

Revista

iapem

No. 37

Un Encuentro con la Cultura en Administración Pública

PUBLICACION

TRIMESTRAL

ENERO-MARZO

ISSN

0187-8484

RETOS DE LA
GESTIÓN PÚBLICA
CONTEMPORÁNEA





R m de! Inrtirum de Administración Pública del l stado de M.,-

CONSEJO DIRECTIVO

Manes Antonio Morales Gómez
Prcawenly

Toman Ruiz Pért z

7ohán Angulo G6ngora
Marivv1 do15(x' reo Arias Floras

Rolando Bañera Zapata
NI_ Jd Pilar R,nzuelo Pernyra

los¿ Chanca Nieto
Jorge u do la Vega Membrillo
Udel Galicia Hernández.

Armando(nluho Pérez.
Ws2 Martínez Vilclir
Martha Patricia Rivera Pérez

ago G. Velasco Morm,y

felpe Ncmer Naln,c

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank Go....
Andree Caso Lombardo
torpe Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almar.5n
Ignacioy Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña l laaluw
Jorge Guadarrama lóplz
liliberm Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Lárafe Machuce
Ignacio Pichardo Pagana
Arturo Murhncz Legorrela
Jair e Almazán Delgado
Guillermo Orha Garduño
tiregor u Valner Onjas
l lrgo Uemandez. García
Alberto Mena Floresf
luan Carlos Padilla Aullar
Vitur Manuel Mulhja lelo
Gerardo S.mchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez legorret,
7nsí, Amm..in Munan Samayna
Carlos F_ Aletada López
Robcrt(1 Gimén Collado
Guillermo Haro Bdlcórz.

REVISTA IAPEM

DIRECTORIO

Mamo Antonio Morales Gómez
ere idea

Felipe Neme, Na.,

Guadalupe Santamaría Gonz.áh

Arturo Ocaña Ponce

COMI'1'E EDITORIAL

Marisol del Socorro Arias 1'l ores

Rodolfo Jiménez Guzmán

Eugenio Martínez Gutiérrez

Fuljan Salazar Medina

Ricardo Uvalle Berrone5

sECREI'ARIO TkCNICO

Refugio González. Valdez
coowweora, i"vesiig.mn

AUTOFDICIÓN

Martha Gama Salgadn
Coou4 nal,u Jv S ixwmn

ILUSTRACIONES

loe. Laja Franco Arias

DISENO GRAF [(1)

AFEM

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

P.I. CARÁCI'ER MUL'IIFACCIICO DE LA
GEST'ION I'ÚBI.ICA CON I'NMPORÁNPA

Ricardo Uvalle Berrones

LA GERENCIA PUBLICA
(PUBLIC MANAGEMENT):

UN CAMPO EN FORNIACION

25

María Guadalupe Enríquez Mendoza

Juan Miguel Ramírez Zozaya

UNA NUEVA CULTURA DFF ha GESTIÓN
PÚBLICA

41

Juan Rosales Núñez

LA GES'PION' PUBLICA EN EL UNIIIIRAL
DEL NUEVO MILENIO

LIIS RETCIS CON'FPM POI<ÁN(')' UE LA
GESTIÓN PÚBLICA

70

Cesar T. Bustamante Terreros

INNOVACION Y DEMOCRA I IZACION DE LA
GESTIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

82

REVISTA IAPEM

In.linltm de ndmmarmeian Publica del Estado de México

Av 1lidalgo ll K,inrSl3,Col la Mer..1

NIGxim, Cl' 41080. Tvls (72) 1118-21y14-

2)14-07-,13.

IA N 0187 8484

(crtiheade 1, l ichiW de l'itulo No. 6714. Certificado de l.icjw 1 de Contenido No 6995. rbeiOc

x.Ins'n'n del Titulo No. 2%7-9t

Rav Lora IAPP M. Enlnnae v Haoba en Toluca, bl6vitX . Abnl de 1)98.

l n. . yn arpo =.ln nbr . po .abilidad de lras autor

I,

l 11 inistr - l úbli a del l t l l México, A C



PORTADA

Autor: fase l vis Fro xi

ieaua original. 1995.

Tinl apogra G.-a, cni, .v

PRESENTACIÓN

El mundo contemporáneo se ha caracterizado en las últimas décadas por un proceso de cambio en las estructuras económicas, en las políticas de gobierno, y en las sociales y culturales. Este proceso da más una idea de transición que de reacomodo definitivo. Ante las importantes transformaciones que experimenta nuestro país como parte de una realidad mundial, es preci

nismos jurídicos, políticos, sociales, económicos y administrativos que permitan asegurar el ejercicio de las libertades y la ampliación de la justicia social. El proceso de cambio en marcha está estrechamente vinculado a la creación de una nueva y más cercana relación entre el Estado y la sociedad, a un diálogo más directo, franco y respetuoso entre el ciudadano y el gobierno. a una mayor confianza y credibilidad hacia las instituciones públicas, a un cabal respeto de los derechos de cada individuo y en la correcta administración de la justicia.

Particularmente, a partir de la última posguerra mundial, el crecimiento del Estado y su consecuente agigantamiento fueron estimulados para promover el desarrollo mediante proyectos públicos de gran escala. en su mayoría ejecutados por empresas públicas muchas de las cuales han sido liquidadas, fusionadas o privatizadas- y para garantizar mayor equidad en la satisfacción de las demandas ciudadanas

Sin embargo. la década de los 80 reveló que. a pesar de algunos progresos importantes, en términos generales el crecimiento del Estado no cumplió sus cometidos y, en realidad, generó déficits públicos acentuados, crisis financieras, ineficiencia y mayor desconfianza de la población en relación a la gestión gubernamental y menos equidad social, como lo demuestra la extraordinaria concentración de la riqueza, del capital, del ingreso y de la producción de bienes y servicios en muy pocas manos, derivada de la crisis y del cambio de estrategia económica que privilegia al sector privado como nuevo motor del desarrollo. La experiencia histórica demostró que la simple expansión de las actividades del Estado sirvió poco -o nada- al propósito de alcanzar mayor eficacia en la administración pública y equidad social. Hecho que obliga a buscar e instrumentar

nuevas tecnologías de gestión, capaces de cristalizar el mejoramiento real de las condiciones de vida de millones de personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema. a efecto de preservar o recuperar la gobernabilidad y la cohesión social.

El reto de nuestro tiempo. entonces, principalmente en los países en proceso de desarrollo. es erradicar la pobreza -no sólo atenuarla o moderarla- Paradójicamente, es constatable que la pobreza, no obstante los programas y recursos empleadas en la acción social se ha incrementado a mayor velocidad en los últimos años, principalmente a partir de la bien llamada "década perdida".

Frente a este panorama. la administración pública da la impresión de ser un mal que no tiene cura. A pesar de las reformas administrativas instrumentadas, la situación vivida en el sector público continúa siendo desalentadora. La sociedad muestra impaciencia e impotencia ante la incapacidad gubernamental y administrativa para ofrecer respuestas favorables a sus necesidades y expectativas. Las reformas administrativas han mostrado sus límites. siendo necesarias transformaciones radicales en el aparato público, cambiar el paradigma burocrático y transitar hacia una nueva cultura de gestión pública, generar grados crecientes de adaptación a los cambios ocurridos en la sociedad. o, mejor aun, desarrollar capacidades de gobierno para anticipar necesidades y oportunidades emergentes. de modo que el poder público esté en posibilidad de actuar de manera proactiva. anteponiendo la oferta estatal a la demanda social.

En este contexto global de incertidumbre. de crecientes y complejas demandas ciudadanas para mantener un sistema democrático y descentralizado de poder que tenga como principios orientadores la equidad. la justicia y que genere un grado razonable de bienestar a pesar de la restricción de recursos de diferente índole. la gestión pública es punto esencial en las transformaciones del gobierno. Contribuye a una mejor. racional y oportuna atención de las necesidades sociales y requerimientos de la vida estatal, favorece una vinculación más eficiente con una sociedad más plural. más informada, más demandante y participativa, permite encarar la complejidad de la vida social y política leyendo las señales de lo que sucede en la realidad, promueve las iniciativas y la organización de la sociedad civil en el plano social. económico. político, cultural. administra y aprovecha recursos. a la vez que diseña y ejecuta políticas, sobre todo de beneficio social y económico. afronta creativa. responsable y estratégicamente contextos, conflictos y escenarios que el paradigma del proceso administrativo no considera en la visión de los problemas sociales y públicos: establece, una comunicación directa con los actores e interlocutores que participan en la vida pública. genera más y mejores capacidades al gobierno en el marco de los requerimientos que impone un mundo interdependiente, abierto y global.

Asimismo. como tecnología de buen gobierno. la gestión pública no es proclive a la centralización administrativa ni a la rigidez burocrática. Se sustenta en la descentralización política y en la democratización del poder; en instancias de decisión flexibles, adaptativas y horizontales; en una función pública- responsable y profesionalizada

Desde diferentes ópticas y perspectivas, los artículos y ensayos de la Revista reflexionan sobre el importante y vasto campo de estudio de la gestión pública. gerencia pública, como la denominan algunos analistas e investigadores del tema- precisan su significado, método y contexto que lo hacen un campo de estudio nuevo, distinto, pero no separado de la administración pública. aluden a la necesidad de cambiar el paradigma burocrático. a fin de ofrecer respuestas favorables. oportunas y de calidad a las demandas sociales: identifican los elementos necesarios para su innovación. democratización y profesionalización; resaltan su importancia como capacidad de gobierno y para preservar o recuperar la gobernabilidad y el bienestar social]. definen el ambiente en el que se desenvuelve. las transformaciones que requiere y los retos presentes y futuros en el contexto del cambio estructural, de globalización apertura y competitividad.

Confiamos que los trabajos publicados en este número, propicien el análisis e investigación para mejorar la gestión pública. tan necesaria en nuestros días para afrontar realidades cambiantes, complejas e inciertas; resolver nuevos y viejos problemas que reclaman atención y solución efectiva, responder con flexibilidad y oportunidad a los cambios que vive y demanda la sociedad. incrementar el bienestar social y fortalecer el avance democrático.

M. en D. Marco Antonio Morales Gómez
Presidente del IAPEM

EL CARÁCTER MULTIFACÉTICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

Ricardo Uvalle Berrones-

Introducción

Este trabajo tiene como propósito reflexionar sobre el importante y vasto campo de estudio que es la gestión pública. En tiempos en que el papel del Estado es objeto de revisión, la gestión pública no puede quedar al margen de las controversias que se generan por vincularse estrechamente tanto con el gobierno como con la administración pública.

Su importancia radica en que es punto de apoyo para organizar, implementar y evaluar las acciones administrativas y gubernamentales. No es un instrumento neutral ni avalo- rativo, sino comprometido con el sistema axiológico de la vida pública. Es un instrumento que responde a contextos públicos de gran densidad y a procesos que, ubicados en el ámbito de las sociedades abiertas, demandan al gobierno y la administración pública respuestas puntuales y eficaces. De ahí que la ges-

ción pública sea revalorada tanto en su carácter organizativo, institucional y social.

La gestión pública es pieza clave de los procesos gubernamentales y administrativos. En este sentido, es palanca de la acción organizada del Estado y punto de confluencia para que los grupos organizados de la sociedad tengan oportunidad de enlazarse con el gobierno a través de acciones específicas.

El Estado en la sociedad contemporánea

En la vida de las sociedades contemporáneas la tarea del Estado es de importancia creciente. Sin él, la sociedad no tendría los apoyos y recursos que permiten desarrollarla en cuanto un sistema productivo y distributivo. Para tal efecto, se elaboran y aplican políticas de gobierno que tienen por objeto atender, ordenar y solucionar problemas que son de interés público.

Para la sociedad, el Estado es la organización que garantiza el desenvolvimiento de sus capacidades y talentos. Ningún aspecto de la vida social deja de atender el Estado para asegurar que sus condiciones de vida sean óptimas. La importancia del Estado es un asunto de carácter estratégico, pues sin él, no es posible que la vida individual y colectiva tengan elementos de realización.

La acción del Estado es indispensable para que los procesos vitales de la convivencia pública sean motivo de atención y apoyos. Los recursos que el Estado tiene son de aplicación pública. Se destinan para ventajas y beneficios compartidos. Son recursos que tienen fines sociales y, por su importancia, son de efecto multiplicador.

Los recursos del Estado son un medio para que la vida de la sociedad se desarrolle en razón de objetivos que tienen fundamentación política y pública. En este sentido, las tareas del Estado son de relevancia incuestionable y en esa medida, es la institución que, por sus atribuciones, tiene la capacidad para dirigir, coordinar y estimular las energías e iniciativas de la sociedad.

Lo importante en la actividad del Estado es que no se convierta en una carga perniciosa para la vida pública. La efectividad del Estado no depende de su volumen burocrático y administrativo, sino del modo en que es capaz de articular los deseos de la sociedad y de cómo las organizaciones civiles son convocadas en la definición de las metas colectivas, a través de la cooperación entre las instituciones.'

