de desempeño por cuanto ésta constituye un factor clave en las reformas del sector público (OECD, *In Search of Results. Performance Management Practices*).

En el primero de esos documentos se reitera que una cuestión central de la gerencia pública es la manera como la gobernancia puede fortalecerse en apoyo de las metas económicas y sociales. Para tal efecto, los países están emprendiendo una serie de importantes iniciativas, entre las cuales destacan las siguientes similitudes entre los países:

- a) Los gobiernos continúan informando tanto el reclamo de los ciudadanos por una mayor capacidad de respuesta y eficiencia de los servicios públicos, al igual que presiones importantes para reducir los déficits y controlar el gasto público.
- b) Las presiones presupuestarias, combinadas con una creciente orientación hacia el desempeño y la rendición de cuentas, han forzado a reexaminar el papel del gobierno: qué hace y qué debería hacer; la manera de fortalecer “cómo” cumple su papel, y en menor medida cuestiones relativas al papel central del gobierno. En todo caso, el enfoque se encamina a contener o reducir el tamaño del gobierno, al tiempo que se mejora su desempeño; o hacer más con menos en todas las áreas de la gerencia pública.

La serie de enfoques en las que se ramifican las reformas emprendidas comprende:

- La continua tendencia hacia la devolución de autoridad gerencial que permita mayor flexibilidad en el cumplimiento de las metas de las políticas públicas, con el apoyo de una mejor gestión de los recursos.
- Una mayor concentración en los resultados como complemento de la devolución de autoridad gerencial y recursos, mediante el mejoramiento del desempeño y una mayor rendición de cuentas.
- Una más fuerte orientación a la calidad de servicio, lo cual implica la consulta al público y conduce a servicios públicos que son más pertinentes a las necesidades y con mayor capacidad de respuesta a las demandas.
- El enfocarse en la adaptación de las estructuras organizativas para mejorar el servicio, el desempeño, la rendición de cuentas y la eficiencia.
- Un mayor énfasis en la importancia del liderazgo y la fuerza de trabajo del sector público eficaces, para facilitar una mayor orientación al desempeño y una cultura de servicio público dirigida a servir.
- La reforma regulatoria, en cuanto herramienta para mejorar la capacidad de los gobiernos para alcanzar los objetivos de las políticas con eficiencia y costo-eficacia.
- Un fortalecimiento de las funciones de conducción (*steering*) en el centro para impulsar las reformas de manera estratégica y promover la coherencia de las políticas externas concurrentes, encarando complejos problemas de políticas y en el ambiente de un sector público más desarrollado.

Por otra parte, y en cuanto a la evaluación realizada con respecto a la gerencia de desempeño, el informe respectivo muestra que la adopción de dicha estrategia se considera en general como un elemento positivo en un proceso de modernización. Los resultados indican que ha mejorado la toma de conciencia sobre los costos, la eficiencia y la eficacia. Estos últimos, producto de la flexibilidad gerencial, descentralización y devolu-

ción. Elementos como la competencia y los contratos también han mejorado el desempeño. Asimismo, se considera que los segundos y las prácticas de comparación con otras organizaciones (*bench-marking*) deberían ampliarse para incrementar el desempeño.

Sin embargo, y a pesar de los muchos beneficios, permanecen problemas en cuanto a la fijación de prioridades y concepción de incentivos. La desconexión entre las políticas y la prestación de servicios no debería de ignorar la relación entre políticas y organizaciones, a la vez que debiera de haber un empleo más sistemático de la información sobre el desempeño en áreas tales como formulación del presupuesto y la negociación del pago de remuneraciones.

De las experiencias recogidas por sus países miembros en los años recientes, la OCDE deriva algunas perspectivas y lecciones para el futuro. Así por ejemplo, se considera que tres cuestiones clave en las que los países estarán interesados serían:

- El *reexamen de papeles*: los gobiernos examinan y deberían continuar reexaminando lo que hacen y cómo lo llevan al cabo.
- Clarificación de la rendición de cuentas en instituciones objeto de devolución: los gobiernos confrontan el problema de poner en claro la rendición de cuentas como contrapartida a la devolución de responsabilidades para la toma de decisiones y de recursos.
- Desarrollar la coherencia estratégica: los gobiernos deberían buscar la coherencia de las políticas no únicamente a través de la coordinación formal de tipo “comando y control”, sino también mediante “enfoques estratégicos”.

Además, en el desarrollo de la estrategia para la gerencia del desempeño se extraen los principios clave que siguen:

- Toma tiempo el desarrollo de buenas medidas de desempeño.
- Los países deben definir objetivos y desarrollar prácticas que correspondan a estos últimos.

- Los enfoques básicos para implantar la gerencia de desempeño deben seleccionarse acordes a las necesidades y situaciones de cada país.
- La gerencia de desempeño debe hacer la diferencia y “dar cuenta de algo”.

Un aprendizaje de especial importancia estratégica para los trabajos futuros en materia de gerencia pública, que recoge la OCDE, consiste en que las diferencias culturales, políticas y administrativas de los países hacen difícil toda generalización. Diferentes culturas enfocan distintos elementos y tienen diferentes arreglos institucionales y procedimentales. La tradición anglo-americana es distinta de los enfoques nórdico, continental y latino. La influencia práctica y teórica del paradigma anglo-americano es significativamente mucho más orientado hacia la gerencia de desempeño. El modelo nórdico es diferente del modelo anglo-americano, pero la historia del Estado de bienestar y subsidiario crean también un foco de atención en el desempeño. Asimismo, ambos modelos parecen contrastar con las tradiciones continental (Estado de derecho) y latina, que semejan operar bajo culturas de servicio público más gobernadas por la ley y apegadas a la norma.

Queda claro para la OCDE que, si bien existe convergencia de enfoques e instrumentos aplicados por los diferentes países, no existe un modelo único para la eficaz gerencia pública, ni tampoco una solución fácil. “Cada país debe encontrar su propio enfoque en la gerencia de desempeño, apropiado a las necesidades, tradiciones y circunstancias particulares.”

III. Reforma de la gerencia pública para el desarrollo

Dice Annmarie H. Walsh (1996), de la Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos de América, que si bien no existe una estrategia simple y ampliamente convenida que forme un “paradigma de la nueva gerencia pública”, se cuenta con un conjunto de tendencias e ideas compartidas por suficientes países, estudiosos y profesionales que constituyen un enfoque para la experimentación y evaluación al cual se le denomina “Reforma de la gerencia pública”.

III. Reforma de la gerencia pública para el desarrollo	216
III.1. Los principios para el mejoramiento de los sistemas de la administración pública en la década de los cincuenta	217
III.2. Reforma de la administración pública para el desarrollo nacional en los sesenta	219
III.3. La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo: enfoque sistémico	220
III.4. Los cambios de la administración pública durante la segunda década de la ONU para el desarrollo de los setenta	224
III.5. Desarrollo gerencial del sector público: tercer decenio de la ONU para el desarrollo en los ochenta	226
III.6. El nuevo paradigma de la administración pública en los noventa y su visión para el tercer milenio	230

- Los enfoques básicos para implantar la gerencia de desempeño deben seleccionarse acordes a las necesidades y situaciones de cada país.
- La gerencia de desempeño debe hacer la diferencia y “dar cuenta de algo”.

Un aprendizaje de especial importancia estratégica para los trabajos futuros en materia de gerencia pública, que recoge la OCDE, consiste en que las diferencias culturales, políticas y administrativas de los países hacen difícil toda generalización. Diferentes culturas enfocan distintos elementos y tienen diferentes arreglos institucionales y procedimentales. La tradición anglo-americana es distinta de los enfoques nórdico, continental y latino. La influencia práctica y teórica del paradigma anglo-americano es significativamente mucho más orientado hacia la gerencia de desempeño. El modelo nórdico es diferente del modelo anglo-americano, pero la historia del Estado de bienestar y subsidiario crean también un foco de atención en el desempeño. Asimismo, ambos modelos parecen contrastar con las tradiciones continental (Estado de derecho) y latina, que semejan operar bajo culturas de servicio público más gobernadas por la ley y apegadas a la norma.

Queda claro para la OCDE que, si bien existe convergencia de enfoques e instrumentos aplicados por los diferentes países, no existe un modelo único para la eficaz gerencia pública, ni tampoco una solución fácil. “Cada país debe encontrar su propio enfoque en la gerencia de desempeño, apropiado a las necesidades, tradiciones y circunstancias particulares.”

III. Reforma de la gerencia pública para el desarrollo

Dice Annmarie H. Walsh (1996), de la Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos de América, que si bien no existe una estrategia simple y ampliamente convenida que forme un “paradigma de la nueva gerencia pública”, se cuenta con un conjunto de tendencias e ideas compartidas por suficientes países, estudiosos y profesionales que constituyen un enfoque para la experimentación y evaluación al cual se le denomina “Reforma de la gerencia pública”.

La expresión *reforma* la emplea Walsh por cuanto indica las oportunidades y dificultades para cambiar las organizaciones y las responsabilidades del personal, así como los intereses creados del *statu quo*. El denominador común de la reforma de la gerencia pública sería la reducción del control centralizado previo a la acción (*ex ante*) a efecto de liberar a las personas presumiblemente aptas para que realicen su trabajo, respondan a los clientes y a las metas de los programas de gobierno. Sin embargo, debería centralizarse la evaluación del desempeño después de haber actuado (*ex post*). El objetivo central, agrega la autora, es permitir una mayor libertad de gerencia para contratar y despedir personal, efectuar y cancelar contratos, experimentar y modificar los parámetros de los programas. El enfoque conlleva una hipótesis obligada: el comportamiento individual y organizacional no puede controlarse de manera eficaz por leyes y reglamentaciones cuando los objetivos de tal comportamiento requieren la solución de problemas y satisfacer demandas de las funciones y condiciones programáticas cambiantes, en mercados globales competitivos.

La retórica de la reforma de la gerencia pública, advierte Walsh, se ha tomado prestada de la gerencia del sector privado, con frecuencia en un nivel superficial: cómo hacer a las agencias burocráticas “más empresarias”, pasar de los estrictos estándares procedimentales a una “gerencia de riesgo interna”, y la “reingeniería” originada en los procesos fabriles, a manera de ejemplo.

Por otra parte, la enorme trascendencia que tiene la administración pública en relación con un eficaz desarrollo económico y social y ha llevado a las Naciones Unidas (1951), desde el año de 1948, a colocar a la administración pública a la par del desarrollo económico y el bienestar, como enseguida se expone.

III.1. Los principios para el mejoramiento de los sistemas de la administración pública en la década de los cincuenta

Uno de los primeros trabajos consistieron en publicar una guía de normas y técnicas de administración pública (1951) que sirviera a los países

menos desarrollados en el estudio y mejoramiento de sus sistemas administrativos. Se debería permitir el acceso a los principios, procedimientos y métodos de la “administración moderna”. El documento, intitulado *Standards and techniques of public administration*, señalaba que el mejoramiento permanente de la administración pública sólo podría realizarse con base en ciertos valores y normas que le dieran direccionalidad a la reforma administrativa.

Entre los requerimientos fundamentales para el mejoramiento de cualquier sistema de administración pública se mencionaban la estabilidad gubernamental, la democracia política, el orden público y el cumplimiento de la ley. Una sólida administración pública florecería solamente bajo un sistema de administración de justicia basado en la protección igual para todos, la administración imparcial de los servicios gubernamentales y las medidas adecuadas para el cambio social. Los gobiernos que abusaban de sus poderes, que habitualmente actuaban en forma arbitraria respecto de las personas y la propiedad, que no respetaban los derechos humanos fundamentales o permitían la deshonestidad en los cargos públicos, carecían de una base adecuada para una administración pública estable y satisfactoria. Asimismo, todo sistema administrativo corría el riesgo de fracasar, tarde o temprano, si no era legalmente responsable ante el público.

Los dirigentes políticos y el público deberían reconocer que el desarrollo económico y social, junto con el de la administración pública, son interdependientes. En último análisis, la aplicación práctica de los principios administrativos cobraba sentido en el logro de resultados con el apoyo de una vida mejor para la mayoría de la gente.

Un sistema sólido de administración pública cuida sus relaciones con el público. Por consiguiente, la manera como las dependencias se ponen en contacto con los ciudadanos determina el grado de conciencia del público en cuanto a sus derechos y obligaciones, así como las posibilidades de censura o apoyo públicos, lo mismo las oportunidades de que surjan quejas o solicitudes de revisión para las apelaciones contra actos administrativos injustos.

Ciertas categorías generales de principios y problemas relativos a los sistemas de administración pública podrían agruparse bajo los siguientes rubros: *organización gubernamental, finanzas públicas, personal público, gerencia administrativa; y planificación.*

La *gerencia administrativa* incluía: *a)* la coordinación de programas administrativos, dependencias y servicios; *b)* el establecimiento o reorganización de dependencias; *c)* la revisión e implantación de nuevos procedimientos y métodos; y *f)* el estudio de la carga y el flujo del trabajo como base de las reorganizaciones, revisión de procedimientos y modificaciones en la planta de personal.

El objetivo último de la gerencia administrativa sería asegurar la acción colectiva entre dependencias, eliminar conflictos, coordinar las políticas, e integrar medidas de observancia obligatoria para cumplir con los programas sustantivos.

Las divisiones de gerencia administrativa u organización y métodos tendrían como objetivos: promover la uniformidad organizacional, administrativa y procedimental; mejorar la calidad de las operaciones; relevar a los departamentos de funciones organizativas, administrativas y rutinarias; y lograr economías en recursos materiales y personal haciendo rendir el desempeño de los servicios.

III.2. Reforma de la administración pública para el desarrollo nacional en los sesenta

Una década después la ONU decidió publicar un *Manual de administración pública* (United Nations, 1961) para facilitar el quehacer de los funcionarios públicos responsables de promover el desarrollo económico, social y administrativo. Su objeto era ayudarles a salvar los obstáculos para una mejor *gerencia administrativa* y formular programas en este sentido.

El *Manual* sostenía que la administración había quedado rezagada frente a las funciones del Estado-servicio. Se esperaba que el Estado fuera el acelerador de la transformación económica y social y dejara de ser el conser-

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

vador del *statu quo*. Por lo tanto, los propósitos de la administración pública habían sido también objeto de una total reorientación.

En consecuencia, para que el Estado moderno llevara a la práctica sus programas de progreso económico y social debería desarrollar su capacidad administrativa. El mejoramiento de la administración constituía así la condición *sine qua non* en la realización de esos programas a la vez que cerraba la brecha entre las necesidades que había de atender y la capacidad para satisfacerlas, respondiendo así al descontento público con respecto al funcionamiento de los servicios del Estado.

El *Manual* apoyaría en la identificación de los problemas generales de la administración, con el fin de advertir sus causas y traducirlas en un programa de reforma administrativa. Los elementos que comprendía el *Manual* en cuanto constantes y esenciales para el perfeccionamiento de la administración pública fueron los siguientes: *la organización administrativa del Estado; los métodos y materiales; el servicio civil de carrera, la administración de personal y las relaciones humanas; la descentralización; las instituciones autónomas y empresas públicas; la administración presupuestaria y financiera; la investigación y planificación; la toma de decisiones; las relaciones públicas e información, y la reforma administrativa.*

III.3. La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo: enfoque sistémico

En el año de 1966 la división de administración pública de las Naciones Unidas reconoce la urgencia de contar con guías cuya solidez permitiera evaluar la capacidad administrativa para el desarrollo, en cuanto a que la habilidad de las organizaciones gubernamentales para formular y ejecutar los planes y proyectos dependía en gran parte de ello. Se le solicitó a Interplan (*International Group for Studies in National Planning*) asumir el reto de la tarea, por lo que el comité encargado de ello, presentó en 1968 la monografía titulada “Evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo”. El comité estuvo presidido por Bertram M. Gross y participaron

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

entre otras distinguidas autoridades: Michel Crozier, Saul Katz, Jozef Pajestka, Enrique Tejera Paris, Eric Trist y Yehezkel Dror.

El enfoque adoptado significó un vuelco en el paradigma para el análisis de la administración pública. Se partió de la idea de que ciertos conceptos mecánicos o jerárquicos eran insuficientes: la burocracia verticalmente integrada, pero horizontalmente compartimentada, de Max Weber; la preocupación casi exclusiva por cuestiones relacionadas con el buen funcionamiento de esa burocracia, por parte de “organización y métodos”; el tipo de estudios de Taylor; el control y evaluación puramente legal; el gobierno sólo como guardián de la ley y el orden. Para el comité no todo se reducía a eso: los grupos informales con frecuencia son decisivos; la información debería difundirse con mucha mayor amplitud; la retroalimentación (*feedback*) desde la base debería ser franca y eficiente; la descentralización debería ser lo más amplia posible; los administradores requerían un nuevo tipo de formación, etcétera. Estos cambios estaban asociados con la “teoría de sistemas”, cuya creciente importancia corría pareja a la revolución de las comunicaciones y la nueva demanda de “participación” en todos los niveles.

La “administración”, “el proceso para alcanzar resultados, conforme a las políticas establecidas a través de las organizaciones”, es uno de los principales factores en todas las esferas y en todo los sectores, pero particularmente decisiva en el sector público. La “administración” se define también, en el documento de Interplan como “la dirección o gerencia de organizaciones y sistemas de organizaciones”.

A estas últimas se les considera como “sistemas” de personas y recursos que ejecutan ciertas actividades mediante la interacción de sus partes y en relación con su medio ambiente. Y por “capacidad administrativa” se entiende “la capacidad de obtener resultados por medio de las organizaciones”. De hecho ni siquiera en el sector privado, en el que las empresas se ven vitalmente afectadas por los programas gubernamentales, puede tener éxito ningún programa de desarrollo sin capacidad administrativa en el sector público.

Si bien el mejoramiento de la capacidad de una organización requiere cambios en su estructura y relaciones con su entorno, el propósito básico del cambio es “mejorar su desempeño”.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

El “desempeño” es el criterio principal para juzgar a las organizaciones (y a sus administradores) y se ve afectada vitalmente por las fortalezas y debilidades de su estructura interna, lo mismo que por las restricciones u oportunidades que le impone u ofrece su circunstancia. Al respecto, definir la “misión”, esto es, responder a la pregunta “A qué negocio nos dedicamos o deberíamos dedicarnos realmente”, es un factor crítico, por cuanto “si uno está jugando el juego incorrecto, poco importa que tan bien lo haga”. En consecuencia, una de las virtudes más importantes de un administrador es la de comprender los cambios rápidos y complejos del medio circundante y ayudar a su organización a adaptarse creativamente a los mismos. A esto se le denomina la “capacidad analítica” de la organización.

Este nuevo esquema mental, esta manera de percibir, pensar, valorar y actuar, asociada con una particular visión de la realidad (Harmon, 1970, citado por Barzelay) con respecto a la administración y las organizaciones del sector público; esto es, el “cambio de paradigma”, esta transformación fundamental de conceptos, como lo califica Capra (1992), incluye los componentes del *enfoque de sistemas: desempeño, estructura y entorno*.

El desempeño incluye la obtención del medio ambiente de los “insumos” y sus costos. Estos son transformados en “productos” intermedios y finales, como la prestación de servicios a la “clientela” en términos de su naturaleza, cantidad y calidad, y los servicios relativos a “invertir en la propia capacidad organizacional”. Además de los “resultados” o efectos de esos productos y su uso por los diferentes grupos de la sociedad.

La *estructura* tiene que ver con las distintas unidades que constituyen la organización y las relaciones entre sí. Estas unidades, compuestas por personas y cosas, son las que actúan y pueden mejorar su desempeño. Por cuanto “administración” tiene connotaciones históricas desfavorables, como el obstaculizar los asuntos y canalizarlos conforme con reglas estrictas, el “administrador” debería ser un “empresario público responsable”. Las unidades de organización se diferencian en subsistemas que realizan el “trabajo sustantivo” y los *servicios auxiliares* que “existen para apoyar a los primeros, no para dominarlos”. Las relaciones “laterales” u “horizontales” entre unidades son esenciales en la coordinación y comunicación, aparte de las formales e

informales, al igual que la retroalimentación de información por canales múltiples.