Las instituciones deben tener la capacidad de desmoronarse siempre que hay algo que no pueda y se desmoronen las instituciones. Por una parte las instituciones protegen de las consecuencias

Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); ha publicado numerosos artículos y ensayos en revistas académicas y profesionales; autor de los libros, *El estímulo al desarrollo humano y la Administración Pública* y *La Administración Pública en México*, ambas publicadas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

'Qpem

R,-1a d,1 GtninOo Ar d.Irninimuo ion PRMirn Jet Lrtodo de Meruv)

Desde un ángulo constructivo, el Estado visionario no desplaza a los agentes privados ni a las organizaciones públicas. Reconoce la importancia de los mercados y no deja las políticas de bienestar en ruinas de las organizaciones no estatales. Concibe el bienestar social no a partir de numerosas agencias gubernamentales ni de programas burocratizados, sino con base en lo que significa la economía del bienestar. Esta reconoce que el logro de los beneficios colectivos no implica renunciar al progreso individual.

En todo caso, es premisa de un Estado visionario procurar que la vida individual sea próspera para que la vida colectiva sea consistente y productiva. El Estado visionario respeta la vida privada, alienta la vida pública y finca en ambas la clave del crecimiento económico y el bienestar social, No se define así mismo como institución pública, sino que abre canales de participación y

representación para que los grupos de la sociedad tengan oportunidad de opinar y deliberar en lo relativo a los asuntos públicos.

El Estado visionario responde a la sociedad, reivindica la importancia de los espacios privado y público; toma en cuenta lo social para impulsar políticas orientadas a la búsqueda del desarrollo con equidad- Así mismo, se apoya en la política para convocar a la atención de tareas que son de interés público. También se aleja de los valores que tienden a erigirlo en el centro majestuoso y faraónico de la convivencia pública,

El Estado visionario no realiza todo ni pretende inhibir a la sociedad, Considera que la sociedad es un espacio de creatividad, iniciativa y realización para fomentar la cultura empresarial y el trabajo productivo Considera a la sociedad como un espacio de recursos, energías y organizaciones que deben aprovecharse con sentido público.

Considera a la sociedad como un espacio de fuerzas y recursos finitos que deben aprovecharse a partir de políticas eficaces. Para el Estado visionario, la sociedad no es un cuerpo inerte la reconoce como suma de fuerzas reales y potenciales que exigen capacidad de gobierno para traducirlas en

planes, programas y proyectos.

En la sociedad contemporánea, el Estado acredita su carácter visionario cuando a través de acciones de gobierno y de una administración pública competente, crea las condiciones óptimas para el mejor desarrollo de la sociedad. El Estado visionario gobierna y administra reconociendo que tiene recursos limitados, mismos que deben aplicarse con criterio estratégico.

El Estado visionario no incurre en el diseño e implementación de políticas distributivas, sino fundamentalmente regula el mercado. Esto significa que en una etapa de mercados activos, abiertos e innovadores, alienta y respeta la inventiva empresarial como pieza fundamental para generar la riqueza material. Por tanto, las políticas económicas son consecuentes con su capacidad fiscal y con la valoración de que el desarrollo económico y social es empresa común, no exclusividad del Estado.

La responsabilidad del Estado es de trascendencia.

El Estado visionario respeta la vida privada, alienta la vida pública y finca en ambas la clave del crecimiento económico y el bienestar social, No se define así mismo como institución pública, sino que abre canales de participación y

le., A4ai.n, C.odua FJtlorial, l oon, '.)4(.

El Estado visionario respeta la vida privada, alienta la vida pública y finca en ambas la clave del crecimiento económico y el bienestar social, No se define así mismo como institución pública, sino que abre canales de participación y

papel	s,erl;vmW	pcnannchh'.
Alik..egy a ^m liomanl...		l ^t rpron,unln el
r	d.	m<,une.
l y		Nue,aYork.
Su .	V	apertos, 1

ada por la División de Recursos Humanos, Obesidad, Al,n.mstreaa an l'fiblei 1 Finanzas de



Por lo mismo, es el gran coordinador de los esfuerzos públicos, privados y sociales. En la sociedad contemporánea es una fuerza positiva que tiene a su cargo el cumplimiento de tareas que son determinantes para la vida en común. La esencia de su com-

petencia es delimitada, puntual y específica. Esto implica que realiza lo que es necesario para la vida pública y no asume tareas que en sentido estricto son del ámbito privado y social. Con este perfil, el Estado no gira en su propio eje, sino que funge como punto de referencia, coordinación y estímulo en fa-

vor de las fuerzas productivas de la sociedad.

El Estado visionario reconoce la importancia de los mercados en la vida social. Destaca su utilidad e importancia para que la riqueza material sea producida con el concurso de los agentes privados y públicos. Los mercados son sitios para conseguir ventajas individuales y organizativas. Son el lugar para que los individuos, los grupos, las empresas y las políticas de gobierno se combinen en favor de las condiciones objetivas de vida.

Para el Estado visionario, la regulación efectiva de los mercados es tarea impostergable. Sociedad y mercado son para el Estado visionario punto de referencia que acredita su responsabilidad para cuidar el interés público. Sociedad y mercado articulan fuerzas productivas que permiten movilizar y multiplicar la riqueza material. La vida contemporánea se caracteriza porque la actividad del Estado en la sociedad rebasa los enfoques gubernamentales, para adoptar políticas públicas que tienen la ventaja de conjugar el esfuerzo ciudadano con los recursos del Estado.

Los tiempos del activismo estatal en sentido negativo empiezan a quedar atrás. Hoy, el Estado tiene ante sí nuevas realidades que exigen no tanto de la contundencia para

Por lo mismo, es el gran coordinador de los esfuerzos públicos, privados y sociales. En la sociedad contemporánea es una fuerza positiva que tiene a su cargo el cumplimiento de tareas que son determinantes para la vida en común. La esencia de su com-

petencia es delimitada, puntual y específica. Esto implica que realiza lo que es necesario para la vida pública y no asume tareas que en sentido estricto son del ámbito privado y social. Con este perfil, el Estado no gira en su propio eje, sino que funge como punto de referencia, coordinación y estímulo en fa-

vor de las fuerzas productivas de la sociedad.

El Estado visionario reconoce la importancia de los mercados en la vida social. Destaca su utilidad e importancia para que la riqueza material sea producida con el concurso de los agentes privados y públicos. Los mercados son sitios para conseguir ventajas individuales y organizativas. Son el lugar para que los individuos, los grupos, las empresas y las políticas de gobierno se combinen en favor de las condiciones objetivas de vida.

Para el Estado visionario, la regulación efectiva de los mercados es tarea impostergable. Sociedad y mercado son para el Estado visionario punto de referencia que acredita su responsabilidad para cuidar el interés público. Sociedad y mercado articulan fuerzas productivas que permiten movilizar y multiplicar la riqueza material. La vida contemporánea se caracteriza porque la actividad del Estado en la sociedad rebasa los enfoques gubernamentales, para adoptar políticas públicas que tienen la ventaja de conjugar el esfuerzo ciudadano con los recursos del Estado.

Los tiempos del activismo estatal en sentido negativo empiezan a quedar atrás. Hoy, el Estado tiene ante sí nuevas realidades que exigen no tanto de la contundencia para

Por lo mismo, es el gran coordinador de los esfuerzos públicos, privados y sociales. En la sociedad contemporánea es una fuerza positiva que tiene a su cargo el cumplimiento de tareas que son determinantes para la vida en común. La esencia de su com-

orienta] el comportamiento de las economías, sino la creación de condiciones óptimas para que la sociedad tenga la oportunidad de desarrollarse con eficacia, productividad v resultados positivos. Ante este panorama, la función del gobierno también es motivo de revisión v en lugar de alentar la visión de grandes gobiernos, procura que los mismos tengan un carácter facilitador en favor de la sociedad.

Gobierno ffacilitador

Los Estados son organizaciones que fincan en los gobiernos la tarea de alentar el progreso v la calidad de vida en la sociedad. Los gobiernos son un conjunto de sistemas de dirección, estimulo N desarrollo que tienen como objetivo traducir en realidad los compromisos axiológicos del Estado. Su capacidad de realización es la clave para ubicar su consistencia o insuficiencia.

Comprometidos con el destino de la sociedad, tienen a su cargo la definición de las grandes tareas serciales, económicas v políticas- Claro esta, decididas no de manera unilateral, sino tomando en cuenta la opinión y la participación de los grupos ciudadanos. 1 'or ello, el gobierno eficaz es un creador de condiciones en favor de las actividades privadas y públicas. No tiene carácter estatizante ni postula como objetivo

realizar todo tipo de actividades.

En todo caso, funge como institución facilitadora, es decir, de coadvuvancia en favor de lo que tiene importancia sectorial C de conjunto. El gobierno facilitador es resultado del Estado visionario. Es un tipo de gobierno que se desenvuelve en razón de recursos disponibles, de la integración de la agenda institucional, el respeto por la agenda constitucional y el grado de dinamismo de los grupos de interés. No decide en términos politizados, poro sí políticos. Esto significa que no tiene propensión para atender necesidades v carencias, sin antes evaluar la disponibilidad cuantitativa v cualitativa de los recursos que administra. Es facilitador porque toma en cuenta que la dinámica sociedad-mercado-ciudadanos tiene ventajas propias, es decir, son elementos que conuibuen con inventiva, organización v recursos a la atención de los problemas N las carencias públicas.

El gobierno facilitador' tiene capacidad para cmn-

prender p-ovectos que no excluyen a las organizaciones civiles v sociales. En todo caso convoca a las distintas organizaciones de la sociedad civil para que participen en tareas que tienen alcance público, pero que no necesitan que el gobierno las tenga a su cargo. El gobierno' facilitador es de naturaleza promotora v emprendedora. Es promotor, debido a que lo medular de su responsabilidad se sustenta en tareas de coordinación, es decir, tiene capacidad para enlazar recursos, capacidades C organizaciones de la sociedad hacia compromisos especiticos. Es emprendedor, porque toma la iniciativa en favor del desarrollo de la sociedad v porque tiene inventiva para ordenar con creatividad vía medios institucionales, el estuerzo disím-bolo de las fuerzas v grupos de la sociedad.

171 gobierno facilitador concibe, diserta e implementa políticas públicas en cuanto método que permite vincular la inteligente acción del gobierno` con la

...ada la 1.1...nrta ,h ...
1ardaadr 1-1 "[ti L lr
au lnnom ta a L, , arv.l c l, r
vqt L doJóillz . r
np;lamm^m+ j pmwdmnom^c n^lario
nnJm aw pnsupuaeça, pononal, rom-
ndnuAaacFrn
...nrl, paoT ^ i . li , cpsdrri-
,,i.w a. lra. L]^s,lnajRS : ú ^n n^dn,^
cnhmos d, ,,tliAad mi la podando .le
, uin, ..7 vna, ni'l su,iuu
n,s-cln n6, s,,ntan" r..Moll, LS n,ard,,,

Fsv mL. C_r eduaj., dv Pdm isba
a, IYUCre.
Hio-,, 109' p.
' h, ^d, a d,*1 r,,^si..n^, c^, ^slad"r o, n.' ..,
H11, '111. Poni nbmnlur sois— csh' pro-
l,, m s111 l.....1 inl," o.ai.n- l,ib.ijo r
L rJo SinL h.ib,il c 61.1u' Na
n.. l, t
,u. 1 n ' hJ Je l'i,erl,, Rn n
s l , l'tiert a, Vnl. 2 . Mim.
l'103. pp. d^aA.
a,,,,, h'n,'nt,' o.,n pullccodu^ o.nsd

inventiva y las capacidades de los grupos ciudadanos. Con la aplicación de políticas públicas, el gobierno facilitador no desplaza ni se sobrepone a la sociedad y es en cambio, un productor de condiciones idóneas para aprovechar con racionalidad progresiva los esfuerzos públicos y privados en favor del bien común.

Una ventaja del gobierno facilitador es que su consistencia institucional no depende de su tamaño. Es decir, no aspira a la expansión de estructuras administrativas y de políticas que carecen de justificación. Es un tipo de gobierno que depura su volumen burocrático, a efecto de no incurrir en duplicidades, costos innecesarios, atribuciones difusas, tramos de control inconexos y arreglos politizados que le confieren más importancia a los medios, no a la necesidad de cumplir tareas que otros grupos de la sociedad pueden tener a su cargo.

A través de las políticas públicas, el gobierno facilitador puede tener un perfil óptimo de desempeño institucional, dado que las mismas denotan que las decisiones y acciones de gobierno sean productivas e socialmente necesarias desde el momento en que los grupos ciudadanos

no tienen oportunidad de participar en los cursos y la evaluación de las propias políticas.

Otra ventaja del gobierno facilitador es que se pronuncia en contra de las estructuras administrativas densas y que por tanto, provocan la erogación de cuantiosos recursos monetarios que tienen incidencia fiscal. Mientras los costos administrativos y organizativos sean onerosos, los gobiernos invierten más en las esferas de la burocracia, no en la importancia de los espacios públicos que demandan una economía productiva y una atención eficaz para los rubros del bienestar social.

Cuando las estructuras burocráticas consumen en gran escala recursos monetarios, en esa medida disminuye el excedente económico que se produce en la visión de la economía pública, no de la economía de Estado. En consecuencia, el gobierno facilitador emprende podas adminis-

trativas en aquellos rubros que no se justifican e inicia la revisión a fondo de los costos y desventajas que implica el peso y el mantenimiento de la burocracia inercial e improductiva.

Los efectos perniciosos de la burocracia improductiva se reflejan en el desarrollo mismo de la sociedad. Por eso, el gobierno facilitador propicia condiciones de vida que se relacionan con fines productivos del mercado, la necesidad de alentar la cultura empresarial y estimular que la vida en conjunto de la sociedad sea justa y equitativa. Para el gobierno facilitador, los fines sociales no son renunciables. Lo importante es que sea una institución que apoye a las fuerzas productivas y sociales, para dejar en manos de las mismas los sectores y ramas de la economía que en sentido estricto no tienen justificación para que continúen como atribuciones del gobierno.

La gestión pública en el gobierno facilitador

Tomando en cuenta la naturaleza del gobierno facilitador, es importante puntualizar cuál es el *modus operandi* que le permita cumplir con los fines sociales públicos que tiene a su cargo. Ello significa que sus medios de acción deben ser congruentes con el perfil de que es un gobierno acotado, no sobredimensionado. En consecuencia, el puente que co-

Par., l,,l esta enelidad, la diva
 canhni del Gobremo um.o que forl.9eror
 .r Irf | nT
 '11, a de ns l -lra 1s látfiea.
 que.# .merco implantar adun.ts, xmuF-
 Inneamrnta. aMrgar aulonontia a lec
 unidades open<ionales para tomentar la
 < calivialaal. úmovaa.l, a el compmmiw
 con la excelencia. Cabe subrayar yne de
 erJe. ^ la experiencia Internacional, si
 ^tl;ab;ern.. s<<e pnsos^s de
 metan ^,ide^r^la capacidad
 m^mrcia, ccr ial o lfollitca par | elu.
 o .eruar de manera rtec tca .erciewe
 las empresas sut,contratida., para
 prretar lus . .e pablkos | p^ vdc
 abrir 4icilrn arlo eutan,s pan la
 | la polis | pn1 acarlis-
 io esoltado el ira .. n total dd
 pn ato Santanoi Rabo11. LronunIn.
 ,fnr. pato.

sbrow v | etrr l'lasirik, N | r, p tau
 :eesler, l'r,,.

munica al gobicnio facilitador con los distintos grupos ciudadanos es la ges(ián pública.

Ubicada en el centro de las decisiones y acciones continuas, la gestión pública se traduce en un conjunto de movimientos que permiten la gobernación y la administración de la sociedad. Su papel responde a la complejidad organizada que se condensa en la vida misma de la sociedad. La gestión pública es un medio que articula capacidades, recursos, valores, negociaciones y resultados orientados a transformar con sentido positivo las condiciones de la vida pública. Es un medio para que el gobierno establezca vínculos funcionales con la pluralidad ciudadana. Es un medio para ordenar la acción del gobierno tomando Co cuenta a los grupos de interés, las demandas en competencia, la disponibilidad de los recursos y la cobertura de la agenda institucional. En este sentido, el contexto de la gestión pública se integra por estructuras de poder y por la suma de intereses que concurren en la determinación de las acciones y decisiones de gobierno.

En el caso del gobierno facilitador, sus tareas no están exentas de los sistemas de poder e interés. En él, la gestión pública es un medio que permite convocar a los grupos ciudadanos



nos' para emprender con

los mismos, el cumplimiento de responsabilidades públicas que deben vertirse a la sociedad como obras y beneficios de interés común- La ventaja de la gestión pública radica en que es un elemento incluyente,

con bndio a daatarlar P,bo- la Inlp.atancia que tunc rl pú blim no Jaaann para los gobiernos, es arta dar <sndadann vigente en el R 11 Oido, p.. ". "t á llll Pmncr yllnistru i Ali, rita Carl.' 1, schbc vn La ida.' .LA. la nu.va 1;rawn pdb>n. °_1 prop., ,ttn de la inieiam cs asepnrar yuv todo re' pública.-drsdo los trrri, .. ii lu.rdotapamentlns del gobivm..central Liarla los bospibiles c len s de vivienda d,1 oh, m, L',1 . du. rrdle, n,^nilnn, publlyuc n. s para la pn.rlalú+n de s u.. HaPeooJ. Stuart 1011 12º Nnguoi. 1 nn....

lig a pan in 'et mte p,iblica, em le- KI16d n dadador 1. F! mduao del lacio LDm ryvrpn eon Ion, m. a...l, m.v;co, Fondo de c,dmra l.,,hamie.'. 1n94 p.tvS

es decir, de acercamiento, colaboración e incorporación de la opinión ciudadana en los asuntos de gobierno.

Esto significa que las esferas pública y privada tienen elementos de interlocución, cooperación y realización. La gestión pública responde a la vida activa de los ciudadanos y no se reduce únicamente a los espacios institucionales del gobierno. Trasciende lo gubernamental y orienta su contenido a partir de lo que es la vida pública. En la óptica del gobierno facilitador, la gestión pública se caracteriza por su carácter democrático, abierto y dinámico.

Es democrática, porque su modo de funcionamiento es consecuente con los valores de la sociedad moderna dados en lo fundamental por la igualdad, la libertad, la participación y la representación ciudadanas. Es abierta, porque lo público del gobierno implica que los asuntos de interés común sean objeto de deliberación, con lo cual se impide que prevalezcan las decisiones de cenáculo. Es dinámica, porque enfatiza lo que realizan los gobiernos, cómo lo realizan y cuánto cuesta lo realizado. Su naturaleza no es el gobierno de lo formal, sino de lo factual, es decir, de los éxitos, los fracasos, las insuficiencias y de la calidad de los resultados intermedios y finales.

El mundo real de la gestión pública es el gobierno en acción. Por tanto, y en una visión constructiva de la vida pública, se enlaza con los procesos de dirección consensada, es decir, con los procesos que tienen como sustento las tareas de coordinación que permiten a los grupos ciudadanos involucrarse en las decisiones públicas. En consecuencia, el sistema de valores de la gestión pública contribuye a que el gobierno facilitador sea entendido como un gobierno emprendedor. Y un gobierno emprendedor tiene como premisa contribuir a que la sociedad, el mercado y la acción ciudadana tengan las mejores condiciones para procurar su desarrollo fructífero.

Sin duda, los rendimientos de la vida social y económica dependen de la efectividad de la gestión pública. Regularla, estimularla, apoyarla e impulsarla son propósitos de un gobierno que alienta las iniciativas individuales y la capacidad productiva de los ciudadanos. La gestión pública en el gobierno facilitador promueve la fuer-

zas productivas de la sociedad a través de políticas, no de estructuras burocratizadas. Las políticas las apoya para evitar que el gobierno desplace a la sociedad. En cuanto paradigma del gobierno óptimo, el gobierno facilitador se ocupa de que la gestión pública combine la visión humanista de la democracia con los imperativos del bien común.

La gestión pública en una idea del gobierno facilitador, es un conjunto de medios de realización que enlazan capacidades institucionales en las cuales se articula la acción de los grupos ciudadanos con los recursos, la información, la organización y las tecnologías del gobierno para emprender la atención de problemas y demandas que necesitan de soluciones que conjuguen esfuerzos compartidos.

1, a gestión pública no se refiere al rubro de los procedimientos o de las técnicas administrativas, sino que tiene como horizonte el cúmulo de problemas públicos que afectan a lo diverso del público ciudadano. Es, por tanto, un sistema de capacidades' diseñadas, organizadas, implementadas y evaluadas

min, ^n
puadv ., ,
,,doctor l zyuc"p
l , raeOl, di- m.- yne ne
Ni mimo, npo oxl,tc o,apor .. u,
n pensar en trinos de los re-It,dnn
de las inRrvencumes del sector pi, blee
qua u, lo, rígidas pr., , , estrurluras
yuo rogul, n dichas Intorven....-, .
Sh, n, P., vid, "L, nueva gusten, ...J'h a.
mt...) lcnra: e disnrct.. 1 c , pe -
pocma intem, d, n, r, , : R, vst1 t
AlLnrnsh'nrien I'("''", N0 UN1111111,
INAI', 1996, p.75.

"('onsiaoro quio I, ay un p, pol p. Hltlvo

las migitudane . publican. En general, s.,
portidario de la nueva ga .tian pildle, .-

tienipos pasadas h, emn Ins mejores del
sector público propuesto por antigem, -

que corresponden a contextos abiertos, plurales y democráticos. Su efectividad deriva de la variedad de pruebas que enfrenta para conseguir la solución o re-solución de los problemas públicos. Su carácter factual es producto de la interacción gobierno-ciudadanos, dado que en la misma concurren expectativas, negociaciones, acuerdos y decisiones a implementar.

Su naturaleza consiste en hacer y rehacer las políticas de gobierno, pues en esa medida se responde con oportunidad al cambio de escenarios que es propio de la complejidad de la vida pública. Su impacto se evalúa en el terreno de la vida ciudadana. Esta es un termómetro para identificar la eficacia o no de la acción del gobierno, dado que las decisiones adoptadas tienen público destinatario, el cual tiene expectativas de corto y mediano plazo para ser beneficiado.

La gestión pública juega un papel básico en la relación del gobierno con los ciudadanos. Más aun, por-

r , l.I gobnmo, ji trat . . p su, nrp,nu-
nd,,, ,,o-ad^^ r^, i,^o , Raí yn^
,,rmau ||k115 % se-nsCrts a . . . emdadanos

|| |||| 1111so.1n. n || n,hi es, pnr
i xrrnn, o-;^^, la ^nsl.^, ^a y, ^,nu^sin,,
p,« esa
prod- r ln otea e lm ,^sias e l,, rr

r^^rae^nas . . . 1-111 ad n,aar
Villa v. f. Lii "L adm,istraa,11
puhl,w y al púbLm 1 uda11,11111' . n

V... o, N1Cxiro. Ene r.t-^llan., ao loe , l..
51

que en tiempos de apertura y competitividad, los espacios públicos no son exclusividad de los gobiernos, también son reclamados por la acción organizada de los ciudadanos. De ahí que la gestión pública sea la base del proceso abierto de gobierno, entendido como el acceso que los ciudadanos tienen para participar en la corresponsabilidad de los asuntos de interés público.

Para el gobierno facilitador, la gestión pública es a la vez un espacio de conexión, deliberación, acuerdos y cooperación que permite diseñar respuestas a problemas específicos, es decir, a problemas de grupos de interés.

1, a identificación de estos grupos es fundamental para evitar respuestas hostísticas, las cuales tienen la desventaja de homogeneizar lo que en la realidad es contrastante. Esto provoca dificultades en el momento en que se decide implementar la acción del gobierno. Los costos de homogeneizar respuestas para problemas diversos son altos. incluyen aspectos fiscales, públicos, políticos y culturales que son de impacto común 1^ provocan descrédito para el propio gobierno.

En suma, la gestión pública en el gobierno facilitador se caracteriza por: 1) emprender tareas de cooperación entre el gobierno y los grupos ciudadanos; 2) por evaluar costos y ven-

tajas de las decisiones y acciones públicas; 3) alentar la coordinación de los agentes públicos en el mercado; 4) reconocer que en el espacio público tienen cabida los grupos privados y sociales; 5) convocar de manera plural a los ciudadanos en la atención de problemas comunes; 6) articular los esfuerzos públicos y privados que permitan una mejor forma de atención y respuesta a las necesidades de interés general; 7) dejar en la responsabilidad de los agentes privados diversas actividades económicas y de servicio que no justifican la intervención del gobierno; 8) reconocer que en la vida pública coexisten mercados económicos, políticos y públicos con sus correspondientes grupos de interés; 9) destacar que en la calidad de los bienes y servicios no deben omitirse los criterios cuantitativos; 10) que en las decisiones y acciones del gobierno ha de prevalecer la democratización del poder; 11) destacar que el poder con visión ciudadana aplica como método institucional las políticas públicas; 12) reconocer que los procesos horizontales de decisión son más eficaces que las decisiones copulares y 13) reconocer la importancia de la evaluación pública en términos de impacto, es decir, de aceptación o rechazo de lo efectuado.

La importancia de la gestión pública como categoría de análisis aplicado

La utilidad de la gestión pública tiene relevancia en momentos que la acción de gobierno es objeto de evaluaciones que enfatizan lo que realizan. Lo importante no es puntualizar lo que hacen los gobiernos, sino cómo lo **hacen, tomando**

en cuenta la diversidad del público ciudadano. Un atributo de la gestión pública es que alude al comportamiento factual del gobierno, no a los aspectos prescriptivos que formalizan sus acciones en la sociedad.

Lo factual se relaciona con hechos, situaciones, condiciones y circunstan-

cias que son fruto de la voluntad, los intereses y los valores de los grupos organizados. Se refieren los mismos a un conjunto de presiones que se gestan y consolidan en razón de las preferencias y reacciones de la sociedad ante los gobiernos. La gestión pública en cuanto sistema de diseño y realización, involucra decisiones y acciones que tienen impacto entre el público ciudadano.

No es la gestión pública un asunto de procedimientos, sino un tipo de estrategia que se vincula con la actividad del gobierno; con su cobertura, espacios e incidencia. Como estrategia, la gestión pública se vincula con la definición de elementos axiológicos que dan vida a lo público y a la política; a lo social y lo gubernamental; a lo que es del público ciudadano y lo que debe hacer el gobierno con sentido de lo público. Lo axiológico alude a proyectos de vida que tienen visión pública, dado que se postulan por los grupos organizados de los ciudadanos y por formas de organización que aglutinan intereses y preferencias.