La *descentralización* hacia las administraciones locales y las organizaciones e instituciones no gubernamentales evita que se reduzca la capacidad del gobierno central para su buen desempeño. Otros elementos importantes son los “centros rectores” encargados de la administración o gerencia de la organización (o el sistema), por cuanto la expresión “capacidad administrativa” se refiere precisamente a éstos. Especial consideración merecen los “códigos profesionales de conducta” de los servidores públicos y “gerentes profesionales”, al igual que las normas morales y éticas, siendo la lealtad a la organización una de las fundamentales.

Por otra parte, la capacidad de hacer frente a la gran complejidad del *medio ambiente*, o entorno, es un elemento de la organización y de la capacidad administrativa tan importante como cualquier otro. Es necesario distinguir entre el medio inmediato, operativo o de tarea, y el más remoto, general o “contextual”. El primero incluye las transacciones con el conjunto de grupos gubernamentales, organizaciones privadas, minorías étnicas, asociaciones voluntarias y público en general que actúan como clientes y proveedores, partidarios o adversarios, y controladores o controlados por ella. También puede comprender clientes y proveedores extranjeros, prestamistas, inversionistas y donantes, grandes y pequeños bloques de poder, sus organizadores, y organizaciones transnacionales. El *entorno contextual* tiene que ver con las dimensiones mundiales del ambiente, las cuestiones nacionales, la turbulencia y aceleramiento del cambio en el entorno, las transformaciones en respuesta a los “metaproblemas” de carácter global, y las trampas ecológicas.

En ese contexto, el gobierno es el principal instrumento de adaptación creativa y los administradores deben desempeñar un papel activo, más que pasivo, con una orientación al futuro. Habrán de formular alternativas para la toma de decisiones, con una nueva actitud y una nueva forma de ver las cosas que ha modificado la “estructura cognoscitiva” de la administración para el desarrollo. “Se tiene que inventar el futuro ya que no se puede predecir”.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

Una revisión del progreso de los trabajos de las Naciones Unidas en administración pública, durante el periodo 1966-1970 (Naciones Unidas, 1971) muestra avances en las principales esferas de:

- a) la reforma administrativa en gran escala;
- b) los aspectos administrativos de la planificación, incluyendo la evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo;
- c) la administración de personal y la capacitación a nivel de dirección superior y para el desarrollo de aptitudes profesionales a fin de aumentar la capacidad administrativa para el desarrollo;
- d) organización y métodos, no limitada a la aplicación de técnicas tradicionales, sino como instrumento para mejorar la labor de dirección o gerencia, con el uso del análisis de sistemas, la investigación de operaciones, el procesamiento electrónico de datos y las ciencias del comportamiento;
- e) la supervisión y administración de empresas públicas; y
- f) la descentralización y administración local.

III.4. Los cambios de la administración pública durante la segunda década de la ONU para el desarrollo de los setenta

La estrategia internacional de las Naciones Unidas para el segundo decenio del desarrollo (1970) fijó exigentes objetivos económicos y sociales, advirtiendo que un serio obstáculo lo constituía la falta de suficiente capacidad administrativa. Había que recrear, renovar, perfeccionar y revitalizar “la administración pública”, entendida como “la totalidad de los procesos administrativos del gobierno”, para lograr los cambios y realizaciones que exigía la transformación de las sociedades, en todos los niveles y en una amplia gama de campos, con un sentido de urgencia y una acción audaz.

Entre los cambios y fuerzas que afectaban cada día en mayor grado a la administración pública, y a los que ésta debería de adaptarse, figuraban: la rápida transformación de los medios social, político y económico, los

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

avances espectaculares de la ciencia y la tecnología, el estallido demográfico y el afán de los pueblos menos privilegiados por obtener una mejora de sus condiciones de vida y por reducir las disparidades existentes.

Las Naciones Unidas advertían que aunque se reconocía universalmente la rapidez y magnitud del cambio, sólo con lentitud iba siendo objeto de atención su influencia sobre los sistemas gubernamentales y administrativos. La administración pública se había orientado, tradicionalmente, hacia la estabilidad y al mantenimiento del sistema, ahora la administración pública tenía que hacer frente a un ambiente cada vez más turbulento, caracterizado por la complejidad y la incertidumbre. En muchos países lo que se requería era una verdadera revolución administrativa.

Había que sustituir las estructuras, prácticas y sistemas administrativos no funcionales e inaplicables. La rutina tortuosa y dilatoria, los privilegios especiales, la corrupción, la indolencia e insolencia con que a menudo traban muchas burocracias gubernamentales y servicios públicos no tenían cabida en la administración del desarrollo. Tales prácticas y conductas deberían ser sustituidas por organizaciones dinámicas, una gestión ágil, procesos administrativos simplificados y elevadas normas éticas y de desempeño.

También era imperativa la participación popular más amplia en la fijación de metas, ejecución de programas y proyectos, formulación de planes y adopción de decisiones. Esto debería acompañarse de procesos consultivos en la gestión interna de las organizaciones, junto con sistemas para una más efectiva participación de los servidores públicos en todos los niveles, de forma que mejorase el funcionamiento de la organización y aumentara la satisfacción de cada uno de ellos. Asimismo, la investigación orientada a la acción, y a los problemas, daría bases más racionales y seguras para las decisiones de política y de cambio administrativo.

La administración pública funciona en un medio político y las fuerzas políticas son un factor importante que influye en la capacidad administrativa. Por consecuencia, los dirigentes políticos, y quienes ocupan los altos cargos en el gobierno, deberían reconocer la urgente necesidad de acrecentar dicha capacidad, comprometerse a mejorar radicalmente la

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

administración pública, y proporcionar la orientación constante y los recursos necesarios con tal fin.

El objetivo básico de los programas de administración pública consistió en consolidar su eficacia en todos los niveles y en todas las esferas referentes al desarrollo, a fin de acelerar el progreso económico y social. Las principales categorías de programas se agruparon como sigue:

- 1) Sistema administrativo general: *a*) evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo; *b*) aspectos administrativos de la planificación y de la ejecución de los planes para el desarrollo; *c*) reformas administrativas y de gerencia; y *d*) administración de personal.
- 2) Insumos principales de administración pública: *a*) formación del personal: enseñanza y capacitación; *b*) administración financiera; y *c*) administración de materiales.
- 3) Enfoques, métodos y técnicas de gerencia: *a*) empleo de técnicas modernas de gerencia; *b*) aplicación de la tecnología de computación; y *c*) participación ciudadana en la administración.
- 4) Subsistemas administrativos importantes relacionados con objetos e específicos de desarrollo: *a*) administración de las principales funciones, programas y proyectos sectoriales para el desarrollo y sus instituciones; *b*) supervisión y gerencia de empresas públicas; *c*) administración regulatoria; y *d*) administración judicial y legal.
- 5) Administración regional: *a*) subversiones y gobierno local.

III.5. Desarrollo gerencial del sector público: tercer decenio de la ONU para el desarrollo en los ochenta

Con miras a definir la estrategia en administración pública del tercer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, se extrapolaron tendencias hacia los años ochenta. Se consideró que los modelos globales preparados por instituciones internacionales y nacionales de países industrializados no arrojaban mucha luz acerca del futuro de los países en desarrollo. Por otra parte,

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

la lentitud del cambio de la administración pública facilitaba la especulación acerca del futuro (United Nations, 1978), a saber:

El papel del gobierno crecería rápidamente y, por consecuencia, habría un tremendo incremento en el número de organizaciones públicas, el alcance y la substancia de las políticas públicas y la extensión del Estado administrativo, incluyendo las empresas públicas.

En ese contexto las mejoras administrativas deberían concentrarse en temas como los siguientes:

- Mejorar la calidad de las políticas generales y operacionales.
- Institucionalizar la planificación y lograr una mayor eficacia, eficiencia y productividad en la ejecución de los planes y programas.
- La tasa de obsolescencia de las organizaciones y de los *gerentes públicos* crecería con rapidez, lo cual haría necesario un plan de estrategias para su renovación continua, además de arreglos organizacionales para la gerencia de sistemas complejos y el equilibrio entre la centralización y la descentralización.
- Los problemas del creciente desempleo crearían demandas sobre el gobierno como empleador y demandaría garantizar el uso productivo y eficiente de esos recursos.
- La gerencia de los esfuerzos sostenidos de desarrollo demandaría mayor innovación de habilidades y sistemas de gerencia más dinámicos. Si bien la administración pública históricamente se había preocupado más de las técnicas y los procedimientos jurídicos que del logro expedito de resultados, las actividades comerciales, industriales y económicas, como parte del papel del Estado, exigían una “capacidad de gerencia pública” que hasta ahora había correspondido sólo al sector privado.
- Modernizar la administración encargada de la regulación; al tiempo que la administración pública habría de actuar dentro de los marcos jurídicos y respetar plenamente los procedimientos legales respecto de cuestiones relativas a los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

- Prestar mayor atención al diseño de *indicadores de desempeño y eficiencia*, y al desarrollo de *sistemas de evaluación del desempeño* de las organizaciones públicas en general y las empresas públicas en particular.
- Elevar los sistemas del sector público hacia nuevas metas, nuevas esferas de actividad y a las cambiantes necesidades sociales sería el problema a encarar de mayor importancia. De ahí que el principal reto de la administración pública consistiría en crear, fortalecer y acrecentar las *capacidades de gerencia moderna* en los servicios públicos para atender los problemas del cambio y el desarrollo.

Por otra parte, un nuevo orden internacional exigía que los sistemas de administración pública se ocuparan no sólo de cuestiones diferentes en cuanto a contenido, sino que requerían estrategias y medidas distintas para su implementación.

Sin embargo, y tal como lo expone un Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (1996), en el decenio de 1980 se desarticularon las actividades de perfeccionamiento de la administración pública que se llevaban a cabo en los países en desarrollo debido a las crisis económicas, en particular la de la deuda externa, así como al aumento de la carga de la deuda, la baja de los precios de los productos básicos, el lento crecimiento de la producción y una movilización insuficiente de recursos internos. Muchos de esos países debieron adoptar medidas de ajuste estructural, a menudo con los auspicios de las instituciones financieras internacionales. Se dio renovado impulso a la *gerencia del sector público* y al desarrollo de recursos humanos, a fin de lograr un desarrollo socioeconómico dinámico y sostenible, y se trató de obtener más asistencia para mejorar las *técnicas de gerencia*, la *gerencia de la política pública* y la aplicación de procesos modernos de administración.

El citado informe comenta que, si bien en cincuenta años se ha reconocido la importancia de la aportación de la administración pública al desarrollo, desde mediados de los años sesenta el mayor hincapié se hizo en los resultados y en los efectos del quehacer administrativo, para desembocar en el decenio de los años ochenta en una “orientación basada en los resultados”.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

En tal circunstancia, el Consejo de gobierno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1989 decidió establecer un Programa de desarrollo de la capacidad gerencial y desarrollo institucional, denominado Programa de Desarrollo Gerencial (*Management Development Programme*). Entre los antecedentes y justificación del Programa se mencionaban, además de los factores externos e internos que habían producido importantes problemas financieros, la ineficiencia del sector público y la falta de un sector privado con espíritu empresarial y productivo. Estos problemas habían planteado la cuestión de la elección de políticas y a la vez suscitado preocupación por la capacidad de gerencia de las instituciones nacionales responsables de la ejecución de las políticas adoptadas. En ese contexto, el objetivo del Programa para el desarrollo gerencial sería el de “crear capacidad institucional y de gerencia para lograr el mejoramiento sostenido del sector público”.

El mismo informe (Naciones Unidas, 1996) señala que otros organismos de cooperación técnica y financiera internacional han colaborado en el empeño de mejorar la administración pública para el desarrollo durante los años ochenta.

Así, el PNUD llevó al cabo su Programa para el desarrollo de la capacidad gerencial arriba citado, conocido ahora como “División de desarrollo de la Gerencia” (*Management Development División*). De la misma forma, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) insisten, conjuntamente, en que la concesión de determinados préstamos y asistencia dependan de que el gobierno en cuestión se comprometa a introducir diferentes mejoras en la *gerencia de los asuntos públicos*.

A manera de ejemplo, leemos en el documento *The Reform of Public Sector Management. Lessons of Experience* (World Bank, 1991) que para este organismo mundial muchos gobiernos de países en desarrollo requieren de instituciones más eficaces y eficientes si han de concebir, implantar y mantener políticas y proyectos económicos productivos. Una lección de las experiencias de ajuste estructural ha sido que un desempeño pobre está en función de una débil capacidad institucional en el sector público; y que las mejores políticas no pueden ponerse en práctica con

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

una mala administración pública. Por lo tanto, el desarrollo institucional y el desempeño del sector público ocupan un lugar central en las estrategias de desarrollo y en las actividades del Banco.

De igual forma, se subraya en el citado documento que el nuevo énfasis en la estrategia de desarrollo por un mayor papel del sector privado se ha interpretado por algunos como una reducción del sector público y de su papel en todas las áreas. Esto es incorrecto. Lo que se requiere es un sector público con un papel diferente, quizás de menor tamaño, pero estratégico, es que una “buena gerencia del sector público” es un “ingrediente crucial en cualquier estrategia de desarrollo basada en las iniciativas del mercado y privadas”. Estas estrategias demandan un sector público de alta calidad capaz de reaccionar a las cambiantes condiciones económicas. Ello engloba la redefinición de las dimensiones del Estado, al tiempo que “se gerencia menos pero mejor”. Con tal propósito el Banco Mundial ha promovido la Reforma de la gerencia del sector público (*Public Sector Management Reform*), íntimamente relacionada con parte importante de los temas de la gobernancia (*governance*), ya que las organizaciones públicas se muestran ineficaces y costosas. De tal suerte, el avance sostenido de la reforma requiere el compromiso y el “sentido de pertenencia” por parte del gobierno, pues se conduce entre obstáculos sociopolíticos que necesitan paciencia y persistencia para salvarlos.

III.6. El nuevo paradigma de la administración pública en los noventa y su visión para el tercer milenio

Ya en el último decenio del siglo XX se produjeron en todo el mundo enormes cambios políticos y económicos, caracterizados por una tendencia cada vez mayor a la democratización, y a la mayor subordinación a las fuerzas del mercado, con más preferencia por movilizar recursos internos y reducir los déficits fiscales, un aumento en la privatización, una participación cada vez mayor de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias en los procesos de desarrollo y un mayor reconocimiento de la necesidad por lograr un

desarrollo sustentable y ecológicamente seguro. Estas nuevas tendencias, como, afirma Naciones Unidas (1996), entrañan un papel distinto, pero igualmente significativo para el sector público.

Como señalaría el secretario adjunto de las Naciones Unidas, en la Novena reunión de expertos sobre el programa en materia de administración y finanzas públicas (Naciones Unidas, 1989), a finales de los ochenta la administración del sector público era esencial para apoyar las funciones básicas de los gobiernos y responder a las exigencias del crecimiento y del desarrollo. Por esto, al inicio de la segunda mitad de la década de los noventa, en otra reunión de expertos (Naciones Unidas, 1996), se reiteraría que el mejoramiento y fortalecimiento del gobierno es un requisito indispensable para el éxito de cualquier programa o estrategia de desarrollo. Era posible que la calidad del ejercicio del gobierno fuera la variable más importante del desarrollo bajo el control del Estado. Desde esta perspectiva la administración y el desarrollo también serían inseparables. La “administración pública” se consideraba como “el gobierno en acción”, y el desarrollo consistía en el objetivo o el propósito de todas las medidas adoptadas por los gobiernos.

La constante importancia de la administración en el desarrollo reflejaba la creciente prioridad atribuida por los gobiernos en el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de la gerencia del sector público. Pero además de aumentar sustancialmente su productividad, subrayaba el citado funcionario de Naciones Unidas, el reto que tenía ante sí la administración pública era demostrar su capacidad de adaptación, innovación y gestión del cambio.

En tal circunstancia fue propuesto el “Plan de mediano plazo para el periodo 1992-1997” de las Naciones Unidas en materia de administración pública”, el cual comprendió las siguientes esferas programáticas:

- 1) *Gestión de prioridades y políticas en el sector público:* a) desarrollo de mecanismos y métodos de evaluación eficaces en el sector gubernamental; b) administración y gestión de programas sectoriales; c) capacidad para hacer frente a cambios e incertidumbres; y d) aumento del público a la información, entre otros.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- 2) *Mejoras estructurales e institucionales*: a) creación y revitalización de instituciones; b) descentralización; c) creación de capacidad para el cambio; d) capacidad de las personas para participar eficazmente en actividades del sector público; e) movilización de recursos, contribución de la gestión financiera-presupuestaria a la eficacia y eficiencia del gobierno; f) toma de conciencia acerca de los costos y la movilización de recursos; y g) aumento de la eficacia del sector estatal y de las empresas públicas.
- 3) *Desarrollo de los recursos humanos*: a) importancia de la creación de servicios de capacitación interna en cada organismo gubernamental; b) creación de capacidades al nivel de la base; y c) importancia de los estilos de liderazgo en la capacitación de funcionarios superiores y la capacitación de instructores.

Posteriormente, y durante la Undécima reunión de expertos sobre el programa de las Naciones Unidas en administración y finanzas públicas (Naciones Unidas, 1994), a mediados de 1994 se percibía que el decenio de 1990 continuaría presentando retos extraordinarios y difíciles a los sistemas de administración de todo el mundo. Los gobiernos se enfrentaban a un sinnúmero de fuerzas internas y externas que creaban un medio complejo para la toma de decisiones.

En dicho entorno era urgente reestructurar y reorientar las operaciones de los gobiernos para asegurar que la administración pública estuviera en condiciones de “mejorar su desempeño” y adoptar una actitud más “sensible y responsable” ante las necesidades de la población. Asimismo, se observó que las mejoras estratégicas en los sistemas de gerencia pública para el siglo XXI deberían estar orientados hacia el mejoramiento de la productividad, la eficacia y la capacidad de respuesta de las estructuras gubernamentales, la mejora de la función de gobierno y la responsabilidad de éste, al igual que la promoción de nexos entre los gobiernos y los sectores privados.

Entre los desafíos a los que se enfrentaría la administración pública en los países en desarrollo se encontraba la función de gobierno y la

creación de capacidad [habilidades, conocimientos e instituciones en áreas críticas como el análisis de políticas públicas y la gerencia (Jaycox, 1992)], además de cuestiones de organización y estructuras, de responsabilidad y desempeño, entre otras.

En cuanto al primer desafío, se advirtió que el concepto y la práctica de la “buena función de gobierno” deberían comprenderse desde dos puntos de vista, a saber: *a*) la prestación de servicios de alta calidad al público; y *b*) el trato justo y equitativo de todos los ciudadanos en virtud de la ley.

Una “buena función de gobierno” implicaba permitir la realización de todo el potencial individual y de las comunidades; desarrollar una economía estable; fomentar la participación del público en los asuntos de gobierno; y, la apertura para comunicar y examinar los logros del gobierno a nivel local y nacional. El contenido crítico de la labor de la administración pública incluía el asesoramiento a los titulares de las dependencias del Ejecutivo y a los órganos legislativos; la comunicación de información precisa sobre las acciones del gobierno; la aplicación de las políticas gubernamentales y la gestión de los fondos públicos y de los contribuyentes.

Además, la dirección de la labor de la administración pública debería estar firmemente anclada en un conjunto de valores comunes que incluyeran la probidad en el manejo de los fondos públicos, la honestidad, integridad e imparcialidad y la separación del deber público del interés privado. También la creación de capacidad para asegurar una administración pública eficaz en apoyo de una “buena función de gobierno” requería de los funcionarios públicos la capacitación para aumentar sus aptitudes, desarrollar en los niveles superiores cualidades de liderazgo, iniciativa y adaptabilidad, y mejorar las aptitudes interpersonales y la capacidad para administrar mediante contratos basados en el desempeño o rendimiento con organizaciones no gubernamentales y otras de los sectores social y privado.

En cuanto a la capacidad de modificar la organización y las estructuras, mediante la descentralización, la distribución de poderes, la descon-

centración o la delegación de responsabilidad para tomar decisiones sin autorización previa de la administración central, de ella misma dependería que pudiera fortalecer a las diversas comunidades dentro del Estado. Asimismo, la administración eficaz y la mayor participación de la población en los asuntos públicos dependerían del grado en que los funcionarios más cercanos al punto de prestación de los servicios fueran responsables de la adopción de las decisiones pertinentes.