En este sentido, la gestión pública se refiere a la actividad del gobierno, misma que se articula en políticas, costos, beneficios, escenarios, metas y objetivos. Esto implica que la gestión pública se vincula con elementos de medición, análisis empírico, procesos de experimenta-



cien, tareas de observación y valoración de la información obtenida en tiempo real.

Se vincula también con los fundamentos de la economía pública que, con sus componentes de gasto, ingreso y políticas públicas, permite visualizar las decisiones, procesos y acciones de gobierno tomando en cuenta su contexto, tiempos y protagonistas. Estas características le confieren a la gestión pública una naturaleza aplicada, es decir, de hechos identificados, analizados y categorizados que explican las distintas opciones de gobierno una vez que son implementadas en cuanto cursos de acción.

Como categoría aplicada, la gestión pública estudia los hechos públicos y sociales en los cuales hay un tipo de desempeño por parte de las instituciones administrativas y gubernamentales, enfatizando en cuestiones de mejoramiento, rendimiento, eficacia, calidad y aptitud, dado que se relacionan con el modo de obrar de las mismas. Tanto las acciones de gobierno como las administrativas, responden en su concepción, diseño e implementación al mundo de lo factual. En efecto, lo factual es un mundo de intereses, negociaciones, oposiciones, planes, programas, alianzas, resistencias logros, fracasos e insuficiencias que concurren en el desempeño institucional

del gobierno y explican por qué los gobiernos actúan de un modo y no de otro,

la gestión pública es un medio para producir resultados y es producto de las realidades incontrovertibles e ineluctables que los gobiernos enfrentan. Por eso, su naturaleza es aplicada, es decir, se refiere a los hechos y las acciones, no a los designios ni voluntarismos que se visualizan desde posturas introspectivas e historicistas. Otro elemento importante de la gestión pública es que trabaja no con supuestos, sino con el mundo del ser, es decir, de las contradicciones, los opuestos, las acciones y lo factible. No se significa por ser una metateoría, sino una categoría positiva, la cual exige destacar que la metodología de la gestión pública son las aportaciones que nacen del conocimiento aplicado en sus facetas de observación, experimentación, ensayo y error, comprobación empírica.

La metodología positivista es consubstancial a la propia gestión pública y constituye un recurso para captar, ordenar, conceptualizar, sistematizar y cuantificar. Sin estadísticas, coeficientes y regresiones; en suma, sin elementos cuantitativos, no es posible medir y corroborar lo que se afirma como idea, supuesto u opinión. La gestión pública es inexplicable sin la demostración de los hechos y ello implica la apli-

cación inevitable de los métodos cuantitativos.

Para la óptica de la gestión pública los hechos tienen tratamiento conjetural, no definitivo. La elaboración y el ajuste de las acciones públicas comprenden lo relativo a metas, tendencias, condiciones, rendimientos y desempeño, mismos que deben analizarse a partir de categorías operacionales.

Esto significa que en cada uno de esos elementos hay indicadores de medición que permiten la aptitud para manipular con inteligencia aspectos específicos de la realidad entendida como problema o conjunto de problemas. Las categorías operacionales aluden a situaciones fácticas relacionadas con la toma de decisiones, las estrategias para generar resultados, los cursos de acción orientados a vincular el gobierno con los ciudadanos y la interconexión de factores que se caracterizan por la aplicación de recursos monetarios, técnicos y financieros que dan vida a las actividades del propio gobierno.

Un punto específico de la gestión pública es que se refiere al análisis situacional, el cual se integra por

" El operacionalismo. In d«kmu de .lr e,,, eep,s,e..rmos debe,r dem,,d...., r, de,,erae,,l1C. de „edi,,e,,, pl:,,,le, „usrtd de problp. — ,n leres.,m, Jo ha, "11 .. , m,,, e m11,,,n, ;e, puede ser desecha . arsl.,en,j.,menm e wri,,,r,us s, tir—e pop— r, Kad, , r, i r ,, naardrd, E,rs, II IC; lset p. p

variables complejas de estudio relativas al examen crítico de problemas. En este sentido, el origen y desarrollo de los problemas son categorías que refieren a situaciones en las cuales hay restricciones, contingencias y actores que concurren en la alteración o limitación de las decisiones y las acciones.

El análisis situacional visualiza centros institucionales que articulan intereses, normas, procesos y acciones encaminados a generar un resultado específico. El conocimiento de los hechos en la modalidad de conductas, acuerdos, resistencias, programas, recursos y decisiones institucionales integra, un mapa de relaciones complejas y dinámicas.

Esta ventaja del análisis situacional contribuye a identificar la gestión pública por sus características de intencionalidad, deliberación, definición y enlace de acciones que dan cuenta de la dificultad de considerar que el mundo de lo público es sincronizado. Por el contrario, es diacrónico, con lo cual los problemas no se encuentran aislados en cuanto manifestación, sino que tienen variables de correlación, interdependencia y explicación que destacan su complejidad.

El análisis situacional es un elemento básico para la comprensión de la gestión pública. Es una herramienta para identificar el grado

de incidencia que la acción pública tiene en cuanto sistema de dirección y mejoramiento en el ámbito de las organizaciones públicas y su impacto en los diversos públicos ciudadanos. Permite trabajar en términos de cambios macro y microinstitucionales; el ajuste de preferencias e intereses; los cambios estructurales e incrementales y la dinámica de presiones múltiples que concurren en la proclama de objetivos y metas que necesitan de consenso para su aceptación y cumplimiento.

El análisis situacional da cuenta de que la gestión pública no se refiere a la conducta regular ni reiterativa, sino que tiene como universo el mundo de lo cambiante, en el cual lo gubernamental y lo administrativo son objeto de formulación y reformulación. Lo relativo a decisiones, acciones, estrategias e implementación se aplica en arenas **movedizas**, es decir, en terrenos que no siempre son macizos. Esto significa que la gestión pública tampoco *debe* entenderse en una visión predictiva o determinista, pues los ámbitos que institucionalizan su dinámica están sujetos a reacomodos, negociaciones, intercambios y ajustes de tiempo que son propios de la agenda institucional.

Con el análisis situacional, la gestión pública se sustenta parafraseando a

Popper en la testabilidad, " los enunciados," y el método del ensayo y error. Estos atributos dan cuenta de que trabaja con problemas y áreas funcionales que tienen rendimientos específicos. Por ello, el universo de la gestión pública es de tiempos y contratiempos; logros y errores; decisiones y acciones; intercambios y negociaciones; actores y organizaciones; opciones y estrategias; valores y dilemas; aprendizaje y evaluación; discernimiento y práctica; riesgos y dinámica de cambio; escenarios futuros y realidades del presente.

De este modo, la gestión pública es una forma de unir el conocimiento abstracto con los hechos concretos para llevar a cabo el mejoramiento de la acción del gobierno, a partir de modernizar las estructuras, los procesos, los sistemas y

11 "Segun esa concepción, que y, ..an deFrnda, un sialcoa sólo debe ser considerado científico si hace a las afirmaciones que pueden entrar en conflicto, con observaciones; y la n, ra de testar un sistema efect., tratando de refutarlo. Si, la testabilidad es la misma que la confiabilidad y puede ser igualmente, por lo tanto, medida de confiabilidad" *Ibid.* p. 312m

13 "Feo significa que las proposiciones que pertenecen a la ciencia, a partir de datos observacionales verdaderos, se ayudan proposiciones que pueden ser criticadas mediante enunciados unificados" *Ibid.* p. M.

14 -El método del ensayo y el error es, ir, ^,et.d.r l,a. es, ..lra, ..111 ircdiant- enunciados observaciones, alcs, ..ate juai[feacinn es la relación puramente Lyrica de deducibilidad, la cual, permite al irucar la falsedad de enunciada, ..n Hales si aeepr.,me^s la v,rdad d, acortes onamiados singularef^a fl u1 1, H3.

las estrategias que la administración pública utiliza para cumplir los fines sociales y públicos que tiene encomendados.

Conviene destacar que la gestión pública no se agota en la racionalidad instrumental, o sea, en aquella que enfatiza la relación óptima entre medios y fines. Se identifica más con la razón práctica, es decir, con la razón que convierte las ideas, los proyectos, los paradigmas y los postulados en transformaciones factuales. Modificar, superar, transformar y reformar la calidad organizativa v funcional del gobierno es un elemento básico de la gestión pública vista desde la razón práctica. Para ello se necesita discernimiento y capacidad heurística, dado que la construcción analítica de la realidad tiene que ser crítica v creativa.

La razón práctica es un sustento para comprender mejor la gestión pública y contri huye a que las capacidades organizativas v tuno orales de gobierno sean situadas en la complejidad que les es propia y no en la tendencia i nercial e improductiva de que existen "principios administrativos" para el abordaje y solución de problemas como las ineficiencia, los fracasos, los contra-tiempos v la aplicación errática de los recursos. El mundo de lo factual es más complejo v dinámico que lo que Simon denominó



con acierto como "proverbios administrativos" o lo cuales aluden a situaciones de regularidad continua como si las organizaciones públicas tuvie-

ran un carácter repetitivo y predictivo, cuando en realidad su desarrollo es un conjunto de acciones c reacciones formales e informales.

El mundo de lo fachml se integra por contradicciones, resistencias, opciones, acciones, conflictos, cooperación. Saber navegar en estos opuestos, es el

n e^an^ r ,1 | i, el
...f ,n., d, l,^ ..prindprt,, r,-

reto heurístico de la gestión pública para llegar a situaciones no deseables y previstas, sino factibles en las cuales se combinan decisiones de riesgo, consecuencias inesperadas, dinámicas de cambio y el logro de las metas.

En cuanto categoría aplicada, la gestión pública puntualiza en las organizaciones públicas lo siguiente: 1) el comportamiento de los sistemas de cooperación; 2) la eficacia de las capacidades de realización; 3) las formas y modos de comunicación institucional; 4) la eficacia y congruencia de las fases de diseño, aplicación implementación y evaluación de las acciones; 5) la consistencia para el cumplimiento de objetivos; 6) la aptitud para generar resultados positivos considerando resistencias y contratiempos; 7) la congruencia entre recursos aplicados y logros conseguidos; 8) la aptitud para inducir procesos de cambio gradual, estructural o coyuntural; 9) la aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos; 10) la corroboración de que lo organizativo y lo funcional tienen efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas; 11) la correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales.

Los compromisos valorativos de la gestión pública

La gestión pública no debe entenderse como un ejercicio tecnocrático. Es un error considerarla exclusivamente como asunto de técnicas en bruto o de especialistas sin sensibilidad. El calificativo de pública reivindica a la gestión como sustantivo. Tampoco es una reminiscencia del pensamiento de Henri Fayol, sino que se refiere a la sociedad contemporánea, en la cual hay sistemas abiertos que se condensan en el universo de las organizaciones públicas, privadas y sociales que tienen carácter complejo. La gestión pública es una categoría que tiene espacio y tiempo delimitados.

En la actualidad, se contextualiza en la sociedad posmoderna, mientras que si se resalta que son las ideas de Henri Fayol, pero ac-

alim baja a n 14 pa, cipioo de la l
usttacione que 1) la d, vts, ún del
trabajo; 2) li autoridad, 3) la disciplina:
4) la unidad de mand; 5) la unidad da
dirección, 6) la suboed'ación de las
interese... pameularcas al interés general:
7) la re n, A) la centraliaaddn;
9) la lemrqu a; ill) el orden; al) la equi-
dad, 12) la estabilidad del personal; 13)
la Iniciativa; y 14) la unión del penvnal"-
Abundó "[l número de principios de la
ad it , tiene lmuta reda
#gla, toda modi o o adhtni. traüva que
anille. el cuerpo social o faNita su
Lmcionamicnta, ne tncorprna al numom
de los preer, ans, al m os durante el
rompo que la ...e 'arifinera, tan
alta dignidad. Un cambio en la sit,aóc ,
prado detennlnar el cambio de lux reglas
a las erre tal situoyoise había dado nac.
tente'. Para Pavn1, los elemenoss de la
ad niistración aun. "Previsión, nrganr
auót,, dirección, coordinación y con
y elemen-
tos de la administración , en Pnanpies
1, la ndmiuuttnciba, México, Pditorial
Herrero, 1972, pp. 157, 158 y 185. Sin

tualizadas, se omite que él formula la categoría lógica y formal del "proceso administrativo" en el tiempo de la sociedad moderna. Desde el ángulo de las condiciones y tiempos, la sociedad posmoderna entendida como una sociedad del conocimiento, se caracteriza por el predominio de la economía de los servicios, la revolución en la tecnología, las comunicaciones, la biotecnología, la inestabilidad, la incertidumbre, la ruptura de los contextos, el auge del comercio y las finanzas y el desarrollo sin precedente de la informática y la electrónica.

eutbargo, las ideas de Payo) se refieren
n lo h, odamental a lo adnwus(ración
industrial y comercial, misma que pernu-
e aünjar las categorías ponencia privada
y proceso minútúermtivn, teniendo mino
,,el,,, de ,, apreaeron lar lmidad,w
empresariales de la vida moderna, no la
eomplgidad organiada d, lee gobier
nos, ,,,,,, el ,,,,,, llegare a señalar

a importancia de provee en el mundo de
los negocios y que si la previsión no es
todo en el gobierno, e. al n na
parte esencial de él. aneste sentidri, la
gesión pública n e refiere ten
salo a la parte preventiva del gobierno,
.c. qua toma en atenta las licmpos de
la posmodetmidad, en los cuales uo es
suficiente la noción de célenlo, dado que
hay ramones que conjugan a
mutaciones, incertidumbre e inestabili-
dades Por tanto, entre la gerencia de
bayal y In gestión púbea acial hay
"n tsi l h'xtr;vale oeti esy
,hice,, 5, lo cual liliieulta su homaLga
artificial, dandy pare, a que lo sur.
pie eta considerado ramo °rah-gnria de
análisis' n tener los elementos que
sustenten su veracidad y consistencia. Es
e ente situar la gerencia
privada y aala gestiSn publicn en sus
nrpertivns lutos de a n y enm-
pmmisas, para nn caer en laefalaria que
sostiene que son "iguales", pues lo ri-
vade y lo público dan atento de que la
,ciudad y el —n enudados
distintas, tomando en enta las condl
r nes de vida del mundo moderno y el
prsmadamo

Por su parte, la sociedad 1110(1cuna tiene en el calculo, la regularidad P la estabilidad de los sistemas la base de su desarrolla Es además, una sociedad de chimeneas p la clave de su desenvoly miento es la economfa industrial, las grandes burocracias, las relaciones centralizadas de poder, el auge de los sistemas de autoridad v un activo rol del Fstado en los procesos de producción v distribución de la riqueza social v material.

En consecuencia, los vaiole,s v cono Xtos de la sociedad moderna v la sociedad posmoderna son distintos- En esa medida, la categoría gestión pública también tiene contextos, tiempos y valores distintos. Referida a la sociedad posmoderna, se inscribe en los procesos en quo CI tiempo v el espacio se han transformado de manera importante, debido al ñni- pacto de Lis irmnvacloncs científicas ^^ tecnlogicas, las aperturas externas, la globalización v la liberalización de la vida social, económica v política, misma que se rige por intercambios y comunicaciones que tienen alcance planeta rio.

La gestión pública contemporánca enfrenta contextos inhd itos e hiper-complejos. Su referencia es la mundialización de II política, la economía y II vida pública. Por tanto, no es un tipo de gestión que pueda ubicarse con laxitud

en el pensamiento de Fa- Vol, pues se corre el riesgo de tener como categoría de estudio los designnios, no las acciones humanas. Esto implica caer en la falsa noción de que los tiempos v la vida social están prede- terminados, cuando en realidad el futuro° es de naturaleza indeterminada - Es necesario trascender la raíz etimológica de los conceptos para que sean producto de la realidad que estudian.

Un este caso, grstuin sign-ifica conducir, controlar, manipular, realizar. l'ero como categoría tic análisis referida a la complejidad del gobierno v la adminis- tración pública, significa saber conducir un país, una sociedad, una comuni- dad- Por tanto, la gestión pública" se relaciona con

... a r, ... NS.R- ... panusAa ... ara. a. ... yur- vi ... ulclurnu ... nado y subdeterminado, más que sobre- asado. Dicho de ... producto de la ... -n bra -b a, .luain, a ... al,rs.Ilu ... an,r, la ... -la,1, n cantln),1,Í,, ff ... ,p,,m,dad ... la .p. - n. ... lvh.oFani ... ,l ortv ... ,L gol ... n 1.r. ... r,ron ... c,m,,,ar,L, al a],,,, d] nd,lmrr ... pac,, I,,,arir ll,,, Nr, 1, or-1 • ss ... la inlcrcsmln. ndra :d,,,iurynnu ... —ta □1...1 l,er | uU ... vr c1,a.1 r 1. , .. lv=4 _ tituto Luir ... Uaamoulü Publiliirr Cnul,,nl inY.

II ir,, IU11 AH1: 1ngland ,.r- apmL,n.o irnv r "L" \1 q;ul , m la np;úm la pr,l.m., L, ,dm b—ial wn 1a inq., ,t,d, dn,-rl, d. ,,,1» pl - 11,11 ... =,,,la d o | ,,,, n L, am» ... , r la ivar | a sn, lodo lp roa ... + ... lia : | | | | a.l | ... da,,rgwnonn, p.,r...1. catar Li. pL., flor , | h b,l,is 1r,r ^trn p.av. l,c e,%,+,, oa uae II

los proyectos de vida que se formulan de manera polfítica y pública. Se vir>- cula con lo que es la socie- dad contemporánea }' ha- cia quienes quiere llegar. Se vincula con los cambios institucionales que las so- ciedades viven, como las reformas, las reinvincio- nes, las reconvenciones v las re-estructuraciones.

La gestión pública no es lo administrativo sitio que se refiere al carácter estruc- tural de la administración pública pala en tenderla como una organización pública que tiene una complejidad que se vincula con ta coa nplejidad de la sociedad. l.,l gestión públi- ca alude a la vida pública, no a la pericia de las uni- dades privadas para ganar un lugar en los mercados.

l'or eso, dirigir, condu- cir c coordinar son los atri- butos de la gestión pública vinculada a procesos que tiran hacia el cambio. La gestión pública exige pericia emprendedora para ha nstormmar los sistemas de cooperación, a efecto de que los gobiernos mejoren su desempeño institucio- nal. Si la gestión pública es confinada a la noción re- dccionista del umullge- ruc,,f, se incurre en la idea superada de que la admi-

4, . ,l, , l, nn ... 11,11-11,1e- ,p., 11.111, , .. ír r1 uRa, ... -nm ... I i♦ ,.,n.f11 'l _ r WIn N"l ,c., V1 usmeiva 11ll x,phs,: rron, llm Lvdoy{ P:dpr gua lho | uud,^r R.,mü P1.. IS: 1 as1 | -6-rnlasre.,uvn lra l,,1 liada p |1 rr,nao ,l. cullurn

nistración pública es únicamente el ámbito de lo estatal. Y sobrevalorar lo estatal, implica desconocer que hay instancias no gubernamentales que contribuyen a impulsar y nutrir el contenido público del Estado.

La gestión pública toma en cuenta para mejorar el desempeño del gobierno la

relación que éste tiene con los grupos ciudadanos. En efecto, desde los años setenta, y como tendencia mundial, hay desencanto ciudadano en lo que realizan los gobiernos. Se han replantado negativamente los vínculos de lealtad, creencia y confianza hacia los propios gobiernos. Los ciudadanos se inconfor-

man con el desempeño de los gobiernos.

De ahí que la función pública viva un etapa de descrédito. De ahí que sea objeto de desconfianza. Los hechos de corrupción," aunados a las ineficiencias, han propiciado un clima de adversidad para el ejercicio de la función pública. Agréguese también, que la agudización de las crisis son un factor clave para **ubicar las** controversias ante los gobiernos. En efecto, la caída en los niveles de vida, el aumento del desempleo y de la pobreza," provocan que la con-



14.º Va e, to el nral n de In, L, ano, pÚbhcoai En efecto, cada ez. hay mós hevtaias de h^rror. Inl e, tioUa : , q,e he,na. ampliado la ecr nDn de mal n n y ce .rrupción. Pero los delito. .,;uen S.Mdon. saone. . los n a o que anlc.; hay pacas e e . c ial v z la 1, o, ,at., -, ahora x de_r"rada de lo que había .ido durante ocho Hora.... v haya aumcnla-do la escala de la dephxmcia. Mtm pocos paúes escapan a la atrneton nmn-dial. Saem, olan l, re, eb, F sólo de loe mdulns. sino también del m:J manejo de otras oh oinaa, yac .uyua. wmonte debe descubrir los malos o.oejos do otras oficinas, no sólo en el 9mhltn local y n. nal, sino también i itr-nacional; o sólo en las odrnus del ., , t,r público, o tmhión entre organizaciones e e gubevnmentalas que frotran con hNao- os públicos.. (iden, Gerald, Más 1. de mal manejo de las hmcionartos públicos , et, Revista de (-Fina y Pclih- e, PoiAliet., M, -,l, Gma, le Investiga- a6n y Docencia F.on.mlcas, Vol. VI. No_1,1W?, p. 181. n, -Viv ,la pobre a puede r blsw, pero atender o cansar dolor a la .s&rridad ando problemas a gni,me, v, pobres, e. al perorar, la verdadera tea gcdia. Es difícil reducir más a las se.. h,m,auos a la camporia de medios lJ prú r nyu,lto par ceptuar la pobrev.a es tener un criterio yuc permite definir gura, debe estar un c1 ,cnm, de leste, intl iós. F.perifear algunas de c ., a línea do pobre sa puede abrir ,u tú de la tarta los pobres s, n aquellas cuyos raerles —n detrajo de cuas nomas, o cuyas lilgpesos están par deln,jo de esa linea' Srn K.

fianza en las instituciones públicas tienda a la baja. Se cuestionan las capacidades del gobierno y se insiste cada vez más en la necesaria rendición de las cuentas públicas. El público ciudadano quiere conocer y tiene derecho a ello, de preguntarse en qué gasta el gobierno sus impuestos; qué métodos utiliza para evaluar las obras y los beneficios públicos y cuánto cuesta financiar las políticas de desarrollo y cómo se distribuyen sus beneficios.

El público ciudadano no quiere trato de súbdito. Exige derechos y en esa medida los gobiernos no pueden ser más cajas de pandora ni sistemas cerrados de decisión. El público ciudadano desea resultados eficaces, no proclamas elegantes. Exige además, que sus impuestos no sean para sufragar los gastos de las burocracias improductivas y voluminosas. Exige participación y deliberación en los asuntos públicos y proclama que las decisiones y acciones de gobierno sean democráticas legítimas.

Los gobiernos enfrentan cada vez más la acción organizada del público ciudadano. Por eso, la gestión pública forma parte de los aspectos positivos y valorativos que se relacionan con la libertad, la justicia y

la democracia. No hay lugar pues, para **minimizar** la gestión pública con los valores del gerencialismo privado, dado que su contexto tiene horizontes públicos de gran envergadura y de complejidad incuestionable. Un reto fundamental de la gestión pública es saber conjugar con acierto los valores de la democracia y la eficiencia.

Si la democracia es un sistema de vida para que los ciudadanos superen conflictos en favor de la convivencia civilizada y de ese modo llegar a acuerdos para conseguir una vida económica más productiva y justa, la eficiencia entendida como la relación óptima entre fines y medios, implica hacer realidad los derechos que los ciudadanos tienen para vivir con dignidad y justicia.

Esto implica que la eficiencia con referencia a la democracia se acredita cuando los ciudadanos tienen mejoría significativa en sus condiciones de vida tomando en cuenta los valores de la justicia distributiva, Sin referencia a la democracia, la eficiencia es una suma de valores abstractos y por tanto infundados. No hay duda pues, de que la gestión pública se vincula con los valores de la vida pública y en ningún momento se reduce a una mera expresión de indicadores económicos, financieros y organizacionales.

Puede decirse que la gestión pública no es en sí una teoría del gobierno, pero se relaciona con la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes. Enfatiza la calidad e idoneidad de los medios de organización y administración para que la acción de los gobiernos sea más efectiva y productiva. No se confina a la versión tecnológica, sino que la considera un cúmulo de aportaciones para que, como conocimiento aplicado, sea factible mejorar y transformar la vida organizativa y funcional de las organizaciones públicas.

La gestión pública en cuanto modo de acción de los gobiernos tiene contenido, valores y propuestas. Su valor axiológico es fruto del tipo de sociedad a la que responde. En este caso, su vínculo con la democracia y la democratización del poder le confiere una característica de compromiso con los proyectos de vida. Por su dinamismo, la gestión pública alude a las tareas que se impulsan de cara a la sociedad y de acuerdo con los compromisos que los gobiernos tienen para contribuir al mejor de desarrollo de la vida social, económica y política.

Retos contemporáneos de la gestión pública

En el contexto de los gobiernos, la gestión pública tiene un papel que desa-

da pobres' ^ a l a pobreza u.,, l'uurtu R, — A,uarin ti a, Rct rsh, Ao Adrm-nmhnudi 19,hho^, bol 8., Sao luan. Puerto Rico, leer, pp i y i.

rollar y cumplir. Es piedra angular para que las decisiones y cursos de acción sean orientados con eficacia y productividad. Es piedra de toque para que el desempeño del gobierno sea mejor y consistente. En momentos en que los gobiernos viven etapas de transición democrática sean continuas o discontinuas," reformas, ajustes y cambios institucionales, es importante que la gestión pública sea mejorada como un medio que posibilita la relación más fructífera entre el propio gobierno y los ciudadanos.

En la actualidad, no se desvanecen aún los impactos que el desencanto ciudadano ha tenido, debido a la acción no siempre alentadora de los gobiernos. Décadas de protagonismo gubernamental han dado lugar a la crisis de legitimidad que se desencadenó como forma de cuestionamiento y descrédito hacia el gobierno. Se llegó a considerar incluso, que uno de

los males necesarios que había que tolerar eran precisamente los gobiernos. El desencanto ciudadano se fincaba en que los problemas de corrupción, los déficit fiscales y las acciones burocráticas y administrativas constituyen cargas onerosas que se solventaban con los recursos de las empresas, las familias, los particulares y las asociaciones productivas. Prevalció durante largo tiempo la óptica de que se financiaba la ineficiencia del gobierno y en esa medida la gestión pública es objeto de descrédito.