Respecto de las “cuestiones de responsabilidad”, se hizo hincapié en que la legitimidad y credibilidad de un gobierno dependía de la medida en que los funcionarios gubernamentales fueran responsables del logro de los objetivos nacionales. Un sistema de responsabilidad adecuado ayudaba también a quienes deseaban aclarar sus metas, objetivos y tareas, haciendo de esta forma más transparente lo que se deseaba alcanzar. Para ello era necesario lo siguiente:

- a) sistemas eficaces de contabilidad e información sobre gestión;
- b) la especificación de estándares de servicio o de desempeño (*calidad*);
- c) una clara comprensión de lo que se habría de lograr, incluyendo costo y cronograma;
- d) una declaración personal de objetivos para cada gerente o funcionario superior, revisable cada año por lo menos, como parte de la vigilancia del desempeño, y que tendría efectos sobre las decisiones relativas a sueldos, traslados de carrera, ascensos y jubilación; y
- e) la responsabilidad financiera, con elementos tanto nacionales como individuales de “responsabilidad presupuestaria”. La responsabilidad sería “hacia arriba”, en relación con una legislatura, o “hacia abajo” respecto de público en general, en cuanto el “cliente” de muchos servicios públicos. Del mismo modo la responsabilidad administrativa requería una clara cadena de responsabilidad, desde la cumbre de la organización hasta la base, abarcando tanto la elaboración de políticas cuanto la prestación de servicios. Así también dicha responsabilidad se aplicaba a los funcionarios en forma individual, a los equipos o grupos de proyectos y a las dependencias u organismos en su totalidad.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Con relación al “desempeño en la administración pública”, éste debería incluir el de cada persona en su trabajo, evaluado en forma periódica y rigurosa, al igual que la capacidad de las organizaciones para desempeñarse en forma eficiente y eficaz, a corto y largo plazos. La administración pública lograría mantener la confianza de la población en la medida en que se:

- a) elevara continuamente la calidad de los servicios que presta al público;
- b) alentara a quienes tratan con el público a ser corteses, diligentes y serviciales con sus clientes;
- c) utilizara los recursos públicos en forma eficaz y eficiente; y
- d) prestara asesoramiento objetivo a los líderes políticos.

Asimismo, el desempeño se vería afectado en gran medida por la calidad de la administración del personal; el otorgamiento de facultades; la motivación y remuneración del personal; la percepción de este último en cuanto a su situación frente a la población; y una razonable continuidad de las políticas y los administradores, vinculadas con sistemas de evaluación rigurosos para todos y una cultura de gestión con base en el desempeño.

Otros desafíos importantes tenían que ver con la tecnología de la información para la gestión pública, la descentralización financiera y la movilización de recursos, el gobierno y el desarrollo del sector privado, incluyendo la reforma y privatización de las empresas públicas, el marco normativo del sector privado, la demasiada reglamentación y su aplicación deficiente, así como el desarrollo de la capacidad gerencial.

Posteriormente, a mediados de los años noventa, en el seno de la Décima segunda reunión de expertos en administración pública (Naciones Unidas, octubre de 1995), se reiteró el cuestionamiento de la estructura y los procesos de la gobernancia en cuanto a la función tanto del Estado como de la administración pública en el desarrollo. Todo ello en el contexto de los cambios en todo el mundo, influido por la demanda de mayor participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

públicos, la creciente interdependencia económica dentro de una economía de mercado mundial, y donde no resulta ya pertinente la configuración tradicional de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

El desafío primordial que exige una redefinición de la función del Estado proviene de la economía fundada en el mercado, y se reorienta desde las funciones de producción a las de establecimiento de políticas, reglamentación y mediación. Los gobiernos dejan el intervencionismo y la orientación hacia los monopolios estatales, y favorecen la ubicación de las actividades creadoras de riqueza en el sector privado, salvo cuando existen razones transparentes y demostrables para la participación del sector público.

La perspectiva más probable en cuanto a la reformulación y la redefinición del Estado y la administración pública consistirá en que el primero otorgue a los ciudadanos una participación más completa en la gestión de la cosa pública, respondiendo en mayor grado a sus necesidades y demandas e incrementando la transparencia y la responsabilidad o el rendimiento de cuentas. A su vez, el sistema de administración pública habrá de reestructurar el sistema de gerencia para mejorar la eficiencia, además de mantener su responsabilidad central de poner en práctica el Estado de derecho, y las responsabilidades programáticas de mitigar la pobreza, el desarrollo social y de infraestructura, la protección ambiental y facilitar el desarrollo del sector privado.

Para tal efecto, la administración pública debe ganarse la confianza del público respecto de su capacidad para responder a las necesidades y demandas del pueblo. Con tal fin, los gobiernos han de mejorar la prestación de los servicios, establecer un marco abierto y capacitador para las actividades económicas, así como brindar un marco imparcial y equitativo para las transacciones sociales y económicas.

Los factores críticos serán el liderazgo, el compromiso con el cambio y la flexibilidad. El primero de dichos factores habrá de definir y comunicar una visión para el futuro, al igual que las estrategias mediante las cuales se puedan alcanzar las metas claramente expresadas y bien definidas. El pensamiento a largo plazo, de nivel nacional e internacional, debe vincularse con las necesi-

dades inmediatas del pueblo. El compromiso con el cambio habrá de definirse a través de la capacidad del sector público para dar respuesta a las circunstancias cambiantes facilitando el crecimiento económico, extrayendo recursos para los servicios actuales y las nuevas demandas y, al mismo tiempo, manteniendo los servicios existentes sin incrementar el costo.

Esos desafíos obligarán a los administradores públicos no sólo a permanecer a tono con los cambios, sino a preverlos y darles respuesta. En ese contexto cambiante, los conocimientos y las capacidades necesarios para la administración y gestión serán diferentes. Los administradores públicos deben ser abiertos, flexibles y capaces de hacer frente a la complejidad, donde las relaciones e intercambios entre las sociedades, gobiernos, economías y administraciones públicas dejan de estar aislados y trascienden las fronteras nacionales. Por consiguiente, los sistemas de administración pública en el desarrollo deben de ser *gestores de cambio*.

Diversas tecnologías e instrumentos de gerencia podrán acelerar el proceso de formación de capacidades en la administración pública en las siguientes esferas:

- Formación de capacidades en la generación de conocimientos y creatividad para la definición de estrategias hacia el futuro, en cuanto responsabilidades centrales de la administración pública para la gestión de los asuntos públicos. Esta primera esfera comprende los subcomponentes de pensamiento estratégico para el futuro, diseño de nuevas formas para evaluar a los dirigentes, examinar el proceso de elaboración de políticas junto con la red interactiva de dirigentes políticos, altos funcionarios y otros dirigentes fuera del sistema de la administración pública.
- Desarrollar capacidades para hacer frente a las complejidades y los cambios rápidos multisistémicos y de todo el sistema, al igual que en materia de desempeño dentro de las instituciones públicas.
- Comprensión de la moderna tecnología de las comunicaciones respecto de la investigación y reunión de información, así como la toma de decisiones, en tanto exigencia básica para el personal de los sistemas de administración pública.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- Formación de capacidades en el diseño y reestructuración de organizaciones públicas. También es de particular importancia la prestación de servicios eficaces y eficientes, por cuanto su demanda se incrementa y los recursos disponibles se reducen grandemente o se mantienen en el mismo nivel.
- Competencia para la transparencia y la rendición de cuentas, con objeto de que los sistemas de administración pública sean capaces de supervisar la utilización de los recursos conforme con las normas y los procedimientos establecidos, desde el punto de vista de los resultados y apegados a normas internacionales en gestión financiera para el caso de los recursos externos.

Se concluye que cuando los administradores tienen una capacitación de alta calidad, trabajan en una estructura que los motiva y los recompensa a la vez que utilizan instrumentos modernos de gerencia y tienen condiciones de trabajo razonables; cabe esperar que contribuyan a la productividad y al desempeño de la organización. Los sistemas de administración pública pueden lograr sus objetivos si la formación de capacidades permite *mejorar su propia calidad total*, en un marco de claridad de metas y políticas, y dinamismo en el liderazgo.

En ese orden de ideas, el Grupo de expertos en administración y finanzas públicas de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, marzo de 1996) formuló, entre otras recomendaciones para la reforma y mejoramiento de los sistemas de administración pública, durante el segundo lustro del decenio de los años noventa, las siguientes:

- 1) Fortalecer la capacidad de elaboración, asesoramiento y gestión de políticas en áreas críticas, además de alentar la elaboración de planes estratégicos.
- 2) Conseguir y mantener elevados niveles de desempeño, estableciendo metas e indicadores claros, completos y sin contradicciones. El desempeño dependerá de: *a*) claridad de fines; *b*) autoridad y responsabilidad; *c*) coordinación de los involucrados; *d*) eficacia (cumplir la tarea correcta) y

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

- e) eficiencia (cumplirla al menor costo). La vigilancia del desempeño organizativo exige evaluación y medición –cuantitativa y cualitativa– mediante indicadores, de modo que los valores obtenidos retroalimenten a los administradores. También es necesario elaborar y adoptar incentivos que alienten el cumplimiento, desalienten el desempeño deficiente y recompensen la excelencia.
- 3) Reestructurar las organizaciones, las funciones y la gestión del aparato administrativo, como actividad continua. Para mantener con éxito estos programas el gobierno debería fortalecer la capacidad de las dependencias encargadas de este cometido.
 - 4) Invertir en los recursos humanos, con la finalidad de prestar servicios de alta calidad y dotados de capacidad de respuesta. Los propios dirigentes deberían participar en el proceso de aprendizaje; particularmente para hacer frente a las nuevas necesidades urgentes en materia de capacitación y gestión económica, desarrollo centrado en el ser humano y análisis de políticas públicas.
 - 5) Orientar las actividades de la administración pública hacia los ciudadanos para reflejar sus necesidades y preferencias siempre cambiantes, además de facilitarles el acceso a los servicios públicos, por cuanto los gobiernos enfrentan el desafío de prestar más y mejores servicios a través de aquélla. También se recomienda establecer una estrecha comunicación con los usuarios, a fin de mejorar la calidad de los servicios y obtener información acerca de su percepción sobre los mismos.
 - 6) Procurar la realización, por parte del gobierno, de evaluaciones objetivas a sus políticas y programas de privatización, tratar de establecer el momento y lugar apropiados para la privatización dentro de un programa de ajuste estructural; proporcionar un contexto propicio y alentador para la creación de empresas en pequeña y gran escala; y prestar mayor atención al mejoramiento del desempeño del sector paraestatal.
 - 7) Organizar un marco jurídico de la administración pública apropiado, codificando las leyes y procedimientos a fin de facilitar el acceso a las garantías de la ley y no perjudicar los derechos de los ciudadanos, además de fortalecer la supervisión judicial de la administración pú-

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

blica y, de ser necesario, hacer frente a la corrupción y al abuso de poder. El marco jurídico sirve de base a la administración pública, al tiempo que asegura los derechos, la seguridad y la estabilidad; además de constituir el medio por el cual los gobiernos reglamentan los servicios y los prestan a los ciudadanos. También brinda mecanismos para controlar al sector público mediante la rendición de cuentas y la responsabilidad. De igual forma el derecho es esencial como garantía de los derechos de propiedad, cuya estabilidad es necesaria para el desarrollo económico.

Ejemplo ilustrativo de lo anterior es un proyecto de desarrollo gerencial para un país latinoamericano, por parte de una agencia mundial de cooperación técnica al inicio de los años noventa, y en cuyo diseño intervino el autor del presente trabajo.

El gobierno del país en cuestión había emprendido, cinco años antes, una política de estabilización y ajuste estructural de amplio alcance que incluía medidas para un nuevo programa de inversiones e impulso del sector privado; abolía los subsidios y el control de precios; promovía la diversificación de exportaciones; reformaba la estructura impositiva, y reorganizaba los ministerios del gobierno y las empresas del Estado manejados de manera ineficiente. Sin embargo, varias restricciones institucionales amenazaban la implantación de este ambicioso programa de reformas económicas. La mala organización y gerencia, aunado a los complicados procesos, limitaban la capacidad administrativa del gobierno, particularmente con respecto a la ejecución de los proyectos. Asimismo, el deterioro de los salarios del servicio civil habían erosionado severamente la base de recursos humanos para el adecuado funcionamiento del gobierno. El resultado de todo ello fue un enorme déficit público y una administración pública altamente ineficaz.

Como respuesta a esa crisis, el gobierno tomó la determinación de reducir considerablemente el tamaño y el costo del sector público, al tiempo que creaba la capacidad de gerencia de un sector público de menor tamaño pero más eficiente.

En ese contexto surgió la iniciativa de emprender un “Programa de desarrollo gerencial del sector público” (*Management Development Programme*), y en comunicado del ministro de planificación de ese gobierno, dirigida al organismo mundial de cooperación técnica, se solicitó que el país fuera incluido en el citado programa. La respuesta de la agencia de cooperación fue brindar asistencia mediante un proyecto cuyo objetivo sería el diseño y puesta en marcha de un mecanismo que fortaleciera la capacidad gerencial del sector público para la ejecución de las políticas de desarrollo a través de una mucho mayor movilización de recursos humanos y financieros. Este objetivo se alcanzaría principalmente por medio de reducir el consumo del gobierno e incrementar la inversión total, a la vez que se garantizaría la disponibilidad futura de recursos humanos más calificados.

El programa consideró los siguientes cinco subcomponentes, a saber:

- 1) Perfeccionar el esquema organizativo de la administración gubernamental, con miras a su reducción cuantitativa y mejoramiento cualitativo.
- 2) Fortalecer la capacidad institucional del sector público para impulsar a la empresa privada.
- 3) Establecer una fundación para el fortalecimiento de la gestión del sector público, a través de la cual el gobierno podría obtener profesionales altamente calificados para asignarlos en puestos clave, mediante un reclutamiento abierto basado en el mérito, con sueldos competitivos y estabilidad en la carrera.
- 4) Crear el Instituto Nacional de Gestión Pública (*Public Management Institute*) que pudiera formar el número necesario de funcionarios clave para el sector a mediano y largo plazos.
- 5) Establecer el Sistema nacional de compras del gobierno, que remplazara el que en ese momento era atendido por agentes externos al país.

Esos lineamientos fueron traducidos en un documento de proyecto de asistencia técnica. Para esta tarea se tomó en cuenta la circunstancia en

que se encontraba la administración pública antes descrita, además de los planes y programas de gobierno propuestos por los partidos políticos en la reciente contienda electoral. Ellos coincidían, al margen de la diversidad de sus ideologías, en cuanto a las trabas que la estructura y la gestión del Estado, y en particular del poder Ejecutivo, imponían al desarrollo y a la modernización del país.

Entre los obstáculos más significativos y de mayor crítica encontrados por esos partidos estaban:

- a) un aparato estatal sobrepasado en sus estructuras por un amplio espectro de organismos (ministerios, instituciones descentralizadas y empresas públicas) desconexo y descoordinado;
- b) obsolescencia, superposición o exceso de normas legales y reglamentaciones y, en ocasiones incluso, su incumplimiento;
- c) carencia de una función pública idónea, estable y bien remunerada, cuyo número se limitara a las necesidades específicas de un Estado moderno y eficiente; y
- d) centralismo político-administrativo y económico en detrimento de las regiones y localidades del país; e) la necesidad de revalorizar el papel del Estado en la actividad económica, reduciendo algunas formas de su intervención empresarial directa, y al mismo tiempo incrementar la eficiencia y la calidad de su acción, incluyendo la de los servicios públicos.

También se advertía burocratismo, ineficiencia e insuficiente permeabilidad de la administración pública a las necesidades de la población y falta de participación de ésta en la gestión de las políticas relativas a su propio bienestar y en el control de la calidad de los servicios que recibía por parte de las instituciones del sector público.

En ese encuadre, al proyecto de desarrollo gerencial del sector público se le definió, como propósito general, el fortalecimiento cualitativo del sector para alcanzar mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, mediante la modernización y racionalización de la administración y las

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

finanzas públicas, así como de la capacidad negociadora del país en materia económica, de inversión y comercial. El objetivo inmediato que buscaría alcanzar el proyecto, por sí mismo, para contribuir al citado propósito de la estrategia y el plan de desarrollo nacional, fue el que sigue:

Contribuir al fortalecimiento cualitativo del sector público mediante la modernización administrativa para la modernización del Estado. A través del cambio y fortalecimiento institucional se coadyuvaría al redimensionamiento y desarrollo organizacional de la administración pública central y, selectivamente, de sectores en instituciones prioritarias. Asimismo, se propendería a elevar el desempeño mejorando la gestión e incrementando la calidad y eficiencia de los servicios al público por medio de la simplificación administrativa, con la participación activa de servidores y población usuaria. Se apoyaría el establecimiento de un régimen provisional de racionalización de salarios para puestos clave, sentando las bases de un sólido sistema de personal ejecutivo y profesional, así como para su desarrollo directivo y gerencial. También, se asistiría en la organización de un sistema eficaz de adquisiciones para el sector público. El proyecto, además, coadyuvaría en la institucionalización del nuevo mecanismo coordinador de la promoción de exportaciones, inversiones y turismo.

Concluyendo, para el Grupo de expertos de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, octubre de 1995) las ideas centrales que definirán la función de la futura administración pública serán las siguientes:

- La administración pública continuará cumpliendo funciones capitales en el desarrollo y, por consiguiente, las capacidades excepcionales para gobernar el desarrollo serían esenciales por parte de la misma. El carácter innovador definido por la creatividad y la flexibilidad para responder ante los rápidos cambios sería una de las principales exigencias.
- Para cumplir las funciones críticas de modelación del futuro, la administración pública debería elaborar sistemas dinámicos y orientados hacia la gente mediante la reestructuración estratégica y la excelencia profesional de la función pública.
- El pensamiento radical y los consiguientes cambios en las condiciones de servicio, las estructuras de la carrera y la ética del servicio público serían

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

igualmente necesarios, logrando de esta manera que la administración pública fuera el centro de la excelencia administrativa y gerencial.

En suma, el nuevo paradigma del programa de las Naciones Unidas, orientado a satisfacer las necesidades del ser humano, daría cada vez mayor preeminencia “al desarrollo de la gestión y a la dirección de los asuntos públicos”, en cuanto fundamentos de todas las esferas principales de actividad.

Damos término a esta apurada exploración conceptual, cuya intención ha sido apenas obtener una primera aproximación al conocimiento en el campo de la llamada “gerencia pública”, para familiarizarnos con el tema, insistiendo en la necesidad de resolver nuestros problemas administrativos a nuestro modo, tal como lo advirtiera Naciones Unidas.

En efecto, ya en otra ocasión el organismo mundial (United Nations, 1969) llamaba la atención en cuanto a que la aplicación mecánica de modelos occidentales no podían ayudar a los países en desarrollo. Modelos muchas veces herederos de una “civilización mezcla de ciencia y comercio, cristianismo y militarismo” (Conze, 1997). Habría, por lo tanto, que buscar procedimientos para evitar las consecuencias de esas estériles imitaciones que no permiten el necesario aprendizaje social. “Y con todo [como apunta Mackenzie, 1976], es necesario mejorar la administración [...] –aunque sea anticipándose a la evolución de su contexto–, sin imponer por ello [...] un nuevo colonialismo”.

Sin embargo, como previene Michael Vlahos (1990), vivimos tiempos de “gran cambio”, sistémico, revolucionario. Una “mudanza de paradigma”, una alteración de la realidad que transforma no sólo nuestro modo de vida, sino la manera como pensamos acerca de ella y de nosotros mismos. Esto exige revisar cada parte del tejido cultural –incluyendo, diríamos nosotros, el del tema que nos ocupa– y construir el cambio decidiendo qué conservar y qué dejar atrás. Otros, recuerda el autor, han sido con frecuencia forzados y dominados por presiones del extranjero. Coincidimos con Vlahos en que aun cuando estas presiones nos fueran impuestas por un mundo exterior, deberíamos poseer la fortaleza para

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

reexaminar y remodelar la realidad a nuestros propios deseos. Ello, mediante un nuevo paradigma que guíe los pensamientos y las acciones hacia la concreción de los propios mitos e ideologías; esto es, a lo que queremos ser y la visión política de lo que debemos hacer para llegar a su materialización, conforme al propio *ethos* cultural que define nuestra identidad.