La crisis de legitimidad erosiona la legitimidad del *big government*, provocando la movilización de los ciudadanos, quienes proclaman la necesidad de atenuar los costos negativos de su acción. En este sentido, la relación gobierno-ciudadanos ingresa al terreno de la tensión y el rompimiento de las lealtades. Esto significa que los apoyos y la aceptación hacia las instituciones públicas llega a niveles críticos. En consecuencia, la desconfianza hacia el gobierno fue en aumento. Lo que realizaba el propio gobierno era motivo de protestas. En todo momento se proclamaba la importancia de reformar su *modus operandi*. En esta lógica, la gestión pública es puesta en el mirador de la exigencia ciudadana para que sea un factor de apoyo en favor de la sociedad, no un mal pú-

blico que debe aceptarse de manera fatídica e inevitable.

Sin duda, un reto inexorable de la gestión pública es crear, adaptar y desarrollar nuevas capacidades institucionales. Esta situación es propia de que la sociedad contemporánea no acepta sin más la acción del gobierno. Exige que los gobiernos sean organizaciones aptas para promover el desarrollo de la vida común y agencias catalizadoras para que la iniciativa de los ciudadanos sea punto de referencia en la atención y solución de los grandes problemas públicos. En una idea de agencia catalizadora, los gobiernos deben realizar lo que estratégicamente es útil para la sociedad. No a los tiempos del protagonismo gubernamental es un reclamo de la ciudadanía activa, lúcida y emprendedora. En cambio, revitalizar la acción del buen gobierno es un postulado central para que la sociedad recobre la confianza en las instituciones públicas.

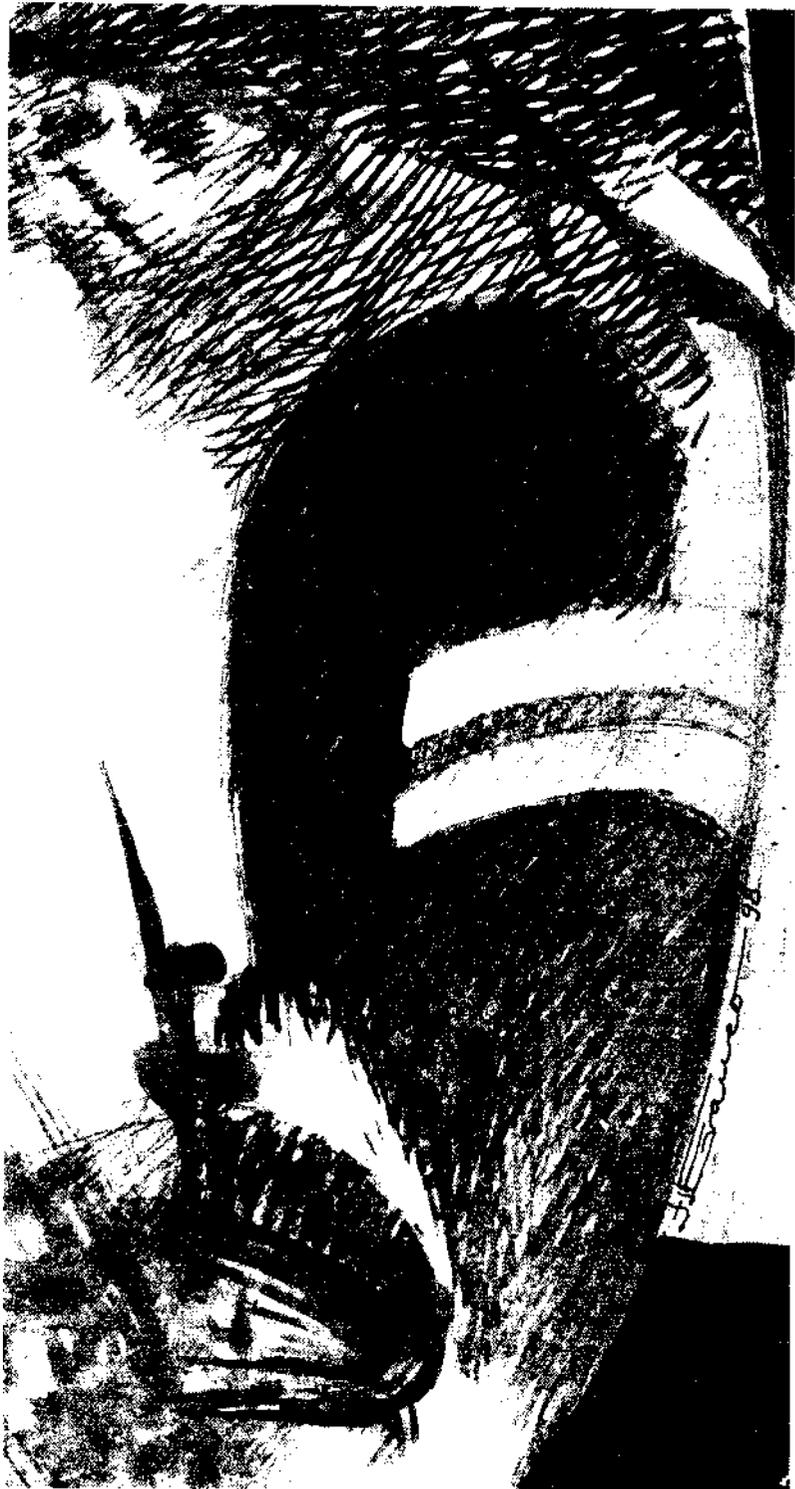
Un reto básico de la gestión pública es contribuir a que el diseño y aplicación de las políticas de gobierno sea eficaz. La capacidad institucional que se genera vía la gestión pública, debe orientarse a que la acción del gobierno sea oportuna, continua y eficaz. Las políticas en este sentido, deben situarse como tipos de res-

21 "La, Iransu, s de, r3tte., pa- rlen ir nnpañaJav de u Mavir o m ,r gordo aa tausión u cn Pochv,dod. pr,d,n . r1.pldas o lentas neryn diem,, de estos fact....., pw-aen . ,Ninuae . aiemntinuac. Por lo gen ml, las rontmln. son procesas en los qar sv ,n,6,a ol pasaje mire formas profttn- da.,terite arvcrsas ti organtzaciiOn Institucional de una —,unidad política, en trompa, n,,t, bienn^untentrades y de . .re par «Ira- 4,s diwomú,uas, por m, parta, sonpnx:esxs de Larnbin informen- tales que. ta mnien pueden ser prmfittn dos, pero yu, sólo — tan Pn el largo plan y presentan u mayor grado de ten.i.,n nneiitiid ad cansino, r,,a., n,n , idmuul...do,1 nI xieo,rIFF_ Cuaderno. Ir Divulga- n de la cunera Dem,-ra rea, 1997, No. 14, p. 19.

puesta para diversos públicos de la ciudadanía.-

Una lección de los tiempos actuales es que las respuestas institucionales no pueden ser homogéneas ni unilaterales, sino consensadas y diferenciadas. [u efecto, los gobiernos enfrentan realidades distintas, pero in[ereonoc]ta(las. En este punto la gestión pública es parte de los medios que se tienen para leer el mundo de lo factual y para percibir las señales que influyen en la determinación de los cursos de acción.

La gestión pública orientada al núcleo de las políticas de gobierno debe proporcionar las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las decisiones y las acciones de gobierno tengan no sólo lógica argumentativa, sino consistencia en el momento de su implementación. La gestión pública visionaria no le confiere importancia a los medios en sí. Tiene como horizonte los medios, pero aplicados en los espa-



1., —n-1..m L. di.,
wn .. Lis reglas . hr i1 tico .,sutit,rva.

danrr.raci,r ph rralista. Ls mnibren u
lrrentldad pollea . liulladu0.
^r on r. vs adon,a, a. 11 „1t,1..
nidad,, quo ttrTnon 11 oa,11,1,1n1.
ft . ms Ael Fu , po r
t n nomchrn a r erlac rcguc c nJo
on e persiguen eu. p.nplr.. .., tlvos
Lsta accplacion c, v.1 tre unos
oin dv. ndaJanla ce^,t ble,c u na
ú,m.a de polltia nmpornd,
la oua[les pam,nc r meua-
mfnp ir.laS}g le rla ,
nl.lad

Afox, Fnsaro, roma, d, mr,
n,an... | 0 F, 14—,

cios amplios, dinámicos y cambiantes de la vida pu-

Es, por eso, un instrumento para mejorar cualitativamente la eficacia del gobierno y' un medio para no provocar en el público ciudadano un desencanto recurrente.

()ro reto fundamental de la gestión pública es su carácter adaptativo y co-

rectivo. Ello implica destacar que la racionalidad que le es inherente es de carácter limitado- Esto no significa falta de capacidad para abordar problemas complejos, sino falta de conciencia para puntualizar que el proceso y las acciones de gobierno no tienen *por se* culminación definitiva. El mundo Tac-

tual del gobierno no es plano, amorfo ni inmutable, sino contradictorio, tenso y cambiante. Las acciones que emprende no tienen óptica unidireccional, sino visión multifacética, esto es, hay políticas que tienen alcance intermedio para provocar determinados resultados a un mismo tiempo y en contextos diferentes.

En este caso, la gestión pública se caracteriza porque sus movimientos son no únicamente continuos, sino diferenciados, hasta llegar al ámbito tanto de los grupos formales como de los informales. Es pues, una gestión que incorpora para su aplicación categorías como estructuras de poder, análisis de redes, conductas sociales y ciudadanas, sitios de decisión, actores en competencia y perfil de las organizaciones. Se ubica en el ámbito de las respuestas flexibles e inmediatas, dado que las agendas institucionales enfrentan a veces problemas que en principio no tienen cabida. La gestión pública tiene ventajas estratégicas para responder en cualquier circunstancia a problemas coyunturales o casuísticos.

Los recursos de la gestión pública son importantes para evitar que el déficit de gobierno dañe la vida de los Estados. El déficit de gobierno es un problema susceptible de erradicar. En la actualidad, se manifiesta con la existencia

de males públicos como el desempleo, la pobreza, la exclusión social y la explotación de los niños de la calle.

Se manifiesta también en aspectos como el desequilibrio crónico de las finanzas públicas, y el desprestigio de las agencias y entidades públicas. Estos males entre otros, provocan que los gobiernos se desenvuelvan en zonas de riesgo y de oscilaciones que pueden provocar alteraciones de fondo en la vida de las instituciones. El déficit de gobierno es caldo de cultivo para fermentar situaciones conflictivas que pueden llegar a extremos antagónicos e irreductibles.

En este sentido, la gestión pública debe fungir como un efectivo sistema de contención, organización e implementación para evitar que la acción de los opuestos derive en puntos críticos e insalvables. En los gobiernos previsores, la gestión pública debe ocupar un lugar central para seleccionar respuestas idóneas.

Cuando se aprovechan sus ventajas, el déficit de gobierno puede traducirse en superávit. Tornando en cuenta los escenarios, tiempos y retos de la sociedad contemporánea, la gestión pública tiene que estar distante -de la burocratización perniciosa y de la politización decadente. Debe considerarse como un sistema que aporta estrategias para la conducción del

buen gobierno y no un artificio sin contexto o referencia del tiempo complejo de un mundo globalizado e interdependiente.

Otro reto de la gestión pública es que en su mundo institucional se conjugan sistemas operacionales que articulan las estrategias y las decisiones públicas. En tal sentido, la gestión pública se vincula con elementos como: ciudadanos activos, proceso de gobierno, costos públicos, ciudadanos organizados, acción de gobierno, contenido de las políticas, participación ciudadana, público contestarlo, gobierno abierto, beneficios públicos y mercados abiertos.

Lo anterior converge en que su desarrollo se enlaza con alianzas, coaliciones y criterios que se encaminan para definir el tipo de modelo que la sociedad contemporánea necesita. La gestión pública tiene contextos publicitados y politizados. Es pieza clave de lo que realizan los gobiernos y modo efectivo para que la administración pública sea un factor que permita canalizar esfuerzos y capacidades en favor del bien común. La definición política de la gestión pública consiste en que los valores del desarrollo social y económico se determinan en razón de acuerdos, prioridades, objetivos, actores, decisiones y distribución de los recursos. El alcance público de la gestión pública consiste en

que su cobertura es el espacio de lo público y es por ello, un tipo de respuesta que no distingue la condición de vida de los ciudadanos para que sean atendidos en términos de beneficios por la acción de] gobierno.

lo político v lo público de la gestión pública la sitúan más allá de la visión tecnocrática, mercantilista y privatizadora. La sitúan más allá del tecnicismo gerencia], de la visiones reduccionistas V de las posturas evangdizadoras que tratan de minimizarla a un asunto de procedimientos y estructuras. La sitúan más allá de las prácticas descontextuadas y de la óptica de la rentabilidad sin rostro.

En cambio, lo político y lo público le confieren una dimensión de compromiso con la sociedad, los ciudadanos V sus organizaciones. Se relaciona con proyectos de desarrollo v suministra un conjunto de capacidades orientadas a que la acción de gobierno sea más efectiva, puntual, justa v emprendedora. Su contenido valorativo es con la democracia, la participación v la eficiencia. Ordena funcionalmente a los gobiernos para que sean instituciones aptas para conseguir que la sociedad viva con riqueza, justicia v equidad.

Lea gestión pública con visión contemporánea, combina la planeación, la programación, el control v

la evaluación para que la administración pública tenga rendimientos más alentadores. Postula la descentralización, la evaluación del impacto, el rediseño de las instituciones administrativas, la reforma y la modernización de la administración pública, la cultura del cambio organizacional y de los sistemas de desempeño.

Respecto a las políticas de gobierno, mejora su contenido y calidad desde el momento en que sus medios organizativos, estructurales v procedimentales responden a la noción de gobierno abierto v democrático. El alcance gubernamental v administrativo de la gestión pública la erige Cu un instrumento de creatividad institucional para que los Estados accedan al superávit de gobierno, el cuál es testimonio de capacidades demostradas para dirigir 7 coordinar la pluralidad de la vida ciudadana. l'or tanto, lo relativo a la calidad de vida, el desarrollo sustentable v las fortalezas de la sociedad son el gran referente de la gestión pública.

Su justificación axioleígica esta fuera de cualquier duda. Su compromiso con lo público, lo social v lo político la convierten en el instrumento idóneo de lo que es el gobierno facilitador, el Estado visionario c la administración pública emprendedora_ Su vincO-lación con el público ciudadano es ineludible. Su

eficacia tiene como dimensión tanto contextos macros como micro sociales, pues la vida contemporánea se nutre de actores que tienen presencia no sólo en los grandes conjuntos, sino en los espacios que condensan la energía ciudadana en los espacios locales, regionales y comunitarios.

Estos retos de la gestión pública son los que estructuran las agendas de gobierno e influyen en los procesos que tienden a que los Estados tengan la capacidad para generar los medios más idóneos para la conducción v administración de la sociedad. El compromiso de la gestión pública no es con la "mano invisible del mercado" sino con el ámbito de las instituciones públicas, en las cuales el mercado ocupa un lugar importante. Se vincula con la posmodernidad de la sociedad v con los procesos que se orientan a crear los instrumentos de gobierno relacionados con la mejor y continua calidad de vida.

La gestión pública en cuanto conducta técnica, tecnológica e institucional del gobierno, es al mismo tiempo un conjunto de respuestas mul tifaceticas que tocan las fibras, intereses, valores v organizaciones del poder. Es, por tanto, un recurso heurístico que permite combinar la importancia de la política con la necesidad de las políticas y de ese modo lograr que los gobiernos v las

administraciones públicas tengan opciones inteligentes, oportunas y eficaces para responder a la complejidad que se gesta y desarrolla en las esferas en las que el público ciudadano formula demandas, plantea problemas y reclama sitios para participar en los procesos de las decisiones y acciones públicas.

Conclusión

Los Estados son instituciones que tienen objetivos y metas definidas en razón de compromisos, proyectos y alternativas de gobierno. Tienen ante sí, contextos hipercomplejos que exigen tratamiento eficaz para abordar condiciones de inestabilidad, incertidumbre y turbulencia. Tienen ante sí, la acción de grupos ciudadano, que no cesan en el objetivo de que las instituciones públicas sea competitivas y eficientes. Tienen ante sí, las realidades de un mundo globalizado en el cual la idea del tiempo y el espacio se han modificado hasta configurar procesos de comunicación e interrelación que rebasan las fronteras nacionales para integrar una gran aldea como es la actual convivencia planetaria. Tienen ante sí exigencias que resaltan los valores de la democracia con el imperativo de asegurar mejores condiciones de vida.

Ante estas nuevas condiciones, la nueva gestión

pública debe fungir como un sistema de realizaciones que tiene como base la visión creativa, positiva y transformadora de la sociedad. Sólo así se vincula con las capacidades de gobierno para evitar que sea reducida únicamente a los aspectos formalistas, prescriptivos y gerencialistas, los cuales la confinan a los aspectos mecánicos de la toma de decisiones, sin considerar la complejidad heurística de las acciones que lleva a cabo.

La nueva gestión pública se vincula con la nueva administración pública, dado que son elementos centrales para lograr la gobernación democrática y eficiente del espacio de lo público. La administración de lo público es al mismo tiempo el nuevo ámbito de la gestión pública, con lo cual los gobiernos deben entenderse como los centros responsables de que la gestión pública sea para los ciudadanos.

Bibliografía

Aguilón Villanueva, E. I. u. " 1 ad -t' p h l p l l h 1 i n rodado no, Meso, rz': ^C ski Sc ui 1 lo MI... re, Vol.3, Nc f En..... zo de 1997.

Orden, Geadd, xfsS arerni del manejo de los funcionarios pal,r- mRevistr i (:tiroy Pohl P^4 Centro d 1 :uya1- , Uocen ja Economicas, Vol. Vi, Vo. 1, Mexito, primer sniestre, 199

Cr, o, Cesar, Jera-r, n v L h. i ni, Mxci instituto Pedro Plecmml, Cuadamnx de lhvr-dgación de. la Cultura Demoaréhca, No- 14, México,1997_

Dror, Ychccket "El pro(rsiona-hsrno en el arte de gobernar', 1,"

hi R f aun y Dunoc^nein, No. 1, Caras, Venezuela, 1991.

Elster, Iohn, 'Cuereas y l'orrillos. wn, b,lmd^<ada,, r. les ms- [ra,,-'s de o,s eir'rr.ins srodaks, Barcelona, Fditorial Gedisa, 1996.

Payo!, Henrp, Adv..... r,,cidn lo-dus0,1 y Grncrul, México, Editorial Herrero Hermanos, 1971.

Kliksberg, Bernardo, "Repensando el Astado para el desarrollo social- mhs alía de dogmas c nalismos", Nueva York, Reunión Mundial de Expertos, t),...- de Gobcrnahil'dad, Admü.is-ración Púh9ca p Finanzas de las Naciones Unidas, 27 de Mayo al 3 difunto de 1997.

I laywood, Stuart y Jeff Rodri-gues, Un nuevo paradigma para la gestión pe bhcú', eco. □ r^di.e,ln nnl Csrado. LLe, peropceliLn ullnu.imud. Bernardo Kliksberg (compilador), México, 1nstihrM Nacional de Ad-mmistrae'ión Pública v Fondo de Cultura Económica, 1994

lood, Chdstopher, Michael Ja-ckson, Adrulnabirrr'c ArF.,nrrrrr, Da rniout Elublishing Comparo L lmited Gower llouse Croit Road Aldershot 1 lanza Gu 11 3hr, 1991.

x'ouffe. Chantar, Lihonlism, phi-ttrignl0 y [ll,iNinn G., Méxrcó, Insh-tuln Dederal Electoal, Colección Ensayos, No. 2,1997.

Osborne, David V 'red Gaehlen La renrzmaón dsl gohiornu. La iu/lvnuc a dei rspGi., „npresrmul co rl soto. pLMi^ñ, Bazrdona, Ediciones Pardos, 1991

Sl.au, David, "La gestión publica. Retos v ten,' de día,^ian una perspectiva internacional". h^oie1, del brstihJO Nr.iouvl di' Adrni-lranti,r Prihlin, Ao. 91, Mssico, '996.

Santana Rabeo. Leonardn, Gn siervo 1,fl,t olor, San Juan Puerto Escuela Crad uada de Admi-ta"(Publica, 1997-

San4 b1,4, J,ennardo }' Ma-rio Negrún Portilla, "Reinvcting (.oveninlenf. n retórica, Violas problemas' Rr ^sla de Admirvsrrn-r PdhL L sidad dr Puerto

R	o 27, N21,	
Simon, Herhet, El	a.....	-
I. r irvin trf	M.	Li,lo -,d
At ilar, 1974.	Rn K \	h-, -

entos para nu du' la pobreza", r. : La pobreza en Puerto Rico y Améri-a 1,atlna, Rrnislñ de Adnunisbn.iria Universidad de Puerto [tico, Vol 26, 1993-1991

LA GERENCIA PÚBLICA
(PUBLIC
MANAGEMENT):
UN CAMPO EN
FORMACIÓN

María Guadalupe
Enríquez Mendoza'
Juan Miguel Ramírez
Zozaya-

E] reconocimiento de la gerencia pública desde un principio genera un fuerte debate. Sus críticos sostienen posiciones que van desde la negación de su existencia, hasta el cuestionamiento de sus principios.) Crítica que en algunos momentos se extiende a los recuerdos de la crisis de identidad de la Administración Pública de la década de los sesenta. Sin embargo, aunque la gerencia pública enfrenta cuestionamientos serios en cuanto a su definición, objeto y método de estudio, producto de su incipiente

evolución, que también han enfrentado otros campos en distintas épocas (la Política Pública por ejemplo), lo que es innegable es que como "Snovimiento" la gerencia pública (o gestión pública como se le ha llamado en México) se ha convertido en un campo académico muy recurrido en la mayor parte de los gobiernos en el mundo.

En este artículo intentaremos precisar cuál es el significado, el método y el contexto de la gerencia pública; estos tres elementos, en su conjunto, hacen posible hablar de aquella como un nuevo campo de estudio, distinto, pero no separado de la administración pública (como muchos de sus críticos suponen).

La naturaleza de la adnti-
nistración pública

El interés por el estudio de la gerencia pública, co-

mo tal es reciente, y se remonta hasta apenas la segunda mitad del presente siglo. Su aparición está ligada también a las transformaciones que han venido sufriendo los distintos gobiernos en el mundo.

Para definir el significado de la gerencia pública es necesario recurrir a la desagregación del concepto mismo; el primer nivel es el de la "distinción", que generalmente provoca mayor confusión para definirla. Un punto de partida sería considerar a la gerencia pública como un campo de la administración pública.' De manera inversa, la

Maestra en Adminimación Publica,
- It d de Ciee micas p e,,celle,
LNAM.

candidntn a navtor on AJministraeifin
P"II -, Facultad l Ciencias P011
Rrrales, UNAN.

Ilidavsky, pe l ilille, aulloní en
198, In retamorhrsis yen estaban su-
lriandn lossnlnnidos curriaelaes oren
d a ti l, m a l nl l
6 tAn, , la de H vard c Ala ryi,,d;
f rente '... at yu,d ana laten,
l clalnent l, YStu-.r psr
l v,o muna de la Ad ,i-
uliaeilPTite t". nJo msullJJe
1, , do Lr Gen ie
Piihlle. iru.int, n yue tan pava pode
mas p,, gu'llam in p1 d nel
petl,fin, pr, e eotr. , eait
f .r la Gerenci f bina' A ,s ^ IV I h-
_k,Aaron, jTA g 1Y11 Por,.. f1'
Fl r, li d C.rrof(1 11 Annlgsis, T a
l ibl-vh+rs, N- Runs,. 'k N w
l rsey, 1991, p. s n parta lar
la panera para Il Ls i and Fuhre
4hnoI of Public l'olicv ...

Le lr adua,un al aisteuane, del tean,n..
.se,garnent s problemarcv; suele
lr o-aduri'io, por lórr a o. dtr
re, ad trae oy gest
,,i. Segú l ne. t- u
llana e aó,ra e, nat,ie,n Jo tutor
públicc n 4rida al muna 1 s intente
s pe
^nten i .tni,tuml y o de las
,afea de aenvidad, c,ntrol, evaluación,
etcetera. yue están presumes u, el
1. | | | | yt
nal, 1, | | -iLadssu l nbvr
,,da s l l - ngir,
da-mpl f e elm:noj J" ,a d,
lusa posa"_. st , npl
t,d. el -II 1 ..e. tradunn
la idea de" n,anage.en r C.) a pese, Jo
yoo al; i beroamerica,az
l m, re teade la trad,,Riin por
y, 're e _ ,t .ol yle u por
mry erat de :ti inntae , l .este
J l A r..... , j por la nl : l lJad
de aMI arra riyuva gohczd s
to0 l.: el habla 1 l,s piise,
sal nes ha jde dando al illaisi sllierit
se na reee mrnJa Me san toa, , esta svhe-

l V alnmenica ae prom.sn
podría ser la qua diera por bueno -y
estoy .apuro Je que ocia ee5md tiene
,re,-,dente"- oncnrn,ai .c, utilizar
r otra palabra de n,eana lenti a
según e el que .e empleo el tíino
utreaon, Gemnda, mt,den,a Geshbn,
Estrategia <;emneinl. Grupo Dveclivn,
etel'tera Paran,aa, cadns. Inn ndrnón
m .amtlas'te 111. Ua Nna'o llggne ... lce
Adnnnnslmodir 1 l,lien, Lavela Nacional
- Administraron leAdiea, Madrid,
i 9Px p. ex.
Den h4mhn., auso, haber dominado
1 .ast.f anota .l plan. de las nadncei,nes
.naganter'.
a Y henil de ,y, qe -ino
1 [..... loe la preferencia
poro u otro de estos dos últimas
t" s, lo más p nte es aplicar el
n cepm ene función del Lestexte que se
t"talando L t : l,-, por ejemplo,
... nos ret,rllmn[n ontrrto, naeio-
mlr., nr oste' semldo, e el ea n Je
Franora es t observar liso la
t t pee 'n(' se reél,s,
por el de ds , y e, el cazo nrrna
f .el de l P, los
ries de este trf traducirá el ter-
minio "public n nal;tmcnt' por el de
Gerencia l',íbu- r esel te bruta encon-
lra, la namraleea de este última l,, sólo
l rl t u l e' r, , sobe
l- l r, L ryeufad:d del espata
1 o en aty e, r, l.' vuelvo.
s rs,pba,, Riel rd y e,.. ,, woram,
M l estmonr f lld Ad
Oser Time: A Tole-1 Content Anal, is
(l lliit Admin t f n Revi.. , Pnhliu
11 >Imtiou l Vol. 34, so- 2
mamir-apnl 1991, p. 3G.



administración pública podría observarse como el gran cuerpo familiar en cuyo seno conviven tanto la Gerencia Pública ("Public Management"), las Ciencias de las Políticas (Policy Sciences), los estudios de implementación, la Teoría de la Organización, los estudios institucionales, los estudios de comporta-

miento administrativo, estudios sobre la burocracia, etcétera. El trabajo de todas estas áreas no tendría como fin la

Editrri, l en n r, 1— „n1 or amor Ad, n1 -f, „tunn Re „ndunnrJTLmry, Vnl. 1, 6n- 1, lrmmy, 1994, p L Ele numero publicó las conclusiones de u , Jc Ls últimos s. s que . ealbaron s, hre la Gerencia Pública en los Estados Unidos u.,- &xkeley Symposim en 'ubre ^^a,gnem Restamh°

"hegemonía teórica", sino más bien, a través de la investigación empírica y el orden conceptual construir el cuerpo de la Teoría de la Administración Pública.