Lo anterior nos obliga a buscar medios para “ejecutar el futuro”, como propuso Ortega y Gasset (1972, 1986). Pero debemos hacerlo, parafraseando al autor:

[sin mirar] atrás buscando, como nos era habitual, las armas tradicionales. Ya que, frente a la crisis del mundo, tenemos la impresión de que los caminos tradicionales, los métodos, los conceptos y categorías clásicos, no nos sirven para resolver nuestros problemas. Lo que vemos ahora es nuevo; tenemos, pues, que concebir lo que vemos con conceptos novicios. Y nos cabe la suerte de estrenar conceptos.

En el umbral de un nuevo siglo y del tercer milenio, tal como lo propusiera para su tiempo el filósofo.

IV. Referencias bibliográficas

- ALCÁNTARA SÁENZ, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- ARISTÓTELES, *Moral a Nicómaco*, col. Austral núm. 318, México: Espasa-Calpe, 1986. Véase también versión publicada como *Ética Nicomaquea*, col. “Sepan Cuantos”, núm. 78, México: Porrúa, 1998.
- AFANASIEV, V. G., *Dirección Científica de la Sociedad. Experimento de Investigación en Sistema*, Moscú: Editorial Progreso, s/f.
- BARATIN, Henry-Louis y GUÉDON, Marie-José, *Organisation et Méthodes dans L’Administration Publique*, París: Gerger-Levrault, 1971.
- BARENSTEIN, Jorge, “Gobernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias”, en *Reforma y Desarrollo*, núm. 1, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1994.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- BARRENECHEA, José, "Reflexiones en torno a la conducción y gerencia de los sistemas locales de salud", en Paganini, José María y Capote Mir, Roberto (comps), *Los sistemas locales de salud*, Washington: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, 1990.
- BARZELAY, Michael y Armajani, BABAK J., *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, Berkeley: University of California Press, 1992.
- , "Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions", en Organisation for Economic Cooperation and Development, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París: OECD, Public Management Service (PUMA), 1996.
- BEER, Stafford, *Platform for Change*, Londres: John Wiley & Sons, 1975.
- , *The Heart of Enterprise*, Londres: John Wiley & Sons, 1979.
- , *Brain of the Firm*, Londres: John Wiley & Sons, 1981.
- BOULDING, Kenneth E., *El significado del siglo XX, La gran transición*, México: UIEHA, 1966.
- BOWSHER, Charles A., *Improving Government. Need to Reexamine Organization and Performance*, Washington: United States General Accounting Office, GAO, marzo 11, 1993.
- , *Improving Government. Measuring Performance and Acting on Proposals for Change*, Washington: United States General Accounting Office, GAO, marzo 23, 1993.
- BOZEMAN, Barry y STRAUSSMAN, Jeffrey D., *Public Management Strategies*, Jossey-Bass Publishers, 1991.
- , *La gestión pública. Su situación actual*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./Universidad de Tlaxcala/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BRECH, E. F. L. (comp.), *The Principles and Practice of Management*, Londres, Longmans, Green and Co., 1953, 1963, citado por Dunsire, Andrew.
- BULLER, Eduardo, *Manual para facilitadores de cursos de desarrollo institucional municipal*, tomos I y II, serie de Manuales de Capacitación IULA/CECADEL, Quito, Ecuador: Unión Internacional de Municipios y Poderes

Exploración ceneptual sobre gerencia pública y su reforma

- Locales, IULA/Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales/CELCADEL, 1996.
- CALDERÓN, Wilfredo, *La administración en la Iglesia cristiana*, Miami: Vida, 1982.
- CAPRA, Fritjof, *El punto crucial*, Argentina: Editorial Estaciones, 1992.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro (comp.), *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, tomo II, México: Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- QICERÓN, Marco Tulio, *Los oficios o los deberes*, col. "Sepan Cuantos", núm. 230, México: Editorial Porrúa, 1998
- CLARKE, Ronald F., *Managerial Skills for Higher Education Administrators*. Manchester Training Handbooks, núm. 4, Manchester: University of Manchester-Department of Administrative Studies, 1983.
- CLINTON, Bill, *A Vision of Change for America*, Washington: U.S. Government Printing Office, 1993.
- y Gore, Al, *Putting Customer First. Standards for Serving the American People. Report on the National Performance Review*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1994.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT, *Current Good Practices and New Developments in Public Service Management. A Profile of the Public Service of the United Kingdom*. Series: núm.2, Londres: The Public Service Country Profile, Commonwealth Secretariat, The Publications Section, 1995.
- CONZE, Edward, *El Budismo. Su esencia y desarrollo*, col. Breviarios núm. 275, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CHAMPY, James, *Reengineering Management*, Nueva York: Harper Business, 1996.
- DELION, A., "Administration Publique et Management", en Colin, Armand. *L'Administration Publique*, París: Libraire Armand Colin, 1971.
- DEUTSCH, Karl W., *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires: Paidós, 1969.
- DIJULIO, John J. jr. et al., *Improving Government Performance. An Owner's Manual*, Washington: The Brookings Institution, 1993.
- DINSDALE, Geoff, "The New Public Management and the Future Public Service: Push, Pull, Balance, and Beyond", *Canadian Public Administration. The Journal of The Institute of Public Administration of Canada*, vol. 40. núm. 2, Institute of Public Administration of Canada, 1997.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- DROR, Yehezkel, *La capacidad de gobernar*, México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- DUNSIRE, Andrew, *Administration. The Word and The Science*, Londres: Martin Robertson, 1973.
- ENGSTROM, Ted, W. *Un líder no nace, se hace*, Puerto Rico: Betania 1980.
- FAULKNER, Hugh, "Looking to Public Management", *Canadian Public Administration. The Journal of the Institute of Public Administration of Canada*, vol. 33, núm. 3, Institute of Public Administration of Canada, 1990.
- FAYOL, Henri, *Administración industrial y general*. Buenos Aires: Librería "El Ateneo" Editorial, 1969.
- , "La teoría administrativa del Estado", en Urwick, Lyndal F. *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, San José de Costa Rica: Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC), 1962.
- FEDERAL QUALITY INSTITUTE, *Introduction Total Quality Management in the Federal Government*, Washington: Federal Quality Institute, 1991.
- FUENTES, Carlos, "Palabras dirigidas en el Senado de la República con motivo de la obtención de la Medalla Belisario Domínguez", *La Jornada*, México, 8 de octubre de 1999.
- FULTON, Lord, *The Civil Service, vol. I, Report of the Committee 1966-68*, Londres: Her Majesty's Stationary Office, 1968.
- GALVÁN ESCOBEDO, José, *Tratado de administración general*, San José de Costa Rica: Escuela Superior de Administración Pública (ESAPAC), 1963.
- , *Compendio de administración pública*, Escuela Superior de Administración Pública América Central, ESAPAC, 1964.
- GEORGE, Claude S., *The History of Management Thought*, Nueva Jersey: Englewood Cliffs, 1972.
- GERBIER, Jean, *Organisation et Gestion*, París: Dunod, 1970.
- GINESTAR, Ángel, *Los cambios en la gestión pública*, Buenos Aires: Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública-Organización de los Estados Americanos, CICAP-OEA, 1993.
- GLADDEN, E. N., *Approach to Public Administration*, Londres, Staples Press, 1966.
- GOMAN, Carol Kinsey, *Managing in a Global Organization. Key to Success in a Changing World*, Menlo Park, California: Crisp Publications, Inc., 1994.

Exploración ceneptual sobre gerencia pública y su reforma

- GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad, “Palabras en la ceremonia de inauguración del diplomado de administración y prácticas parlamentarias”, en *Administración y Prácticas Parlamentarias*, serie Práxis núm. 99, México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, 1998.
- GORE, Al, *Creating a Government that Works Better & Cost Less. The Report of the National Performance Review*, Nueva York: PLUME, 1993.
- GUERRERO, Omar, *Teoría administrativa de la ciencia política. México*, serie Estudios, núm. 67, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1982.
- GULICK, Luther, “La ciencia, los valores abstractos y la administración pública”, en Gulick, Luther y Urwick, Lyndall F., *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, San José de Costa Rica: Escuela Superior de Administración Pública América Central, ESAPAC, 1962.
- , “Notas sobre la teoría de la trganización”, en Gulick, Luther y Urwick, Lyndall F., *Ensayos sobre la Ciencia Administración*. San José de Costa Rica: Escuela Superior de Administración Pública, ESAPAC, 1962.
- HAMMER, Michael y STANTON, Steven A., *The Reengineering Revolution*, Nueva York: Harper Business, 1995.
- , *Beyond Reengineering*, Nueva York: Harper Business, 1997.
- HARMON, Willis, *An Incomplete Guide to the Future*, Nueva York: Norton, 1970. Citado por Barzelay, Michael y Armajani, B. J., Berkeley: University of California Press, 1992.
- HEPWORTH, Noel P., “Performance Audit-Future Directions?”, en Organisation for Economic Cooperation and Development, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1996.
- HOLMQUIST, Jorgen y BARKLUND-LARSSON, Ulrika, “New Public Management, Performance Auditing and How Auditors Can Contribute to Performance Management”, en Organisation for Economic Cooperation and Development, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1996.
- HUBER, George P. y GLICK, Wiliam H., “Sources and Forms of Organizational Change” y “What was learned about Organizational Change and Redesign”,

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- Organizational Change and Redesign*, Nueva York: Oxford University Press, 1993.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Carta de Servicios Públicos*, Documentos INAP, núm. 4, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, 1995,
- JAYCOX, Eduard V. K., *The Challenges of African Development*, Washington: The World Bank, 1992.
- JOHNSTON, Kenneth, *Beyond Bureaucracy. A Blueprint and vision for Government that Works*, Homewood, Illinois: Irwin, 1993.
- JRAMOI, A. V., *Introducción e historia de la cibernética*, México: Editorial Grijalbo, 1969.
- KATZ, Daniel y KAFN, Robert L., *The Social Psychology of Organizations*, Nueva York: John Wiley & Sons, 1966.
- KOONTZ, Harold, "The Management Theory Jungle", en Koontz, Harold y O'Donnel, Cyril, *Management: A Book of Readings*, Nueva York: McGraw-Hill Co., 1964.
- KAST, F. E. y ROSENZWEIG, J. E., *Organization and Management*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1974.
- KOTTER, John P., *Leading Change*, Boston: Harvard Business School Press, 1996.
- LEWIS, Frank L., *Federal Total Quality Management Handbook. Introduction to Total Quality Management in the Federal Government*, Washington: Federal Quality Institute, 1991.
- LAMBRIGHT, W. Henry, "The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Affairs: Public Administration is Public-Policy Making", en Martini, Frank, *Toward a New Public Administration. The Minnowbrook Perspective*, Nueva York: Chandler Publishing Co., 1971.
- LAVIOLETTE, Paul A., *Beyond the Big Bang*, Rochester, Vermont: Park Street Press, 1995.
- LEEUW, Frans, "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Questions and Challenges", en Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París, OECD, Public Management Service, 1996.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

- LEWIN, Arie Y. y STEPHENS, Carrol U., "Designing Postindustrial Organizations: Combining Theory and Practice", en *Organizational Change and Redesign*, Nueva York: Oxford University Press, 1993.
- MAJOR, John, *The Citizen's Charter. Raising Standard*, Londres: Her Majesty Stationary Office, 1991.
- MACKENZIE, W. J. M., "La ciencia política", en Piaget, Jean, *et al.*, *Tendencias de la Investigación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Editorial/UNESCO, 1976.
- MEE, John F., *Management Thought in a Dinamic Economy*, Nueva York: Nueva York, University Press, 1963. Citado por Cleland, D. I. y King, W. R., *Systems Analysis & Project Management*, Nueva York: McGraw-Hill Co., 1968.
- MEYER, Alan D. *et al.*, "Organisations Reacting to hy Perturbulence", en Huber, George y Glick, William H., *Organizational Change an Desing*, Nueva York: Oxford University Press, 1993.
- MILLER, E. J. y RICE, A. K., *Systems of Organizations*, Londres: Tavistock Publications, 1970.
- MOORE, Mark H., *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, col. Estado y Sociedad, Barcelona: Paidós, 1998.
- MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la administración pública*, tomo I, México: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- NAISBITT, John, *Megatrends*, Nueva York: Warner Books, 1984.
- y ABURDENE, Patricia, *Re-inventing Corporation*, Nueva York: Warner Books, 1986.
- y ABURDENE, Patricia, *Megatrends 2000*, Nueva York: Avon Books, 1990.
- NACIONES UNIDAS. *La Administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Informe de la Segunda Reunión de Expertos 16-26 de enero de 1971*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Administración Pública, 1971, ST/TAO/M/57, núm. de venta: S.71.II.H.3.
- , *Fortalecimiento de la administración pública y de las finanzas para el desarrollo en el decenio de 1980: problemas y enfoques*, Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, 1979, ST/ESA/SER.E/13, núm. de venta: S.78.II.H.6.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- , “Esferas prioritarias de acción en materia de administración y finanzas públicas en el decenio de 1980”, Informe de la Quinta Reunión de Expertos, Nueva York, 1981, en Carrillo Castro, Alejandro. *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, tomo II, México: Miguel Ángel Porrúa, 1988. Véase también la versión en inglés: *Public Administration and Finance for Development: An Action Agenda for the 1980s. Report by the Secretariat. Fifth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance*, United Nations Department of Technical Cooperation for Development, 1980.
- , *Informe del Secretario General. Adición. Informe de la Novena Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas (Nueva York 14 a 23 de marzo de 1989)*, Consejo Económico y Social, E/1989/43/Add.1, 17 de abril de 1989.
- , *Undécima Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas*, Nueva York: Consejo Económico y Social, E/1994/56, 11 de mayo de 1994.
- , *Informe del Grupo de Expertos en Materia de Administración y Finanzas Públicas sobre la Labor Realizada en su 12ª Reunión (Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995)*, Asamblea General, Consejo Económico, A/50/526; E/1995/122, 11 de octubre de 1995.
- , *Administración pública y desarrollo. Informe del Secretario General*. Nueva York: Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo Económico y Social, A/50/847; E/1996/7, 8 de marzo de 1996.
- NOVIK, Ilía B., *Sociología, filosofía y cibernética*, Buenos Aires: Platina, 1964.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Public Management Developments*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1992.
- , *Putting Citizen First. Portuguese Experience in Public Management Reform*, Public Management Occasional Papers, núm. 13, París: OECD, 1996.
- , *Managing With Market-Type Mechanism*, París, OECD/Public Management Service (PUMA), 1992.
- , *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, París: OECD, 1995.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

- , *Responsive Government. Service Quality Initiatives*, París: OECD/ Public Management Service (PUMA), 1995.
- , *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1996.
- , *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1997.
- , *In Search of Results. Performance Management Practices*, París, OECD, Public Management Service (PUMA), 1997.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, *La administración al servicio del público*. Col. Informes y documentos, serie Administración General, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- , *Gobierno en transición. Reformas al sector público en países de la OCDE*, México: OCDE/PUMA/Departamento del Distrito Federal, 1995.
- ORTEGA Y GASSET, José, “Goethe desde dentro”, en *Tríptico*, col. Austral, núm. 181, Madrid. Espasa-Calpe, 1972.
- , *¿Qué es la filosofía?* col. Sepan Cuantos, núm. 499, México: Porrúa, 1986.
- , *Historia como sistema*, col. Grandes Pensadores, vol. 37, Madrid: SARPE, 1984.
- OSBORNE, David and GAEBLER, Ted, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York: PLUME, 1993.
- PAGANINI, José María y CHORNY, Adolfo H., *La administración estratégica*, serie Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud HSD/ SILOS/2, Washington: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, 1992.
- PARAMÉS MONTENEGRO, Carlos, *Introducción al management*, Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, 1972.
- PARSONS, Talcott, *El sistema social*, Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente, Biblioteca de Política y Sociología, 1966.
- , *Estructura y proceso en las sociedades modernas*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1966.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

- PLATÓN. *La República*, col. Sepan Cuantos, núm. 13, México: Porrúa, 1968.
- , *Las Leyes. El Político*, col. Sepan Cuantos, núm. 139, México: Porrúa, 1991.
- PRAHALAD, C.K. “The Work of New Age Manager in the Emerging Competitive Landscape”, en Hesselbein, Frances *et al.* (comps.), *The Organization of the Future*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.
- ROTH, David, “Finding the Balance: Achieving A Synthesis Between Improved Performance and Enhanced Accountability”, en Organisation for Economic Cooperation and Development, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris: OECD/Public Management Service (PUMA), 1996.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, “Gobernabilidad: mitos y realidades”, en González Parás, José Natividad y Labra Manjarrez, Armando, *La gobernabilidad democrática en México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2000.
- SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, México: Secodam 1996.
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Nacional de modernización de la empresa pública 1990-1994*, México: SOGF, 1990.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Mando militar. Manuales del Ejército Mexicano*, México: Sedena, 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Liberalismo social*, México: Porrúa, 1993.
- SHELDON, Oliver, *Philosophy of Management*, Londres: Pitman, 1924. Citado por Urwick, Lyndal F., según Dunsire, Andrew.
- SINK, D. Scott y TUTTLE, Thomas C., *Planning and Measurement in Your Organization of the Future*, Norcross, Georgia: Industrial Engineering and Management Press, 1989.
- SKARE, Leif H., “Purpose and Scope of Management Improvement”, en United Nations. *Interregional Seminar on Administration of Management Improvement Services. Copenhagen, Denmark*, Nueva York: United Nations, 1971, ST/TAO/M/56, núm. de venta E.71.II.H.9.
- THE GROLIER SOCIETY INC., *Appleton's Revised Cuyás Dictionary*. The Grolier Society Inc., 1956.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

- THE WORLD BANK, *Governance and Development*, Washington: The World Bank, 1992.
- , *The Reform of Public Sector Management, Lessons from Experience. Policy and Research Series 18*, Washington: The World Bank, Country Economics Department, 1991.
- TOFFLER, Alvin, *La tercera ola*, Barcelona: Plaza Janes, 1981.
- UNITED NATIONS, *Standards and Techniques of Public Administration*, Nueva York: United Nations, Technical Assistance Administration, 1951, ST/TAA/M/1, núm. de venta 1951.II.B.7.
- , *A Handbook of Public Administration*, Nueva York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 1961, ST/TAO/M/16, núm. de venta 61.II.H.2.
- , *Appraising Administrative Capability for Development*, Nueva York: United Nations, 1969, ST/TAO/M/46, núm. de venta E.69.II.H.2.
- , *Survey of Changes and Trends in Public Administration and Finance for Development 1975-1977*, Nueva York: Department of Technical Cooperation for Development, 1978, ST/ESA/SER.E/17, núm. de venta E.78.II.H.7.
- , *Management Development Programme. Revised Guidelines. Report of the Administrator*, Nueva York: Governing Council of the United Nations Development Programme, DP/1989/59, 6 de abril, 1989.
- , *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*, Nueva York, 1975.
- UNITED STATES CONGRESS, *Public Law 103-62. Government Performance and Results Act. To provide for the establishment of strategic planning and performance measurement in the Federal Government*. Washington: House Reports nums. 103-106. Senate Reports núms. 103-58, 1993.
- URWICK, Lyndal F., *The Meaning of Rationalization*, Londres: Nisbetand Co., 1929, citado por Dunsire, Andrew.
- VLACHOS, Michael, *Thinking About World Change*, Center Report, Washington: United States Department of State, Foreign Service Institute/Center for the Study of Foreign Affairs, 1990.
- Webster's New World Dictionary of the American Language*, Nueva York: Fawcett Popular Library, 1979.

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

WALSH, Annmarie, “Performance Auditing and Legislative Oversight in the Context of Public Management Reform: the US Experience”, en Organisation for Economic Cooperation and Development, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, París: OECD/Public Management Service (PUMA), 1996.

WEBER, Max, *Basic Concepts in Sociology*, Londres: Peter Owen, 1978.

WIENER, Norbert, *The Human Use of Human Beings, Cybernetics and Society*, Nueva York: Avon Books, 1969.

WELCH, Eric y WONG, Wilson, “Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations”, en American Society of Public Administration, ASPA, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998.

TENDENCIAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA:
DE LA PRIVATIZACIÓN A LA ENDOPRIVATIZACIÓN 257

José Juan Sánchez

I. La administración pública mexicana como producto de un largo proceso de reformas administrativas	259
II. Tendencias actuales en la administración pública en México	268
II.1. La privatización de las empresas públicas	269
II.2. La descentralización administrativa	273
II.3. La simplificación administrativa	280
II.4. La endoprivatización de la administración pública	284
III. Conclusiones	303
IV. Referencias bibliográficas	305

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

La administración pública en nuestro país es producto de las condiciones históricas, políticas y sociales en las que se ha desarrollado, por lo que no puede ser analizada de manera aislada e independiente de su devenir histórico. Como instrumento del gobierno, los regímenes posrevolucionarios dieron origen a la creación de entidades públicas; aumentaron el grado de complejidad en sus funciones, por lo que de actividades mínimas regulatorias se transformaron en actividades plenamente interventoras por la ausencia de un sector privado protagonista; centralizaron atribuciones y funciones que los estados y municipios no podían o no tenían la capacidad administrativa para realizarlas en forma inmediata, que eran urgentes para una nación que iniciaba su reconstrucción; asumieron tareas que fueron vitales para la expansión y crecimiento económico que de otra forma hubieran llevado mayor tiempo. En suma, la

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

administración pública es y seguirá siendo una parte vital del gobierno; como se le ha definido: es el gobierno en acción.

El crecimiento del aparato gubernamental puede situarse como parte de un doble propósito: primero, un proceso de institucionalización de las relaciones del poder a su burocratización (1940-1960) y la modernización administrativa como instrumento para fortalecer al Estado (1960-1980).¹ En este largo proceso de conformación y expansión de la administración pública destaca la amplia gama de servicios que comenzó a ofrecer el sector público y la necesaria presencia estatal en combinación con los bienes y servicios ofrecidos por el sector privado.

En este marco de ideas, la administración pública en México ha sufrido cambios profundos en las décadas de los ochenta y noventa. En el centro del debate se intentó polemizar en torno a su tamaño, su capacidad para atender los requerimientos de la ciudadanía en forma expedita y efectiva, así como cuestionar el monopolio estatal en la prestación de los bienes y servicios públicos, los cuales podrían ser ofrecidos por el sector privado. Esta tendencia mundial –primero en los países desarrollados y después en los países en desarrollo– fue presentada como una “revolución”, una gran transformación estructural entre lo público y lo privado. La intervención del Estado fue considerada como un elemento indeseable, pero que debería tener sus propios contrapesos para evitar excesos y, en general, el propósito era recuperar la capacidad de iniciativa del sector privado y del mercado. Esta situación fue llevada al extremo, por lo que los resultados al fin del milenio muestran contradictorios avances en el complejo proceso de modernizar la maquinaria estatal, así como distorsiones y limitaciones al mismo tiempo. Incluso la administración pública mexicana fue cuestionada en relación con su naturaleza, sus alcances y su desempeño de manera directa, hasta considerarla un obstáculo para el desarrollo de la propia reforma del Estado.

¹ Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México: INAP/ Colegio de México, 1993.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Este artículo centra su atención en las tendencias prevalecientes en la administración pública durante las décadas de los ochenta y los noventa, que se consolidan en cuatro procesos esenciales, a saber: 1) la privatización de las empresas públicas; 2) la simplificación administrativa; 3) la descentralización administrativa y 4) la endoprivatización como su forma más acabada. A partir de la revisión general de las principales reformas administrativas realizadas entre los siglos XIX y XX, como parte del marco histórico mínimo para conocer el desarrollo de la administración pública mexicana, se puede mostrar que estas cuatro tendencias contemporáneas han transformado significativamente el perfil y el papel del aparato gubernamental, como parte de la gran oleada de teorías gerenciales y empresariales que buscan la reinención de los gobiernos empresariales que permitan potencializar la eficiencia como motor de cualquier transformación del gobierno.²

I. La administración pública mexicana como producto de un largo proceso de reformas administrativas

Las características esenciales de la administración pública mexicana se encuentran reflejadas en los tres grandes procesos históricos por los que se ha transformado la nación (la Independencia, la Reforma y la Revolución) como parte de un proceso permanente cambio. Mientras que unas reformas han propiciado transformaciones drásticas en la capacidad y gestión de la actividad del gobierno; otras, por su corto alcance y limitada visión histórica, han representado retrocesos en la forma de operar del aparato gubernamental. La reforma es una característica primordial en la administración pública de nuestro país; es un rasgo esencial para definir su perfil actual.

Luis Aguilar señala que en realidad han existido dos enfoques en torno a la reforma administrativa y la reforma del Estado.

² Sánchez González, José Juan, “Reinventando el gobierno en México”, *Prospectiva*, México: Agrupación política nueva, año 4, núm. 11, noviembre de 1998.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Hubo un tiempo en que las fallas, desórdenes, extravagancias e ineptitudes de la acción gubernamental se quisieron curar con una buena reforma administrativa, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de reformar al Estado. [...] Ahora, en sentido contrario, muchos podrían pensar que todo se resuelve con la reforma mayor del Estado, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de echarle una mirada a las organizaciones y a los procesos administrativos que llevan a la práctica y a la realidad las funciones y los buenos propósitos públicos y sociales del Estado.³

Estas posiciones pueden complementarse mediante una relación mutua entre la reforma del Estado y la reforma administrativa, mediante la búsqueda de lo público de la administración pública. Bajo esta consideración general efectuamos una revisión histórica de las reformas administrativas realizadas en nuestro país.

El tema de la reforma es tan añejo, que todos somos hijos de la reforma.⁴ La historia de la administración pública mexicana muestra, desde sus inicios, que se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y

³ Aguilar, Luis F. “La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública”, en *Revista RAP, Ensayos sobre la nueva administración pública*, México: INAP, 1996, núm. 91, p. 19.

⁴ Chanes Nieto, José, “La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, p. 88. Señala que “[...] reforma educativa, alguna vez llamada revolución; reforma agraria/tradicional, integral o moderna); reforma fiscal (adecuación, ‘miscelánea’, actualización); reforma universitaria; reforma municipal; reforma electoral; reforma política; reforma jurídica; reforma administrativa (simplificación, modernización o privatización); reforma de las estructuras mentales; reforma o renovación moral de la sociedad; reforma económica; reforma del gobierno del Distrito Federal; reforma del deporte (Instituto, Subsecretaría o Comisión); reforma de los billetes y monedas; reforma de los sentidos y nombres de las calles; reforma del peso (devaluación, desvalorización, deslizamiento o supresión de ceros); reforma o ‘reconversión’ industrial; reforma de la Cámara de Senadores; reforma de las relaciones con los medios de comunicación masiva; reformas y más reformas constitucionales; reforma penitenciaria; reforma de los planes de estudio; reforma del Poder Judicial; reforma urbana; reforma partidista; reforma comercial; reforma bancaria; reforma religiosa; reforma del Paseo de la Reforma; reforma de las reformas y, para seguir la moda, Reforma del Estado, reforma de la Revolución y reforma de gobierno.”

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

adaptarla a las cambiantes exigencias de los acontecimientos históricos, a los programas gubernamentales y a las condiciones mundiales.⁵ Para algunos estudiosos el Primer Reglamento de Gobierno, elaborado en 1821, fue el inicio de la preocupación que en nuestro país ha existido por mantener una adecuación permanente del aparato administrativo del gobierno, ya que establecía que “[...] cada Ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales”.⁶

Para efectos de determinar con claridad las etapas en las que la administración pública en México ha tenido cambios relevantes, convencionalmente se identifican siete, que son las siguientes:

- 1) La primera reforma administrativa en 1833.
- 2) La segunda reforma administrativa con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853.
- 3) La tercera reforma administrativa de Juárez en 1857.
- 4) La cuarta con las reformas introducidas en 1917.
- 5) La quinta etapa de las reforma administrativa con cambios antes de 1970.
- 6) La sexta reforma administrativa de 1970 a 1976.
- 7) La séptima reforma administrativa de 1977 a 1982.

La primera reforma del México independiente se llevó a cabo en el año de 1833, y con ella se intentó minar, desde sus bases, a la vieja sociedad colonial.⁷ Sin embargo, no existe mucha información del transcurrir ad-

⁵ Para abundar en este apartado puede verse: Sánchez González, José Juan, “La administración pública en México: retos y desafíos hacia el fin del milenio”, en *Revista LAPEM*, México, IAPEM, núm. 39, julio-septiembre de 1998, pp. 48-70.

⁶ *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973, p. 31.

⁷ Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México: INAP, 1989, p. 109.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

ministrativo, pues los secretarios del Despacho no tuvieron tiempo de preparar las memorias de las actividades de sus encargos.

Por lo que se refiere a la segunda reforma administrativa, ésta tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública, sino por la formación de la Secretaría de Fomento. Representa la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, proseguido con el establecimiento del Ministerio del Interior y la materia de gobernación.⁸ El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos actividades de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional.⁹

La tercera etapa de la reforma administrativa tuvo su antecedente en 1857, con el movimiento de la Reforma, la que apoyó a una nueva Constitución que pretendió consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores, en particular Santa Anna, cuyos excesos dieron origen al movimiento de Reforma.¹⁰ El presidente Benito Juárez

⁸ *Ibidem*, p. 140.

⁹ Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio el 12 de mayo de 1853, teniendo a su cargo las siguientes funciones: 1) formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada; 2) colonización; 3) medidas conducentes al fomento industrial y mercantil; 4) establecimiento de la enseñanza en estos ramos; 5) expedición de patentes y privilegios; 6) exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril; 7) caminos, canales y todas las vías de comunicación de la república; 8) desagüe de México y obras conexas al mismo; 9) obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos; 10) conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras; 11) Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.

¹⁰ Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

fue la cabeza de ese importante movimiento político.¹¹ De haberse logrado, hubiera constituido el primer esfuerzo sistemático de reforma administrativa que se llevaba a cabo en la nueva nación con un carácter integral y permanente. Sin embargo, este intento acabó con su muerte, en 1872, el cual fue continuado por su sucesor, Lerdo de Tejada –quien restableció la Cámara de Diputados– y fue consumado al extremo por Porfirio Díaz, quien ocupó la presidencia por espacio de 33 años (1876 a 1911), después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

La cuarta reforma administrativa parte de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, donde se hizo necesaria la creación de una compleja administración pública.¹² Fue en 1917 cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del presidente: los departamentos administrativos. Bajo esta denominación se establecieron organismos distintos a las secretarías de Estado, para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934).¹³

La quinta etapa de las reformas administrativas puede situarse desde 1917 hasta antes de 1970. Algunas de esas medidas intentaban introducir

del Estado y la Iglesia; en ese entonces la principal propietaria de la riqueza territorial del país.

¹¹ En un manifiesto al país Juárez señalaba que “el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas [había] comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras que no se corone la obra con la *revolución administrativa*”, citado por Alejandro Carrillo Castro (1980).

¹² Posteriormente se llevó a cabo en el país una serie de reformas parciales, de tipo incremental, que más bien buscaban incorporar nuevas técnicas, pero que no produjeron ideas sustanciales relativas al ejercicio de la reforma administrativa; sin embargo es conveniente señalarlas como parte de los esfuerzos realizadas en la materia.

¹³ Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 43.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

políticas de coordinación eficaz en las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa, que pretendían de manera permanente el incremento de la eficacia y el adecuado uso de los recursos públicos. Entre estos intentos destacan:

- 1) El *Departamento de Contraloría*, que funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo –entre otras atribuciones– la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública;
- 2) el *Departamento del Presupuesto de la Federación*, que funcionó de 1928 a 1932, encargado de analizar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia de los servicios públicos;
- 3) las *comisiones de Eficiencia*, que funcionaron durante corto tiempo en algunas dependencias encargadas para racionalizar el aprovechamiento de los recursos;
- 4) la *Comisión Intersecretarial*, creada en 1943 a la que se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública;
- 5) la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*, creada en 1946, que tenía entre sus funciones ser el órgano central de Organización y Métodos para coordinar el mejoramiento administrativo;
- 6) la etapa de 1950 a 1964, en la que se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional; y
- 7) las modificaciones de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* que entraron en vigor en 1958.

La facultad de estudiar las reformas administrativas que requería el sector público, pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales –cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional– a una nueva: la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965, cuando

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP),¹⁴ que esta actividad comenzó a tomar impulso en forma permanente y dirigida.

La sexta reforma administrativa, realizada de 1970 a 1976, durante el gobierno de Luis Echeverría, intentó constituirse en un proceso técnico y programático, innovador, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que planteaba el nivel de desarrollo que el país había alcanzado en los últimos 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.¹⁵ En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.¹⁶ La idea central de la reforma administrativa partió de la percepción de que el poder Ejecutivo contaba con vastas tareas de las encomendadas al Estado con un aparato burocrático constituido en ese entonces con más de 850 entidades paraestatales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación.¹⁷

¹⁴ Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, p. 45. Hay que recordar que la Comisión de Administración Pública (CAP) dedicó sus primeros años a realizar estudios que condujeron a la formulación de un diagnóstico que se emitió bajo el título de Informe sobre la Administración Pública. Constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos.

¹⁵ *Ibidem*, p. 45. Hay que recordar que el libro del autor fue elaborado al final del desarrollo compartido y que el México de los setenta no es el de los años noventa, ya que demasiadas cosas han cambiado. No tenemos una estabilidad económica y política estable, ni un crecimiento sostenido.

¹⁶ *Ibidem*, p. 46-47. A fin de contar con un órgano adecuado para coordinar las actividades de la reforma administrativa, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios de la Presidencia y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera sustituyó a la CAP.

¹⁷ De estos órganos, algunos funcionaron con prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tenían a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto. Distinguen, por un lado, las

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Para este propósito fueron elaboradas las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976*, en la que se establecía la conveniencia de agrupar once grandes programas de tipo macroadministrativo: el primero de ellos, referido a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve –que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control)– se relacionaban con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad). El programa número once estaba dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señalaba el programa de desarrollo en ese tiempo. A pesar de los grandes avances administrativos, tanto micro como macroadministrativos logrados en ese periodo, algunas inercias y obstáculos no fueron superados.¹⁸

Por lo que corresponde a la séptima etapa de la reforma administrativa en el periodo considerado de 1977 a 1982, llevada a cabo en el gobierno de José López Portillo, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como las tres disposiciones fundamentales en la

actividades fin del Gobierno, bien sean de carácter social, económico, político y cultural, agrupándolas convencionalmente en *sectores de actividad*; y por otro lado, *las actividades de apoyo*, o sea las que están destinadas a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad, etcétera).

¹⁸ Dentro de los obstáculos más significados para implementar la reforma administrativa fueron: a) *Problemas de carácter estructural*: 1) falta de un programa formal de desarrollo nacional; 2) carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales; 3) agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas; 4) aumento en la duplicación de responsabilidades; 5) insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma; 6) mecanismos de decisión excesivamente centralizados. b) *Principales resistencias humanas o motivacionales*: 1) falta de información; 2) El estilo tradicional de administración; 3) El excesivo congestionamiento de los altos niveles; 4) actitudes no participativas; 5) persistencia de expectativas negativas tradicionales; 6) existencia de intereses creados.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

acción gubernamental. La base jurídica del *Programa de Reforma Administrativa 1977-1982*, que se refiere a la implementación del Sistema Nacional de Planeación, estaba constituida por la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, y la *Ley General de Deuda Pública*, cuyas iniciativas fueron enviadas de manera simultánea por el presidente José López Portillo al inicio de su mandato.¹⁹ Otro de los aspectos relevantes de ese programa fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP),²⁰ con lo cual se consiguió finalmente integrar en una sola dependencia del Ejecutivo Federal –como se intentó en dos ocasiones anteriores, 1928 y 1958– las facultades de programación de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, con las de determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su implementación.²¹

¹⁹ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 88-89.

²⁰ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *op. cit.* p. 91. La Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en órgano central normativo del sistema de planeación integral. Dichas funciones correspondían antes a diversas dependencias de la administración pública federal. La Secretaría de la Presidencia tenía a su cargo la programación global, sectorial y regional de las inversiones públicas; la Secretaría de Industria y Comercio, por su parte, tenía encomendadas las funciones normativas para la elaboración de la estadística de la administración pública federal; lo mismo que la del patrimonio nacional, y las de control normativo y global de las entidades paraestatales. Pero sin duda el cambio más importante se refiere al ejercicio y control del presupuesto de egresos de la federación, que anteriormente era competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²¹ El entonces presidente López Portillo lo reconocía así: “Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativas están tomadas en cuanto arranque; falta tan sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como el ‘eje’ de esta reforma administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos, y haber otorgado a un

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

La importancia que adquirió la reforma administrativa –María del Carmen Pardo la denomina modernización administrativa– dio lugar a que se sustentara la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la permanencia de los más aptos, sin consideraciones de otro tipo. Por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguirá formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente en la realidad político-administrativa mexicana.²²

En suma, las dos últimas etapas de la reforma administrativa, la de 1971-1976 y la de 1977-1982, fueron decisivas para el mejoramiento de la administración pública mexicana en la década de los setenta; sin embargo, los logros alcanzados no fueron consolidados con un ambicioso programa de servicio civil de carrera o, al menos, un sistema profesional de funcionarios. Éste era el momento más idóneo y conveniente, ya que después de más de una década de reformas administrativas el servicio civil hubiera contado con las condiciones necesarias para su implementación. No obstante, los rasgos peculiares del sistema político mexicano impidieron realizar este profundo cambio administrativo.

II. Tendencias actuales en la administración pública en México

Durante las décadas de los ochenta y los noventa la administración pública mexicana fue transformándose por la aparición de cuatro tendencias: 1) la privatización de las empresas públicas; 2) la simplificación adminis-

solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos, pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental; concebir –como origen y fin de desarrollo– el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye el secreto de esta reforma administrativa”. Citado por Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 89.

²² Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p.146.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

trativa; 3) la descentralización administrativa y 4) la endoprivatización de los servicios públicos. Mientras que la simplificación y la descentralización son procesos que modifican el funcionamiento al interior del aparato gubernamental al fortalecer otras instancias de gobierno y reducir trámites innecesarios, por su parte, la privatización y la endoprivatización transforman sustancialmente el rol, el tamaño y la capacidad de acción de la administración pública al trasladar las atribuciones públicas al ámbito privado, así como introducir la aplicación de las teorías gerenciales al sector público. Analicemos estas tendencias que han transformado significativamente a la administración pública.

II.1. La privatización de las empresas públicas

La primera tendencia contemporánea en la administración pública es la privatización. La década de la privatización es la de los ochenta, ya que universalmente le es inherente, como estrategia de retracción de la actividad estatal y la consecuente ampliación de la esfera de acción de los empresarios privados.²³ La privatización tuvo alcance mundial a tal grado que existieron comisiones de privatización como en Brasil, o ministerios como en Quebec, Canadá. Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial han encabezado mundialmente la cruzada de la privatización mientras que la Escuela de Chicago dotó el bagaje intelectual monetarista.²⁴

La privatización es una revolución silenciosa que recorrió al mundo.²⁵ Más de 50 países participaban en alguna medida en este proceso y a

²³ Existe una bibliografía extensa sobre el tema de privatización que aquí sólo se comenta de manera general, puede verse: Sánchez González, José Juan, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*, México: UNAM, 1993, tesis para obtener el grado de maestro en Administración Pública.

²⁴ Omar Guerrero, "Privatización de la administración pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, INAP, España, vol. 57, núm. 1, marzo de 1990, p. 221.

²⁵ Randall Fitzgerald, "La revolución de la privatización", *Perspectivas Económicas*, Washington, 1982, núm. 2, pp. 35-40.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

una velocidad global sin precedentes. Desde 1985 esta tendencia se aceleró de forma impresionante, abarcando gobiernos de todo tipo de ideologías, así como naciones de distintos grados de desarrollo. Países como Gran Bretaña, Japón, Italia, Turquía, Brasil, Argentina, Bangladesh, Jamaica y Ghana, entre otros muchos, hicieron de la privatización una estrategia de retracción estatal.

Cabría señalar en este ámbito los casos en materia de telecomunicaciones privatizadas en Gran Bretaña con la British Telecom, en Japón la Nippon Telegraph and Telephone (NIT) que son junto con la venta de Teléfonos de México (Telmex), de las más importantes en el mundo. Así, Gran Bretaña tomó la delantera de esta revolución, transfiriendo casi una tercera parte de su fuerza nacionalizada –600 mil empleados– al sector privado mediante la privatización de empresas públicas. Obtuvo más de 26 mil millones de dólares y redujo la participación del Estado en el PIB del país del 10 al 6 por ciento.²⁶

El concepto de privatización encierra una variedad de significados: para Steve Hanke, se refiere a la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado, a través de dos vías: la venta de empresas públicas y la subcontratación de servicios públicos a contratistas particulares.²⁷ Aunque éstas son características propias de la privatización, existe una fundamental que nos permite conceptualizarla. La privatización es la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción del Estado.²⁸ La actual oleada de privatización inaugura un nuevo capítulo en el conflicto de equilibrio entre lo privado y lo público. De acuerdo con Starr, existen dos clases de privatización: la primera es la privatización de las participaciones individuales que consiste en la apropiación de un individuo o grupo particular, de algún bien que antes estaba a disposición de toda la comunidad. La segunda es la privatización de las funciones en

²⁶ *Ibidem*, p. 36.

²⁷ Steve H. Hanke, *Privatización y desarrollo*, México: Trillas, 1989, p. 16

²⁸ Omar Guerrero, “Privatización de la ...”, *op. cit.* p. 216.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

la que el Estado se retira de algunas funciones y en realidad se despoja de instituciones enteras.²⁹

Además de ser considerada como una revolución silenciosa, la privatización también es denominada “la oleada del futuro”. Por ello, de acuerdo con la región del mundo en que se ha producido, el impulso privatizador ha tomado diferentes formas.³⁰ En los países industrializados la privatización se ha llevado a cabo generalmente a través del desposeimiento de actividades económicas del gobierno; es decir, la privatización de la propiedad por medio de la venta de acciones. En los países en que existen mercados de capital, esto trae consigo la venta de acciones al público. En los países socialistas, el fenómeno se ha producido por medio de la “individualización” de la actividad económica, permitiendo que los individuos sean propietarios de ciertas formas de actividad económica. Mientras que en los países en desarrollo ha existido una combinación de enfoques, a través de la privatización de empresas públicas y, en pocas ocasiones, mediante la venta de acciones al público, ya que no existen mercados de capitales suficientemente solventes y maduros.

El proceso de privatización en México se divide en dos etapas: la primera comprende de diciembre de 1982 a noviembre de 1988 en el gobierno de Miguel de la Madrid, durante la cual la intervención del Estado se vio disminuida y se enajenó una participación accionaria del sec-

²⁹ Starr, Paul, “El significado de la privatización”, en Kamerman, Sheila y J. Kahn, Alfred. *La privatización y el Estado benefactor*, México, PCE, 1993, pp. 27-28. En esta perspectiva, para definir a la privatización adecuadamente, se requiere determinar lo público y lo privado. Cabe señalar que los términos público y privado son fundamentales en el lenguaje de nuestro derecho, nuestra política y nuestra vida social, pero son causa de continua confusión. Una de estas confusiones se trata de la ubicación del mercado. Mientras que para el economista el mercado es en esencia privado, para los estudiosos de la cultura la esfera pública incluye el mercado, y la política, y constatan a ambos con la esfera privada de la familia. Por su parte, la esfera pública puede ser concebida como dominio circunscrito por el Estado, aunque acaso sea realmente difícil saber con exactitud dónde fijar los límites del Estado.

³⁰ Berg, Elliot, “Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático”, *Perspectivas Económicas*, 1987, núm. 4, pp. 6-11.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

tor público en empresas de dimensiones reducidas; y la segunda, de diciembre de 1988 a junio de 1994, en el gobierno de Carlos Salinas, en la que la privatización fue más significativa tanto en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por los recursos obtenidos en las diferentes operaciones.³¹ En la primera etapa se terminó con la participación del sector público en, por lo menos, 15 ramas de la actividad económica, entre las que destacan la industria hotelera y la petroquímica secundaria. La privatización más importante de esta fase se registró con la venta de Tereftalatos Mexicanos, en noviembre de 1988, empresa productora de un petroquímico secundario que involucró recursos por un monto de 242.7 miles de nuevos pesos.

La segunda etapa comprendió la formalización de 261 operaciones de venta que generaron recursos por 74.6 miles de millones de nuevos pesos. Esta etapa se caracterizó por la privatización de empresas de mayor dimensión y con enlaces sectoriales de más importancia respecto de las empresas vendidas en la primera etapa. Destacan dentro del sector minero las privatizaciones de Minera Real de Ángeles, Compañía Real del Monte y Pachuca, así como Compañía Minera de Cananea. En el sector manufacturero las privatizaciones más destacadas fueron los ingenios azucareros, debido a que representaban la agroindustria más importante del país; las unidades de Fertilizantes Mexicanos y de Industrias Conasupo, así como las empresas siderúrgicas. Finalmente, las privatizaciones más relevantes dentro del sector servicios fueron la venta de la Compañía Mexicana de Aviación que, dada la regulación prevaleciente en el sector hasta 1990, abarcaba junto con Aeroméxico todo el mercado doméstico; así como de Teléfonos de México y los 18 bancos comerciales.³²

De esta manera, para diciembre de 1988, el Estado participaba a través de 618 entidades paraestatales en 50 ramas de actividad económica, en 28

³¹ Rogozinski, Jacques, *La privatización en México*, México: Trillas, 1997, pp. 110-111. A lo largo de 12 años el número de entidades paraestatales se redujo de las mil 155 existentes en 1982 a 219 en junio de 1994.

³² *Ibidem*, p. 112.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

de las cuales lo hacía de manera intensiva. Al 31 de diciembre de 1993 se había retirado completamente de 21 ramas, fundamentalmente de la extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles y carrocerías; motores, partes y accesorios para automóviles, entre otras.³³

La privatización en México durante el periodo de 1983 a 1994 (en los regímenes de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas) ha provocado, junto con un conjunto de medidas implementadas bajo la reforma del Estado, un cambio fundamental en el papel histórico del Estado mexicano. Éste ha dejado de ser hotelero, banquero, industrial, etcétera, para precisar y definir sus áreas de estrategias que le permiten asumir con responsabilidad la rectoría estatal en los términos constitucionales. Sin embargo, la privatización se ha constituido como una estrategia para la retracción estatal, produciendo varios resultados específicos: 1) redimensionamiento del tamaño del gobierno; 2) un nuevo papel de la empresa pública en México, y 3) una administración pública paraestatal con mayor control y dirección en su gestión pública.

II.2. La descentralización administrativa

La segunda tendencia incorporada como política gubernamental es la descentralización. Los esfuerzos realizados en esta materia muestran que las políticas para llevarla a cabo se enfrentan a un complejo conjunto de factores, intereses y resistencias al cambio, por lo que los resultados se producen después de un largo proceso de continuidad, permanencia y decisión política, como lo muestra el caso mexicano. Algunas experien-

³³ *Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México: RCE, 1994, p. 58.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

cias en descentralización en países como Suecia y Japón muestran éxitos y fracasos al lograr avances y retrocesos en las reformas que impulsaron en la década de los ochenta.³⁴

Los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo tomaron algunas medidas de descentralización, pero sin considerarlas elementos centrales de su política económica. Una de las demandas más frecuentes que se hicieron a Miguel de la Madrid durante su campaña electoral, en 1981-1982, fue la necesidad de descentralizar recursos y decisiones para que los estados y municipios participaran de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo. El entonces candidato agrupó en siete tesis su percepción de los grandes problemas del país y las líneas generales de acción que se proponía seguir para impulsar su solución. Una de estas tesis se refería a la “descentralización de la vida nacional”.

La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo; el fomento de la producción y del empleo fuera de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas; la deconcentración política, administrativa, económica y cultural [...].³⁵

El proyecto proponía tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo y la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Para cumplir con ese compromiso se estableció en la Constitución la creación de un Sistema de Planeación Democrática, se promulgó la Ley de Planeación y se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, que sostenía la necesidad de descentralizar la vida nacional; asimismo, en esa vertiente se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización Administrativa.

³⁴ Crozier, Michel, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, FCE, 1992.

³⁵ De la Madrid, Miguel, “Mítin en Querétaro, Qro., 31 de mayo de 1982”, *Manual síntesis de pensamiento político*, México: Partido Revolucionario Institucional, Coordinación General de Documentación y Análisis, 1982, p. 96.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Las bases legales que enmarcan la descentralización administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid es el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,³⁶ en el que se sostiene que la administración pública debe modificarse para enfrentar los retos de la transformación de un Estado moderno. Este primer decreto contiene modificaciones y adiciones a la estructura y a las funciones de las dependencias centrales lo mismo que a la organización sectorial, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la responsable de establecer los precios y tarifas para los bienes y servicios de la administración pública federal mientras la Secretaría de Programación y Presupuesto se convierte en órgano rector de la planeación nacional, con la función de supervisar los planes locales y regionales, así como orientar la acción de los ejecutivos locales de manera congruente con la del Ejecutivo Federal.

El segundo elemento normativo fue la Ley de Planeación, donde aparece el mandato expreso de que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal realicen la planeación y conduzcan sus actividades según los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional. El tercer elemento que sustenta la descentralización es el decreto presidencial, que ordena a dependencias y entidades elaborar un programa de descentralización administrativa, que entró en vigor el 18 de junio de 1984.

Posteriormente, en una reunión celebrada el 21 de enero de 1985, se dio a conocer el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal,³⁷ en cuya presentación se destacaba la necesidad impostergable de modificar las tendencias vinculadas con la centralización que padecía el país. Las acciones previstas eran de tres tipos: 1) transferencias de entidades paraestatales, administradas por el gobierno federal, a los gobiernos estatales; 2) de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos en

³⁶ La iniciativa fue presentada al Congreso de la Unión en noviembre de 1983 y entró en vigor el 31 de diciembre de ese año.

³⁷ *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

los estados por el Convenio Único de Desarrollo; y 3) desconcentración de funciones administrativas. La estrategia del Programa de Descentralización parte de un reajuste de las dependencias centrales y descentralizadas, la desconcentración de funciones, reubicaciones físicas y ampliación de los espacios de participación social. El programa identifica como “decisiones fundamentales” cuatro apartados:

- 1) Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades que promueven la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Reforma Agraria y la de Pesca.
- 2) Decisiones para el desarrollo social que se refieren a los programas de la Secretaría de Educación Pública en materia de descentralización de los servicios de educación básica y normal, y a los de la Secretaría de Salud en relación con la primera etapa de la descentralización de los servicios de salud.
- 3) Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional, que adoptan la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Turismo para lograr mayor coordinación entre los estados.
- 4) Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales, que suscriben las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Industrial y la del Trabajo y Previsión Social así como la Procuraduría General de la República.

En esta etapa destacan, por sus avances, la descentralización de la educación y los servicios de salud y, posteriormente, en el régimen de Ernesto Zedillo, la descentralización del gasto social con la creación del ramo 33.³⁸

³⁸ Por su importancia se destacan en este artículo la descentralización educativa y la del sector salud, mientras que la creación del ramo 33 sólo será mencionada de manera general.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

La descentralización educativa inició en dos etapas: la primera el 8 de agosto de 1983, con la expedición de un decreto presidencial en el que se propuso la creación de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada uno de los estados.³⁹ Por su parte, las delegaciones estatales de la SEP se convertían en unidades de servicios educativos a descentralizar; asimismo, administrativamente, en el mismo decreto se dispuso la creación de una Coordinación General para la Descentralización Educativa en la Secretaría de Educación Pública. La experiencia en la instalación y funcionamiento de los comités consultivos en los estados permitió que en 1984 se planteara un procedimiento más avanzado para lograr la descentralización: el 20 de marzo se publicó y entró en vigor el nuevo “Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal”, que proponía mecanismos alternativos a los establecidos en el documento del año anterior.⁴⁰ Mediante este acuerdo se crearon en cada entidad una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, encargada de la administración conjunta de los servicios federales y locales.⁴¹ La descentralización definitiva del sector educativo –ya en el gobierno de Carlos Salinas– inicia el 18 de mayo de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con la ratificación de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de los estados de la República.⁴²

Por su parte, la descentralización de los servicios de salud inicia el 8 de marzo de 1984, con la publicación en el *Diario Oficial* del “decreto

³⁹ *Diario Oficial*, 8 de agosto de 1983, pp. 23-24.

⁴⁰ *Diario Oficial*, 20 de marzo de 1984, pp. 10-11.

⁴¹ Para agosto de 1984 se habían firmado doce Acuerdos de Coordinación con los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

⁴² Moctezuma, Esteban. “La educación frente a las nuevas realidades”, en *Resumen de una Visión de la Modernización de México*, México, FCE, Presidencia de la República, 1994, tomo II, p. 665.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

por el que se descentralizan a los estados los servicios de salud que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y los que proporciona el IMSS en el Programa de Solidaridad Social con Participación Comunitaria denominado IMSS-Coplamar”.⁴³ Señalaba que la descentralización se haría mediante acuerdos de coordinación con los estados, según el Convenio Único de Desarrollo firmado entre el gobierno federal y cada uno de los estados. Además, la SPP, la SSA y el IMSS elaborarían programas de descentralización de los servicios de salud para población abierta, con los criterios especificados en el propio documento. En cumplimiento con el decreto, durante el resto de 1984 se firmaron los acuerdos de coordinación para la descentralización de los servicios de salud a población abierta con los gobiernos de las 31 entidades federativas y del DF.

La descentralización del sector salud comprendió la desconcentración y la descentralización propiamente dichas. La primera fue aplicada por todas las instituciones del sector, en particular las de seguridad social. La segunda se realizó en los sistemas de atención a la población abierta de la SSA y el programa IMSS-Coplamar, así como en la coordinación programática de los servicios de salud a cargo de los gobiernos de las entidades federativas y del DF. Asimismo, el 1° de septiembre de 1984 entró en vigor un acuerdo expedido por el titular de la SSA, “por el que se desconcentran facultades a los Servicios Coordinados de Salud Pública en las entidades federativas, órganos desconcentrados por territorio, de competencia coordinada, con el propósito de darles autonomía operativa”.⁴⁴

Cabe señalar que durante los años de 1988-1994, en el régimen de Carlos Salinas, se produjo un estancamiento en la política de descentralización del sector salud; si bien no fue revocada y continuó vigente en el Programa Nacional de Salud 1990-1994, tampoco fue impulsada de manera definitiva.⁴⁵

⁴³ *Diario Oficial*, 8 de marzo de 1984, pp. 6-8.

⁴⁴ *Diario Oficial*, 31 de agosto de 1984, pp. 6-15.

⁴⁵ Cardozo Brum, Myriam, “Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano”, en *Prospectiva*, México: Política Nueva A.C., núm. 10, julio 1998, p. 17.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Por su parte, es en el sexenio de Ernesto Zedillo donde se produjo una reformulación de la política de descentralización bajo el emblema del federalismo. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, era necesario modificar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno con base en dos líneas estratégicas de acción: la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos, así como el impulso de la vida municipal.⁴⁶ En enero de 1995 fue creado el Consejo Nacional de Salud para reencauzar el proceso, mientras que el 20 de agosto de 1996 se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de Servicios de Salud por parte de las autoridades federales, estatales y sindicales; este documento, de carácter general, serviría para encuadrar los acuerdos de coordinación que debían firmarse con cada una de las entidades para generalizar el proceso en todo el país.

La descentralización del gasto social en el gobierno de Ernesto Zedillo se consolida con la creación del ramo 33 (Aportaciones federales para entidades y municipios), constituido por cinco fondos: aportaciones para la educación básica y normal; para los servicios de salud; para la infraestructura social (estatal y municipal); para el fortalecimiento de los municipios y el DF y aportaciones múltiples. Asimismo, en el ejercicio fiscal 1999 se crean dos fondos más: Aportaciones para la educación tecnológica y de adultos y para la seguridad pública, con lo que se aumentaron los recursos de los estados y municipios.⁴⁷

A pesar de que algunos fondos ya existían, derivados de las descentralizaciones educativas y de salud, otros permiten una adecuada designación de mayores recursos a estados y municipios que sólo pueden ser utilizados por estos niveles de gobierno. Se cumple con el compromiso asumido en el Plan Nacional de Desarrollo de que, en el año de 1998, se tenía que haber descentralizado 65% de gasto social, como puede verse con la creación del ramo 33 y el desmantelamiento del ramo 26, contro-

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, México: *Diario Oficial* de la Federación, jueves 31 de diciembre de 1998, p. 24.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

lado de manera centralizada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).⁴⁸

No obstante los alcances logrados por estas tres experiencias en descentralización, las acciones que se derivaron de estas decisiones no logran rebasar los límites relativos a la delegación, desconcentración o coordinación de acciones. Por esta vía no se avanza en la descentralización de la vida nacional, porque no se fomentará la actividad política en los gobiernos locales. “No es posible hablar de un verdadero proceso de descentralización, si éste no es acompañado de las reformas necesarias para que los niveles regionales o locales cuenten con recursos suficientes en cantidad y calidad, y dispongan de la autoridad necesaria para tomar decisiones en su ámbito de gobierno”.⁴⁹ El camino de la descentralización todavía es muy largo y se requiere una política pública permanente, decisiva y definitiva en esta materia para el próximo milenio.

II.3. La simplificación administrativa

La tercera tendencia que prevalece en la administración pública es la simplificación administrativa, como estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública. La simplificación administrativa fue un proceso impulsado por el gobierno de Carlos Salinas, con el propósito de reducir el conjunto de trámites y documentos en los diferentes procedimientos que realizan los ciudadanos para obtener los servicios que ofrece la administración pública. La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y

⁴⁸ Sánchez González, José Juan, “Descentralización del gasto social y creación del ramo 33: dos estrategias de política social”, en *Control gubernamental. Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, Toluca: Gobierno del estado de México, Secretaría de la Contraloría, año VII, núm. 13, 1998.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 21.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

entidades de la administración pública debían proponer, en un plazo no mayor de 60 días, los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara modificarse; sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que *simplificar* no equivale a *modernizar*; tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos en los trámites administrativos.

A este respecto, en los antecedentes del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap) se señala que, no obstante los logros alcanzados por el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal respecto de la puesta en marcha de las ventanillas únicas, en el Distrito Federal y en los gobiernos estatales, para la realización de trámites públicos, y la edición de los manuales de Trámites y Servicios al Público, cada uno de sus esfuerzos no se vincularon con la desregulación que impulsaba la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por lo que las acciones tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades, además de la ausencia de una normatividad adecuada para que los objetivos del programa se incorporaran en forma permanente.

La simplificación administrativa en el gobierno de Carlos Salinas fue realizada bajo la concepción de que el sector público debería iniciar un cambio, no como simple ejercicio que se cumplía con algunas modificaciones a las organizaciones y a sus procedimientos, sino como la búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer las cosas, modificando lo que no es útil, eliminando lo que obstruye y mejorando lo perfectible, con el propósito de servir mejor.⁵⁰ En el *Diario Oficial* de la Federación del 9 de febrero de 1989 fue publicado el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinaba la Secretaría de la Contraloría de la Federación (Secogef), con la participación de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

⁵⁰ Vázquez Cano, Luis Ignacio, "La simplificación administrativa", en *La administración pública contemporánea en México*, México: Secogef-FCE, 1993, p. 210.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

El Programa General de Simplificación tenía cinco objetivos generales: 1) fortalecer e impulsar la modernización económica del país; 2) consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficiencia y productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales; 3) promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos; 4) apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate de la corrupción; y 5) fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos. A partir de estos objetivos el Programa establece cuatro estrategias, como puede verse en el cuadro 1.

Cuadro 1 Vertientes del Programa de Simplificación Administrativa

<i>Vertiente</i>	<i>Descripción</i>
1. Desconcentración y descentralización	Esta vertiente incluye las acciones de descentralización y de fortalecimiento a las oficinas regionales que las dependencias y entidades requieren para el buen desempeño de sus funciones.
2. Desrregulación administrativa	Revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos y condiciones en el cumplimiento de las obligaciones.
3. Agilización de trámites	Su fin era acortar tiempos de revisión o autorización, suprimir instancias innecesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos.
4. Modernización integral de los sistemas de atención al público	Incluye acciones que tienden a aumentar la calidad de la respuesta en la atención al público.

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Luis Ignacio Vázquez Cano, *op. cit.*, pp. 216-219.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

El proceso de identificación de las acciones que se incorporaban a este Programa se basaba en dos fuentes: en primer término las demandas ciudadanas expresadas en forma directa o a través de los medios de difusión y, en segundo lugar, las inquietudes de los empleados públicos y de las propias dependencias por mejorar la calidad de los servicios como tendencia de las instituciones en forma continua. El criterio básico de selección de las acciones era por la cobertura más que por cantidad.⁵¹

A partir de estas iniciativas cada dependencia o entidad, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación formulaba un diagnóstico sobre aquellas áreas o procedimientos detectados como problemáticos, así como acciones cuya cobertura de beneficios se extiende al mayor número de usuarios. De esta forma, la Secogef integraba cada año el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que establecía la calendarización de las acciones a desarrollar, la definición de los parámetros de evaluación y los beneficios esperados en tiempos, costos, cantidad y calidad de los bienes y servicios. Desde la publicación del Programa de Simplificación hasta el término de la administración de Carlos Salinas se habían realizado mil 823 acciones que redundaron en la agilización de los trámites gubernamentales.⁵²

⁵¹ *Ibid*, p. 220.

⁵² Entre ellos destacan: la puesta en marcha del Programa de modernización de los servicios migratorios; la simplificación en la expedición del pasaporte; autorizaciones para el cambio de denominación en las sociedades civiles o mercantiles; simplificaron el cumplimiento de las obligaciones fiscales de más de 15 millones de contribuyentes del país; se mejoró el Sistema de inconformidades para atender las resoluciones de proveedores y contratistas del gobierno federal; la descentralización de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en materia de la conservación de los distritos de riego; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes actualizó y modernizó los reglamentos del autotransporte de carga, pasajeros y turismo; la Secretaría de Desarrollo Social impulsó la creación de más de 60 oficinas municipales de trámites, ubicadas en las instalaciones de los propios ayuntamientos; se mejoró y simplificó la regulación sanitaria como resultado de las modificaciones de la Ley General de la Salud; se puso en operación el Programa de Capacitación Industrial de Mano de Obra, establecido por la Ley Federal de Trabajo; se avanzó en el rezago agrario por parte de la Secretaría

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

A pesar de los significativos avances en la reducción de trámites y documentos, y en la prestación de los servicios públicos, la simplificación administrativa en sí misma no produce un resultado adecuado a las expectativas planteadas; sobre todo si ésta no se encuentra vinculada con una estrategia de mayor alcance con políticas de modernización del propio sector público y con las condiciones prevalecientes en su labor. La política de simplificación administrativa tiene ante sí un obstáculo mayor que le impide alcanzar un buen gobierno: la elevada centralización en la toma de decisiones de la administración pública federal.

II.4. La endoprivatización de la administración pública

La cuarta tendencia en la administración pública es la endoprivatización. Se define como “[...] la sustitución [de] la gestión de los asuntos públicos, por la idea, metodología y técnica de la gerencia privada”.⁵³ Mientras que en la privatización el manejo público funge como el sujeto de la transacción de asuntos hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el “nuevo” manejo público (*new public management*). En tanto, la privatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo.⁵⁴

El nuevo manejo público –como base teórica de la endoprivatización– tiene los siguientes fundamentos:⁵⁵ en primer lugar, propone desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos al consumi-

de la Reforma Agraria; el esfuerzo realizado por la Oficina Central del Registro Civil del Departamento del Distrito Federal, entre las más destacadas.

⁵³ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México: Miguel Ángel Porrúa/UAEM, 1999.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 50. Cabe señalar que Omar Guerrero separa la exoprivatización (privatización) y la endoprivatización. Aquí utilizamos el concepto privatización como exoprivatización, para evitar mayores confusiones conceptuales.

⁵⁵ *Ibidem*, p. XVIII.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

dor. En segundo, plantea aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando al mercado en su seno. En tercer lugar sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos. Finalmente, aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en administrativas. En suma, el nuevo manejo público enfatiza una nueva esencia empresarial para el gobierno (intraempresarial) que reemplazará a su agotada burocracia.

En nuestro país las tendencias generales de la endoprivatización, en su sentido más amplio, pueden verse plasmadas en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap) que tiene como objetivos: 1) transformar a la administración pública federal en una organización eficaz y eficiente con un arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad; 2) combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones preventivas.⁵⁶

El Promap cuenta con un apartado de antecedentes en el que se recuperan, de manera general, los esfuerzos realizados en el periodo comprendido de 1952 a 1994, que se identifican como propuestas de modernización administrativas.⁵⁷ En el segundo apartado del programa se sintetiza el diagnóstico sobre los principales problemas que aquejan a la administración pública: 1) limitada capacidad de las estructuras de la administración pública para hacer frente a las demandas de la ciudadanía; 2) la excesiva centralización bajo la que operan la organización y los pro-

⁵⁶ *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México, *Diario Oficial* de la Federación, martes 28 de mayo de 1996, p. 57.

⁵⁷ Pardo, María del Carmen, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", *Enlace*, septiembre de 1996, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 43, p. 2.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

cesos administrativos; 3) la deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental; y 4) la pérdida de credibilidad en la función pública y en la profesionalización de los servidores públicos por excesos cometidos en la corrupción. Por su parte, en el tercer apartado se explican los objetivos que se persiguen con las acciones derivadas del Promap y en el cuarto se establecen las líneas estratégicas que permitirán cumplir con los subprogramas establecidos: fomento a la participación ciudadana y atención ciudadana; uno más, dedicado a la descentralización o desconcentración administrativa; estandarización y evaluación sólo para el desarrollo de los estándares; y otro referido a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.⁵⁸ El Promap se encuentra estructurado en cuatro subprogramas, como lo muestra el cuadro 2.

El Promap se orienta hacia la filosofía del enfoque de servicio y al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.⁵⁹ Dentro de las fortalezas en favor del Promap destacan: su enfoque de cambio inicia en el individuo para que éste transforme su organización; la microgerencia pública es útil en dependencias y entidades que brindan servicios de tipo cuantitativo y operativo; la identificación de los servicios, atributos y estándares permiten claridad para los usuarios; la evaluación de resultados, no por actividades, hace más efectivo determinar el desempeño gubernamental y propiciar organizaciones más flexibles que tengan la cualidad de adaptación conforme a los cambios mun-

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 2-3. En lo relativo a la descentralización, María del Carmen Pardo señala: “[...] el acusado centralismo se intenta obviar con referencias al dismantelamiento sufrido por el sector público, particularmente el paraestatal. La privatización de empresas debió haber sido un proceso sustentado en reflexiones y decisiones más consensuadas, lo que implicaba que estos debieron haberse tomado en tan corto plazo. Aunque el problema de la centralización de decisiones y recursos se ha ido convirtiendo en un problema grave, no se resuelve con el dismantelamiento de los aparatos administrativos sino con un funcionamiento más descentralizado, flexible y ágil”.

⁵⁹ Roel Rodríguez, Santiago, *Promap y proceso de cambio*. Ponencia presentada en Toluca, estado de México el 21 de mayo de 1997, en el Tercer encuentro nacional de desarrollo administrativo y calidad, p. 4.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Cuadro 2 Subprogramas y líneas de acción del Promap

<i>Subprogramas</i>	<i>Líneas de acción</i>
1. Participación y atención ciudadana	1. Desregulación 2. Difusión y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias 3. Definición estándares 4. Difusión de servicios 5. Programas de atención ciudadana 6. Registro electrónico sistemático de quejas y denuncias 7. Mecanismos de participación social 8. Presupuesto de productos
2. Descentralización desconcentración administrativa	9. Federalización 10. Evaluación de delegaciones y unidades regionales 11. Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades
3. Medición y evaluación de la gestión pública	12. Medición del desempeño
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público	13. Clima laboral 14. Sistema de selección 15. Actualización de conocimientos y habilidades 16. Sistema de reconocimientos 17. Sistema integral de desarrollo de recursos humanos

Fuente: Elaboración propia con base en el Promap.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

diales prevalecientes. Mientras que las debilidades que obstaculizan su puesta en marcha son: carencia de un marco teórico que dé sustento a sus propuestas; la existencia de servicios que no pueden cuantificarse por su propia naturaleza (estudios o análisis); falta de penetración del programa en los gobiernos estatales y municipales; alto grado de centralización en la toma de decisiones; centros de poder que muestran resistencia al cambio; un tipo de control tradicional basado en la desconfianza y la verificación del uso de los recursos, y conformismo e inercia de funcionarios que privilegian los requerimientos del jefe por encima de las necesidades de los ciudadanos.

El Promap, puesto en marcha en el gobierno de Ernesto Zedillo, se ha realizado en dos momentos. La primera etapa abarca de mayo de 1996 a enero de 1998, ejecutada bajo el enfoque de *planeación estratégica y calidad total* como herramientas para el mejoramiento administrativo, tal como se muestran en el cuadro 3. En la segunda etapa, que comprende de febrero de 1998 a 1999, se enfatiza en el *mejoramiento de procesos*; es decir, una derivación *sui generis* de la reingeniería de procesos⁶⁰ que, como se verá más adelante, no alcanza la categoría de reingeniería ya que ella implica mayores alcances que los propuestos.

II.4.1. Primera etapa: planeación estratégica y calidad total

El primer paso del programa consistió en la celebración de las Bases de Coordinación⁶¹ en las que las secretarías de la Contraloría y Desarrollo

⁶⁰ El concepto de reingeniería de procesos es creado entre 1989 y 1993 por Michel Hammer y James Champy. La reingeniería significa trabajar a partir de procesos más allá de las barreras interdepartamentales y las funciones. Peter Druker señala que la reingeniería es un método nuevo, sistematizado y moderno para estructurar y dirigir el trabajo que deberían conocer los tomadores de decisiones y ejecutivos ya que hacen posible la mayor eficiencia y competitividad de las estructuras organizacionales, privadas o públicas. Cruz, José, *Reinventando el gobierno en México*, México: Orion, 1998.

⁶¹ *Guía técnica para la definición y suscripción de bases de coordinación*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, diciembre de 1996.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Cuadro 3 Etapas del Promap

<i>Etapa</i>	<i>Descripción</i>
1. Bases de coordinación	Firma de compromiso entre la Secodam y las dependencias para impulsar el Promap.
2. Taller de estándares	Los estándares son definidos internamente por personal de la dependencia.
3. Difusión pública de estándares	Los estándares son difundidos ampliamente ante los clientes.
4. Redefinición de estándares	Los estándares son enriquecidos incorporando la voz del cliente con la propia voz del cliente.
5. A. Planeación estratégica: nivel directivo	Cada unidad responsable define su misión, visión y objetivos estratégicos, indicadores estratégicos y sus proyectos.
B. Acciones de mejora: nivel operativo	Determinación de acciones de mejora por personal operativo.
6. Programa estratégico	La cartera de proyectos conforma el programa estratégico.
7. Medición	En esta etapa se mide y evalúa el proceso de modernización conforme al programa.
8. Mejora continua	Formación de grupos de mejora continua para asegurar la dirección estratégica y la mejora de servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: *Medición y evaluación de avances conforme al Promap. Guía técnica*, México: Sedesol, 1997, p. 3.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Administrativo y de Hacienda y Crédito Público, como dependencias globalizadoras, convenían los términos de la modernización de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el propósito de darle un sentido de compromiso gubernamental.

En el segundo paso las dependencias y entidades definieron los estándares e indicadores de servicios,⁶² para llegar a estos conceptos era necesario determinar en forma secuencial: 1) los servicios; 2) los proveedores; 3) los clientes; 4) valor para el cliente; 5) atributos; 6) los estándares; 7) los indicadores de desempeño; 8) los indicadores de satisfacción; 9) acciones de mejora y 10) metas.⁶³ Estos conceptos se encuentran vinculados con la calidad total y son la base para perfilar la planeación estratégica de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El tercer paso en la modernización consistió en realizar la difusión de los estándares de servicios que, en la etapa anterior, ya habían sido establecidos y aprobados por los niveles de toma de decisiones. Los beneficios esperados con estas acciones eran: establecer un compromiso

⁶² *Guía técnica para estándares e indicadores de servicios*, México: Secodam, Unidad de Desarrollo Administrativo, junio de 1997.

⁶³ Las definiciones de estos conceptos son las siguientes; *Servicios*: es el resultado que genera el área para satisfacer las necesidades específicas de sus clientes y que está dentro de sus funciones. *Proveedores*: todas aquellas personas e instituciones que nos proporcionan uno o varios insumos que son transformados en parte de nuestro servicio. *Clientes* es toda persona, unidad administrativa o institución que es impactada por los resultados de nuestro servicio. *Valor para el cliente* es el beneficio que reciben los clientes por el servicio proporcionado desde su perspectiva. *Atributos* son las características del servicio que son más relevantes para los clientes. *Estándares* es el valor de los atributos de cada servicio que genera una responsabilidad para el servidor público y una referencia al cliente para demandar su cumplimiento. *Indicadores de desempeño* es la medida del cumplimiento del estándar en un periodo determinado. *Indicador de satisfacción* es la medida que determina el nivel de satisfacción percibida por los clientes inmediatos respecto del servicio que recibe de toda la dependencia. *Acciones de mejora* son las acciones que se compromete a realizar la dependencia para mejorar los servicios y la satisfacción de sus clientes. *Metas* es el valor numérico que establece lo que se quiere lograr en un periodo determinado de tiempo, de acuerdo a cada acción de mejora y está relacionado con los estándares del servicio. *Ibidem*, pp. 3-9.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

con los clientes sobre la calidad del servicio; conocimiento de los estándares por parte de los clientes; guía del servicio para mejorar sus servicios; clarificación del servicio; medición de la calidad del servicio y mejora de imagen ante el cliente.⁶⁴ Un aspecto esencial era definir el medio de difusión (folletos, cartas, oficios, carteles, radio, prensa, internet, teléfono y correo, entre otros) para abarcar el mayor número de usuarios que pudieran conocer los estándares para el cumplimiento de los servicios.

El cuarto paso consistió en la redefinición de estándares incorporando la voz del cliente, donde se captaban las sugerencias y opiniones de los usuarios con el fin de incorporarlas para el mejoramiento de la prestación del servicio. La guía respectiva establecía tres momentos: 1) captura de la voz del cliente, 2) análisis de la información, y 3) redefinición de estándares.⁶⁵ Mediante encuestas se determinaba un universo de muestra, el procedimiento para su operación y los resultados para aplicarlos en los estándares. En este paso se trataba de conocer los comentarios para el mejoramiento de las estándares de cumplimiento mínimo y máximo.

El quinto paso, relativo a la planeación estratégica en el nivel directivo, incluye las herramientas más comunes para llegar a una modernización bajo este enfoque, determinar: 1) misión y visión de la unidad responsable; 2) objetivos definidos; 3) indicadores y metas y 4) los proyectos determinados y priorizados.⁶⁶

En el cuadro 4 se establecen los elementos de la planeación estratégica aplicados a la administración pública.

⁶⁴ *Guía técnica para la difusión de estándares de servicios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, noviembre de 1996.

⁶⁵ *Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente. Guía técnica*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, abril de 1997.

⁶⁶ *Nivel directivo. Planeación directiva*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, mayo de 1997.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Cuadro 4 Proceso de planeación estratégica

<i>Pregunta</i>	<i>Elemento</i>	<i>Descripción</i>
Nuestra tarea	Misión	La misión es un enunciado corto que establece el objetivo general; es la razón de existir.
Lo que queremos ser	Visión	Descripción de un escenario futuro altamente deseado de la dirección general.
¿Qué nos proponemos lograr?	Objetivos estratégicos	Los objetivos esenciales para el cumplimiento de la misión.
¿Cómo lo lograremos?	Estrategias clave	La forma como se lograra el propósito especificado en los objetivos expresados en los programas como estrategias o líneas de acción.
¿Qué haremos?	Proyectos	Son las acciones específicas para implementar las estrategias.
¿Cómo lo mediremos?	Metas Indicadores	Especificación numérica de cuánto deseamos lograr. Parámetros para evaluar el logro de los objetivos estratégicos.

Fuente: Nivel directivo. Planeación directiva, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, mayo de 1997, p. 11.

Por lo que se refiere al paso de acciones de mejora a nivel operativo, que forma parte de esta etapa, no fue realizada y tampoco elaborada la guía respectiva para llevarla a cabo. En relación con el sexto paso de la modernización, las dependencias y entidades de la administración pública deberían contar con un programa estratégico que permitiera dirigir sus acciones

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

en el mejoramiento de los servicios prestados durante el proceso de modernización administrativa.

Por último, el séptimo paso en la medición y evaluación de avances conforme al Promap,⁶⁷ establecía la forma de medir y evaluar el proceso de modernización para asegurar la dirección estratégica y la mejora de los servicios. Los resultados esperados eran establecer las acciones y compromisos concretos de modernización por cada unidad administrativa; el proyecto de cada dependencia o entidad, así como el avance por dependencia o entidad. Las calificaciones de avance fueron establecidas en porcentaje,⁶⁸ para conocer en forma cuantitativa los resultados alcanzados; tal como aparece en el cuadro 5.

En la evaluación de esta primera etapa del Promap, correspondiente al ejercicio de 1997, la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) realizó un informe de resultados de manera muy esquemática que, a pesar de lo pragmático de los datos que se presentan, permite mostrar los avances, alcances y las limitaciones que impidieron avanzar en la endoprivatización de la administración pública. La evaluación se realizó por los propios titulares de las unidades responsables con el apoyo de las contralorías internas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que comprende las 17 acciones de modernización que propone el Promap.⁶⁹ Los criterios de evaluación fueron planeados por las contralorías internas y por la UDA; asimismo, tanto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como la de Hacienda y Crédito Público, como globalizadoras, también formaron parte de esta evaluación. El informe es presentado por dependencia, por entidades de cuenta pública (controladas por el poder Legislativo) y por las entidades paraestatales.

⁶⁷ *Medición y evaluación de avances conforme al Promap*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, agosto de 1997.

⁶⁸ Sin actividad (0); planeación (25%); ejecución (50%), medición de resultados (75%) y mejora continua (100%).

⁶⁹ *Promap 1995-2000. Resultados en dependencias y entidades de la APF en el segundo semestre de 1997*. Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam. México, febrero de 1998, p. 4.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Cuadro 5 Criterios de evaluación

	Producto	Evidencia	Valor (%)
<i>Planeación</i>	La unidad identifica los proyectos de cada una de las 17 acciones del Promap.	Proyectos de modernización con indicadores y metas.	25
<i>Ejecución</i>	La unidad pone en operación el plan.	Se verifica en campo que el personal aplica y domina los procesos.	50
<i>Medición de resultados</i>	La unidad tiene un sistema de medición para verificar si los resultados son acordes con lo planeado.	Datos, estadística.	75
<i>Mejora continua</i>	La unidad se dedica a mejorar los procesos y servicios conforme a sus indicadores, en especial la satisfacción de los clientes.	Metas mejoradas, actitud proactiva, nuevos proyectos, nuevos procesos.	100

Fuente: Medición y evaluación de avances conforme al Promap, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, agosto de 1997, p. 52.

El reporte fue realizado de manera cuantitativa debido a que a cada acción se le asignó un porcentaje de cumplimiento, por lo que los resultados muestran el grado de avance del Programa de Modernización en la Administración Pública Federal. A continuación los resultados presentados en ese momento:

- 1) El avance global en dependencias (secretarías de Estado) conforme con el programa es de 56%. Más de la mitad de las dependencias pre-

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

- sentan un avance superior a 50%, sin embargo ninguna alcanza el 100 por ciento.
- 2) Las dependencias más avanzadas son: las secretarías de la Defensa (94%); de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (78%); del Trabajo y Previsión Social (69%) y la de Energía (68%). Las dependencias más rezagadas: las secretarías de Educación Pública (12%); de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (31%); del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (40%); de Comercio y Fomento Industrial (43%) y Secretaría de Relaciones Exteriores (44%).
 - 3) El avance por subprogramas en dependencias es: atención ciudadana (61%); descentralización (54%), medición del desempeño (52%) y profesionalización (48%).
 - 4) En entidades de cuenta pública, su avance total es de 55%. Excepto Luz y Fuerza, con sólo 3%, este sector muestra homogeneidad en su comportamiento. Por subprograma el avance es muy similar al de las dependencias: atención ciudadana (54%); descentralización (55%), medición del desempeño (59%) y profesionalización (47%).
 - 5) El avance global en entidades paraestatales es de 40%, las de mayor avance: Liconsa, Sedesol (81%); Fonacot, STYPS (76%); Corett, SRA (65%) y Banobras, SHCP (65%). Las entidades paraestatales con menor avance son las de los sectores de Educación Pública y de Salud. Por su parte, el avance por subprograma es: atención ciudadana (44%); descentralización (42%), medición del desempeño (39%) y profesionalización (38%).
 - 6) En general, hay avances importantes en el Promap, pero persistían los rezagos. La Secretaría de Educación Pública es el caso más claro de retraso.
 - 7) El subprograma de mayor avance es el de atención ciudadana y el de menor, el de profesionalización. Esto puede derivar en una mayor insatisfacción de los servidores públicos. El subprograma de medición del desempeño requiere reforzamiento a través de la difusión de la *Guía de Indicadores*.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

- 8) La cobertura directa de capacitación en guías técnicas del Promap es de 26%, sobre una población de 50 mil. Sólo a través de los Centros de Calidad será posible cubrir el 100% para 1999.
- 9) Se solicitaba dar seguimiento del Promap a nivel gabinete presidencial a efecto de lograr mayor compromiso en los niveles directivos y una mayor coordinación de esfuerzos.

Entre los obstáculos se mencionaba: la falta de liderazgo en niveles superiores, de pensamiento estratégico, de Centros de Capacitación en Calidad (Cecal), de sistemas de información administrativa y financiera en tiempo real, y resistencia al cambio por parte del personal del servicio público.⁷⁰ Por lo que los avances todavía no eran los esperados. Asimismo, se manifestaba: en estándares e indicadores se registran avances, a pesar de los problemas que implica su puesta en marcha. En participación ciudadana, existen avances con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en la política de medio ambiente, con algunos consejos consultivos y en política industrial, aunque las organizaciones civiles tienen un marco legal limitado. Se ha presentado una iniciativa de profesionalización y servicio civil ante la Cámara de Senadores. En cuanto a la descentralización, existe un programa del nuevo federalismo que aunque tiene avances en materia de política social y salud, aún requiere de un mayor nivel de participación de los tres niveles de gobierno.⁷¹

II.4.2. Segunda etapa: reingeniería de procesos

A la pregunta si las dependencias y entidades de la administración pública se habían transformado con el enfoque de planeación estratégica y

⁷⁰ Roel Rodríguez, Santiago. *op. cit.*, p. 21.

⁷¹ Méndez, José Luis, "La modernización administrativa", *Enlace*, México, mayo-junio 1998, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 48, p. 27-28.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

calidad, y si la percepción del ciudadano podría notarlo de manera real, la respuesta fue negativa. Por lo anterior, se realizó el reemplazo de Santiago Roel por Jaime Luis Padilla como titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secodam dando inicio a la segunda etapa del Promap, y realizando un giro en la modernización administrativa mediante la introducción del mejoramiento de procesos para el bienio 1999-2000. Dentro del diagnóstico⁷² presentado para realizar los cambios se establece: diversidad en los niveles de avance; esfuerzos que no atienden las características y *naturaleza* de la dependencia o entidad; escasa incidencia en funciones y procesos sustantivos; desaprovechamiento de esfuerzos institucionales ya establecidos, y limitada utilidad del Promap para contribuir a la modernización de las instituciones. Estos elementos del diagnóstico muestran que, en primer lugar, el propio programa no era compatible con la naturaleza pública en algunos organismos estatales; y en segundo lugar, que había contribuido de manera parcial en la modernización administrativa de las instituciones, en parte por el cambio hacia el mejoramiento de procesos.

En la segunda etapa del Promap, orientada hacia el mejoramiento de procesos,⁷³ los resultados alcanzados y las debilidades detectadas muestran una orientación diferente en los siguientes términos: mantener y consolidar acciones relevantes; determinar acciones de modernización que correspondan a las características y *naturaleza* de cada dependencia; centrar el esfuerzo en proyectos y procesos prioritarios; impulsar transformaciones de fondo que incidan en la cultura del servicio público; establecer una estrategia integral de atención a cada sector administrativo; promover la formación y capacitación integral de los servidores públicos; establecer mecanismos de divulgación de las acciones de modernización y grupos de análisis e intercambio de experiencias de las dependencias y entidades;

⁷² *Promap 1995-2000. Nueva metodología de mejoramiento de procesos*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, octubre de 1998, p. 12.

⁷³ *Ibidem*, pp. 14-15.

promover la implementación de sistemas de reconocimiento y extender los esfuerzos hacia oficinas regionales.

El mejoramiento de procesos, aplicado a la administración pública, se encuentra establecido en dos modalidades: *a*) cambio radical de procesos prioritarios y *b*) mejora de procesos prioritarios.⁷⁴ Mientras que en el primero se busca una redefinición radical de los sistemas mediante los cuales se proporcionan los servicios a la ciudadanía, con el propósito de alinear los procesos a las necesidades de los usuarios, por su parte, en su mejora se pretende sentar las bases para la simplificación y optimización de aquellos procesos prioritarios de las dependencias o entidades que, mediante la mejora de su operación, contribuyan a lograr una mayor satisfacción en la población usuaria. A partir de esta vertiente (la mejora de procesos) en la segunda etapa de modernización del Promap se establece la metodología (cuadro 6).

Para realizar el mejoramiento de procesos en las entidades y dependencias de la administración pública federal, la propia metodología establece un conjunto de técnicas de orientación gerencial, propias de la reingeniería de procesos,⁷⁵ que son las siguientes:

- Diagrama de bloque Pepsu. El diagrama del Pepsu (proveedores, entradas, proceso, salidas, usuarios) es un documento sencillo que muestra la forma de operar el proceso mediante un enfoque sistémico.
- Diagrama de flujo. Es una herramienta que representa en forma gráfica la secuencia que siguen las operaciones de un determinado proceso y el recorrido de las formas o materiales.
- Herramienta para el análisis de problemas (5W + 1H). Esta técnica permite estudiar de manera más completa aquellos problemas que se

⁷⁴ *Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, octubre de 1998, p. 7.

⁷⁵ *Ibidem*, Anexo 1, p. 7.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Cuadro 6 Metodología de mejoramiento de procesos

Etapa	Descripción
1. Identificación de prioridades	En esta etapa se identifican los procesos prioritarios con información disponible que permite analizar su importancia.
2. Designación de integrantes del grupo operativo proceso	Se identifican las unidades responsables directamente involucradas con el seleccionado y se designan los miembros del grupo operativo.
3. Identificación de subprocesos y conexiones con procesos internos y externos	El grupo operativo identifica los subprocesos, así como las relaciones existentes con otras entidades o unidades para garantizar un análisis completo de todos los elementos que inciden en el mismo.
4. Diagnóstico insituacional	Es el análisis de los diversos factores que en conjunto determinan la percepción que se tiene del proceso prioritario.
5. Designación de equipos de análisis de proceso	El grupo operativo incorpora a directivos hasta el nivel que corresponda.
6. Identificación de las actividades competentes del proceso	Los equipos de mejora realizan el listado de actividades componentes del proceso.
7. Identificación de problemas en el proceso	Los equipos de mejora identificarán las causas que provocan ineficiencia e impactan negativamente en la adecuada operación del proceso.
8. Propuesta de procesos “deber ser”	Los equipos de mejora elaboran el flujo “deber ser” y lo compararán con el flujo actual, para definir estándares e indicadores de gestión, así como las acciones de mejora.
9. Registro de acciones de mejora	Se identifican áreas de oportunidad específicas para generar acciones de mejora.

(continúa)

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

- | | |
|--|--|
| 10. Determinación de indicadores de avances y resultados | Se establecen indicadores de gestión relacionados con las áreas de oportunidad detectadas en el análisis de procesos asociadas con las acciones de mejora. |
| 11. Ejecución de acciones de mejora | Se ejecutan las acciones de mejora por los equipos designados para el efecto. |
| 12. Observación del comportamiento del nuevo proceso | Se realizan observaciones directas en el área de trabajo y mediciones del tiempo real de cada actividad. |
| 13. Determinación de desviaciones y necesidades de apoyo | Los equipos son los responsables del procesamiento y control de la información requerida durante la instalación de los flujos “deber ser”. |
| 14. Seguimiento de la implantación del cambio | El grupo operativo es el responsable de dar seguimiento periódico y consistente a los avances, problemas u obstáculos encontrados en la instrumentación del sistema. |
| 15. Ajuste de las acciones de mejora | Los equipos de mejora desarrollan las acciones de ajuste, contención o mejora que resulten necesarias. |
| 16. Elaboración del reporte de resultados | El reporte debe considerar el grado de avance en la ejecución de los flujos del “debe ser”. |
| 17. Validación del reporte de resultados | El grupo operativo analiza y valida el reporte de resultados. |
| 18. Evaluación de resultados y toma de decisiones | El grupo operativo presenta ante el grupo estratégico el reporte final de resultados acompañado de las nuevas áreas de oportunidad. |
| 19. Retroalimentación | El grupo operativo procede a dar continuidad al sistema conforma los equipos de mejora correspondiente. |

Fuente: Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam octubre de 1998, pp. 16-24.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

hayan planteado en el análisis de procesos, al responder a las preguntas: ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿porqué?, ¿quién? y ¿dónde?

- Matriz de valor agregado. Es una herramienta que permite analizar cada una de las actividades que componen un proceso a partir de dos dimensiones: agrega o no valor al proceso y es o no necesaria en el proceso.
- Diagrama de Pareto. El principio de este diagrama enfatiza el concepto de lo vital y lo trivial. La idea básica detrás del principio es ordenar o dar prioridad a la recolección de datos para la solución de problemas. Parte de la idea de que 20% de las causas originan 80% del problema (pocos vitales) y el 80% restante de las causas sólo produce 20% de los problemas (muchos vitales).
- Diagrama de causa-efecto. A este diagrama se le conoce también como “espina de pescado” o Ishikawa. La finalidad de esta técnica es ayudar a los equipos de mejora a detectar los diferentes tipos de causas que influyen en un problema, seleccionar los principales y jerarquizarlos.
- Gráfica de Gantt. Esta herramienta permite contar con información acerca del avance, desarrollo, atraso o terminación de las diferentes actividades de la implantación de una acción de mejora.

El Promap vuelve a introducir en la agenda pública la preocupación de hacer más eficiente y moderna la administración pública, sin embargo el énfasis se centra en el carácter de ésta como prestadora de servicios, lo que sin duda resulta una limitante que hay que considerar en el análisis del programa.⁷⁶

La aplicación de la endoprivatización en las dos etapas del Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) muestran un nuevo manejo público. En primer lugar, se desvían los servicios de la administración pública del ciudadano para orientarse al cliente. En segundo, se busca aumentar la eficiencia de los servicios públicos combatiendo a las buro-

⁷⁶ Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 3.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

cracias gubernamentales, desarrollando un enfoque al servicio y al cliente. En tercer lugar, sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el sistema de botín, ya que este subprograma es uno de los más atrasados en la modernización. Finalmente, aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en argumentos de tipo administrativo.

En este proceso de privatización y endoprivatización la administración pública es concebida como un negocio o como una organización pública en la que pueden aplicarse las teorías gerenciales para obtener eficiencia y eficacia como fines últimos del gobierno. Paul H. Appleby había dicho que el gobierno es diferente:

En términos amplios, la función y la actitud gubernamental tiene, al menos, tres aspectos complementarios que diferencian al gobierno de todas las demás instituciones y actividades: amplitud de alcance; impacto y consideración; contabilidad pública; carácter público. Ninguna institución no gubernamental tiene la amplitud del gobierno. [...] Ninguna otra institución es tan públicamente responsable. Ningún acto realizado o proyectado por el gobierno en una democracia es inmune al debate, examen o investigación por parte del pueblo. Ninguna otra empresa tiene tal interés para todos, depende lo mismo de todos, ni se ocupa en forma tan viva de aquellos elementos psicológicos e intangibles que reflejan las necesidades económicas y las aspiraciones del pueblo. Ciertamente es que las demás instituciones no son ajenas a la política; pero el gobierno *es* política.⁷⁷

La administración privada no es la administración pública. Esta última se basa en el derecho y el deber públicos. La privada tiene como asiento el derecho privado, se deja al arbitrio de los particulares como los deberes familiares o religiosos. La primera llega tan lejos como el dominio del derecho público; la segunda se aplica libremente en el terreno del dere-

⁷⁷ Appleby, Paul H., "El gobierno es diferente", en Dwight Waldo. *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1985, p. 80.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

cho privado.⁷⁸ La noción gerencial de la administración pública aplicada como estrategia para modernizar el aparato gubernamental puede contribuir a hacer más eficientes áreas de bienes y servicios públicos, pero al mismo tiempo, en sentido contrario puede limitar, obstaculizar y propiciar retrocesos por el desconocimiento de la naturaleza del aparato público. La endoprivatización como estrategia del *nuevo manejo público* no es la solución para la búsqueda de una verdadera modernización administrativa como la que necesita nuestro país.

III. Conclusiones

La administración pública mexicana es producto de un largo proceso histórico en la que las reformas administrativas son el signo de su propia modernidad. Tanto en la Independencia, durante la Reforma y después de la Revolución, el aparato gubernamental ha sufrido cambios que se encuentran determinados en última instancia por el gobierno en el poder. En este proceso dos reformas administrativas que marcan definitivamente el carácter y naturaleza de la administración pública en la década de los setenta fueron las impulsadas por los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. Estas reformas sentaron las bases administrativas para la conformación de la actual administración pública.

En las décadas de los ochenta y los noventa cuatro tendencias han prevalecido en la administración pública mexicana: 1) la privatización de empresas públicas; 2) la simplificación administrativa; 3) la descentralización administrativa; y 4) la endoprivatización. Cada tendencia corresponde a un problema estructural de la propia naturaleza de la administración pública mexicana. El problema del tamaño del gobierno se intentó resolver con la venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia de las

⁷⁸ Blunchli, M., "La administración pública", *Revista de Administración Pública*, México: INAP, abril-junio 1980, núm. 42, p. 127.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

empresas públicas al llegar a una cifra récord de mil 155 empresas públicas. El burocratismo que se manifiesta en el excesivo papeleo de trámites para la prestación de los servicios públicos intentó resolverse a través de la simplificación de documentos, pasos y requisitos. Por su parte, la excesiva centralización en la toma de decisiones y en la asignación de recursos del gobierno federal se pretendió superar mediante procesos de descentralización en los ámbitos educativo, de salud y recientemente de gasto social. Por último, la eficiencia como valor último que debe prevalecer en la administración pública ha sido planteada a partir del resurgimiento de las teorías gerenciales para ser aplicadas de manera automática como si éstas fueran *verdades absolutas* y resolvieran el problema complejo de la burocracia.

Cada tendencia tiene su origen en argumentos que pueden ser considerados como planteamientos cuestionables desde el principio. El argumento de tamaño enorme y omnipresente de la administración pública mexicana es relativo, ya que el problema de fondo sigue siendo que el gobierno federal concentra la mayor asignación de recursos y de personal, en detrimento de los gobiernos estatales y municipales. El tamaño del Estado es un problema de la excesiva centralización de la administración pública federal. Por ello, la descentralización ha encontrado obstáculos, resistencias e inercias que pueden superarse después de varios periodos de gobierno como lo muestran los casos de descentralización en materia de salud y educación. La eficiencia y la utilización adecuada de los recursos públicos no puede ser un fin en sí mismo, si éste no es asociado con otros valores como la equidad social y la oportunidad de un mejor servicio público.

La endoprivatización enfatiza al cliente despersonalizando sus derechos políticos y sociales como ciudadano. La administración pública no puede concebirse sólo como un campo para asuntos de negocios; es algo más, debido a que tiene mayores fines sociales y responsabilidades éticas superiores. La administración pública es diferente. Los retos que prevalecen para la administración pública mexicana el próximo milenio, constituyen saldos no resueltos por estas tendencias prevalecientes (privatización,

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

descentralización, simplificación y endoprivatización) en la década de los ochenta y noventa, las cuales deberán incorporarse en la agenda administrativa de la reforma del Estado.⁷⁹

IV. Referencias bibliográficas

- AGUILAR, Luis F., “La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública”, en *Revista de administración pública. Ensayos sobre la nueva administración pública*, núm. 91, 1996.
- APPLEBY, Paul H., “El gobierno es diferente”, en Dwigth, Waldo, *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México: Trillas, 1985.
- BERG, Elliot, “Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático”, *Perspectivas Económicas*, núm. 4, 1987.
- BLUNCHLI, M., “La administración pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 42, 1980.
- CARDOZO BRUM, Myriam, “Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano”, en *Prospectiva*, núm. 10, 1998.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- CROZIER, Michel, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México: FCE, 1992.
- CRUZ, José, *Reinventando el gobierno en México*, México: Orión, 1998.
- CHANES NIETO, José, “La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.),

⁷⁹ Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*. México: INAP, 1998.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

- Reflexiones al futuro*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.
- DE LA MADRID, Miguel, "Mítin en Querétaro, Qro., 31 de mayo de 1982", *Manual síntesis de pensamiento político*, Partido Revolucionario Institucional-Coordinación General de Documentación y Análisis, México: 1982.
- GUERRERO, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México: INAP, 1989.
- , *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- , "Privatización de la administración pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 1, 1990.
- HANKE, Steve H., *Privatización y desarrollo*, México: Trillas, 1989.
- MÉNDEZ, José Luis, "La modernización administrativa", *Enlace*, núm. 48, 1998.
- MOCTEZUMA, Esteban, "La educación frente a las nuevas realidades", *Resumen de una visión de la modernización de México*, tomo II, México: FCE/Presidencia de la República, 1994.
- PARDO, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México: INAP/Colegio de México: 1993.
- , "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", *Enlace*, núm. 43, 1996.
- RANDALL Fitzgerald, "La revolución de la privatización", *Perspectivas Económicas*, núm. 2, 1982.
- ROEL RODRÍGUEZ, Santiago, "Promap y proceso de cambio", Ponencia presentada en Toluca, estado de México, el 21 de mayo de 1997, en el Tercer encuentro nacional de desarrollo administrativo y calidad.
- ROGOZINSKI, Jacques, *La privatización en México*, México: Trillas, 1997.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*. México, UNAM, tesis para obtener el grado de maestría en Administración pública, 1993.
- , *Administración pública y reforma del Estado en México*. México: INAP, 1998.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

- ., “Descentralización del gasto social y creación del ramo 33: dos estrategias de política social”, en *Control gubernamental. Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, año VII, núm. 13, Toluca: Gobierno del estado de México, Secretaría de la Contraloría, 1998.
- ., “La administración pública en México: retos y desafíos hacia el fin del milenio”, *Revista IAPEM*, núm. 39, 1998.
- ., “Reinventando el gobierno en México”, *Prospectiva*, año 4, núm. 11, noviembre de 1998.
- STARR, Paul, “El significado de la privatización”, en Kamerman, Sheila, y J. Kahn, Alfred, *La privatización y el Estado benefactor*, México: FCE, 1993.
- VÁZQUEZ CANO, Luis Ignacio, “La simplificación administrativa”, en *La administración pública contemporánea en México*, México: Secogef/FCE, 1993.

Documentos oficiales

- Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México: Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973.
- Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México: FCE, 1994.
- Guía técnica para la definición y suscripción de bases de coordinación*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1996.
- Guía técnica para la difusión de estándares de servicios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1996.
- Guía técnica para estándares e indicadores de servicios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.
- Medición y evaluación de avances conforme al Promap*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.
- Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios. Anexo 1, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

Nivel directivo. Planeación directiva, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.

Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México: *Diario Oficial* de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

Promap 1995-2000. Nueva metodología de mejoramiento de procesos, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

Promap 1995-2000. Resultados en dependencias y entidades de la APF en el segundo semestre de 1997, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente. Guía técnica, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.

Nota sobre los autores

DR. DAVID ARELLANO GAULT, profesor de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

DR. GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS, coordinador de Investigación Aplicada del Instituto Nacional de Administración Pública.

DR. OMAR GUERRERO, profesor de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ, funcionario de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.