El segundo nivel para definir el significado de la gerencia pública es de orden contextual, que comprendería una explicación basada en elementos tanto históricos (donde categorías como formaciones sociales y modos de producción tales como posfordismo, capitalismo estarían implicados) como políticos (ponderando principalmente conceptos como los de Estado, legitimidad, crisis, por citar algunos),

De acuerdo a lo anterior, la gerencia pública podría entenderse como "una respuesta a la crisis de legitimidad de la administración en su funcionamiento tradicional. En ello reside su necesidad. lo que la hace eficaz bajo esta perspectiva es que la dirección tiene connotaciones de racionalidad; que la participación de los usuarios tiene connotación de humanidad; que el marketing público tiene connotaciones al mismo tiempo de la racionalidad de la dirección y de la humanidad de quien se ocupa de las necesidades públicas".

En la misma sintonía contextual, Christoplier Hood destaca que el sur-

' Eurhunl. Alam y Lnuter, Romain, I, irerciau I•úblim y i, gir dnd Inshtu o Nacinna de Adnti, lstraabn l'úhlic, naaand. 19811, p->7

pimiento de la gerencia pública está vinculado a otras cuatro megatendencias administrativas: 1) los intentos por detener o revertir el crecimiento del gobierno, en términos de personal y gasto público; 2) el cambio hacia la privatización y cuasi-privatización, lejos del blanco de las instituciones gubernamentales, con un énfasis renovado sobre la "subsidiaridad" de la provisión de servicios; 3) el desarrollo de la automatización, particularmente en la tecnología de la información, en la producción y la distribución de los servicios públicos; y, 4) el desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más enfocada sobre asuntos generales de gerencia pública ("public management"), diseños de políticas (policy design), estilos de decisión y cooperación intergubernamental, sobre la cima de la más vieja tradición de especialismos nacionales individuales en Administración Pública

En un tercer nivel, la gerencia pública se identifica como el producto de la influencia de la administración privada, es decir, con el enfoque de los negocios. En este sentido serviría como un recurso práctico para reorganizar a las entidades del sector público en todas sus partes: di-

rección, presupuestos, control, etcétera, bajo un enfoque de negocios. De acuerdo con esto, su función como reorganizador de las actividades del sector público tendría que dirigirse en dos sentidos: primero, el sector público tendría que hacerse menos diferenciado del sector privado con respecto a su personal, mecanismos de recompensas, estrategias de negociación, entre otros; segundo, la gerencia pública tendría que buscar nuevas formas para hacer más flexible la toma de decisiones para alcanzar oportunidades de mejoría. Esta es quizás la versión más difundida tanto en académicos como de funcionarios en la administración pública.

La gerencia pública entendida analógicamente al enfoque de negocios, privilegiaría los aspectos internos y gerenciales a diferencia de los aspectos externos y políticos del gobierno, enfatizando en aspectos de control de las relaciones entre estructuras dentro de las agencias del gobierno, y desarrollando técnicas administrativas innovadoras que por tradición han pertenecido al sector privado tales como: la gerencia por objetivos, la calidad total, la planeación estratégica, entre otros⁹

⁹ Dunleavy, Patrick y James, D. Christopher, *From Public Administration to Public Management*, *Public Administration Review*, vol. 44, no. 1, p. 14.

¹⁰ Bligh, Michael, *Managing the Public Sector*, *Public Administration*, vol. 44, no. 1, p. 14.

Para Pavette, la analogía gerencia pública-enfoque de negocios ha dado lugar a toda una producción ideológica "que ha adquirido una especie de connotación mágica porque se le considera estrechamente ligada al mundo de los negocios". En consecuencia, la ideología del "management" se ha convertido en una estrategia en las contiendas interorgani nacionales por el poder,

Ser... at... a
 1 ti i: 1 Jria... oler cstaraccrta
 namralca de la gerencia padea. prima
 la... de la gem Tl'1,1 pública
 aa ene.gn ae los negocios que ha pn,du-
 ol,, .l 3rior Ideal,ipa, del
 ..,nagementr segnda, ... a la
 ,,O,, lat al de Cnevalbr l att-hack, el
 surgimiento de lz go,vnda pddbia, s
 enfreno, do, ,alldadi.s la
 jur(dica y ln racional (donde la aguada
 rea puede desplazar a la primera, debido
 t que la r. n:mdad mé dica cola pre-
 mc v todo lo lvrgo dd pa,c adm

El buba de que la Menos
 E ebeiencia est(n subordú,adns a la
 anh,rmidad de res m1as, angina qnc la
 admnistracion pibrn-a s, entre m las
 aaiv,dades en detrimento de los resulta-
 dos. En la ra,ciOnalidad gereneiel, .11
 ,ambin, la prioridad ea alcanzar las
 untas y la lee es sólo un marco de rele-
 a 11 estrala'gja es la gula que norma
 aAj. n, y la plaluilla,lon es el arde,
 que gwa la decúisn- remero, la,,mme-
 ianaa, y las d,h'rcncias entro lo público y
 lo privado E:l que una arganimçón sea
 pasrea o privada es mdependien te de sn
 estatua jurídico, dado que choro de la
 ,, distinto, a.apctos pueden s r
 inlluenead— par la autoridad pohlica n
 la aalnnelad ee a m ,... —

' Lo el cantea público na puede conside-
 rare u .rimrin simple p puro, sino una
 pn,pieaad muwd..neTluia,;.d. Esto a
 vez, c reuse a . u. ole lmerdo-
 pendencia entre acetre, parcia,, y pri-
 vados: en este última espacio se encuen-
 tran jTi, rencla, sign'hcali'-as e, la,
 mdicionv, do ol, n'be de las lunciones
 dentro de los sectores En el sector públi-
 , éstas se ven limimda, por la falla de
 autonomía y Flexibilidad para definir los
 objetivos, así como por l Jiha,ltad para
 determinar los resultados Además los
 'mpleados no hacen su ,s lo, progra-
 s p.rgm i,t ,, pueden cambiar c
 1, er oiuste politice, por lo que no

H. I (liriswrh AlibhcM
 A t Er A11 Se l filie Ad
 r t ,V,I. 69,91 mgl1991,p.3.

Por último, en un cuarto nivel se ubican aquellas definiciones que intentan dotarla de un significado amplio adecuado a las nuevas realidades que viven las sociedades actuales. En este nivel de interpretación existe una preocupación significativa por reconocer el valor de la gerencia pública como campo de estudio, por lo que se busca conciliar tanto la finalidad [gerencia] como política del quehacer del gobierno. En este sentido, una de las definiciones más completas, que resumen las diferentes tendencias y orientaciones seguidas por la gerencia pública tanto en el ámbito de la teoría como en el de la práctica es el que sugiere Barry Bozeman, expresada en uno de los múltiples foros celebrados en Estados Unidos para discutir la **naturaleza** de la gerencia pública. Para este autor, "la Gerencia

...liste un nicho ecviayicn favorable para desarrollar la prllluclividza v el rendi-anm, que —1, los valores anuales de largereuda. Cuarto, la distinción vena lo polihm y lo admínSnadvu es P.lén ica. Lo político debe temerse en menta va yae r vel donde se toman las dccr . sobre la naturaleza dr las organi-,a s. En el sector públirv,, los politir s y los alcas frmC'OmTns no forman parte de la misma organización, por ln que ro existe la inteér ación que se da en el se, tor privado. Por ln tanto, en el nivel rsnalcgicn el sector público se halla fragmentado, aunque también posee la r..U n,hca de ser un centro de detisro co yue puede nu, dificar rápida y profundamente los plameamientos de cada entidad De ayui yue frmrevicemearle H b pírblca s ,nflichva unas eptio, Adrien, "e s po n u s, e. do management pu1,n,", ve Roland Parenteau (comp.), *Manngecm larhin. Cnnry.... FI Gérer ies Lrtti-l da.. Do 1 Ft t Pnxms de rc ive_rsité du Quclwr, Canadá, 199^-, p. 14-18.*

Pública supone un foco sobre una estrategia (más que sobre un proceso gerencia] sobre relaciones interorganizacionales (más que sobre relaciones intraorganizacionales), y sobre la intersección de la gerencia y la política pública^o. Ia

Estos tres elementos son precisamente los que le otorgan relevancia a la gerencia pública, y son también los detonadores que provocan el surgimiento de la misma como un campo predominante en el área de la Teoría de la Administración Pública.

El factor estratégico de la gerencia pública

El carácter estratégico de la gerencia pública se refleja porque ésta se ubica principalmente en el nivel de la dirección de las organizaciones públicas, es decir, en el ámbito de los gerentes públicos (otrora directores gubernamentales). La justificación del movimiento de la gerencia pública es que los nuevos fenómenos de cambio, complejidad y turbulencia que rodean a las organizaciones públicas ha hecho que éstas deban ser dirigidas con un nueva visión de liderazgo, con una nueva actitud hacia el "policy-making" ar

m Bozeman, Barry, *Puhlir Mnngemeni. Fc sirvo ol ti, An, losay-Bass, Calif a a, 1993,p_xüi.*
tt Stra , lcfhev, *Puhlid Adra ristra fio , Whue Elains NY, L hmay 1990 p 101*

El factor estratégico en el universo de la gerencia pública denota un sentido práctico orientado a la acción,, "hacia el saber ser";t' y en particular a la acción de los gerentes públicos, y por lo tanto al mejoramiento de las habilidades v actitudes de los gerentes públicos.

En la perspectiva de la gerencia pública, los gerentes públicos son la pieza más importante porque ellos son los responsables del desempeño del gobierno quienes cotidianamente se encargan de operar los programas, de responder a emergencias y, en general, de atender los asuntos de la administración pública»

¹² Dcrl,anh, Rabert, *Puhlir Adrnuisna tiort. Al, Acirco pnrnlutioe. B11,111,1/11,11 PuE,bshmg Company, Rrln,ont Calif-a,1991.*

¹¹ Allisun, Grahan, "1 ublcl .,t Private Mangement Are lbey Fundamentallr Alike Unimpnrlant Asprrtsr', 1,1 P1r1, lames y Kmenrer, Kennedi *Puhlir MnugQnurul: 1'ublie nml'catete Pers)mccrzvs, Polo Aho. Mayhclcl Publicacions,198P p 75.*

¹ El interés p or la ger n a de alto r ve1 el gobierno federal en los Psmdos Qntdo, n n fenónnreni n , FI Inter al Prosidenn" del "Conm,itlee ni Administmive Management' at, grado por lotiis Brownlox,, 1,uther Gullici y Charles Meniam m, 1995, **énfatiso** la necesidad de la ampliación y la mudumimbdn etc las p ni,mas da personal. Más tarde, las Comisiones Hc10Wr (1949 y 1955) Sugirieron t n,bién d, fa.e. **para** el mejor nlo dtr^,r^rtin,, del pe ,al federa 1. **Por so lado, el Comité** paran la Gerencia el Gobierno propuso en 1963 q,re debla darse mayor aterraón a las **capacidades gercroúales** y de "stad" **profesionales** en la rama , e,uhva Véase, *J'opio. ,ing Fxr'nrtn Management ter MI, FedcmI Gro mnrrcu1, The CnmmitEe fiar Fono-ic DeveInpment Pee, ryly 194, pp. e-7 En Francia la "Civil Servia Uivisimí' nnUduio desde 1940 en la E, —la cic,nal de Admhústración, cins- de formación **en gerencia** a través del ,vician l l mimad, cíviles El obiehv n de e,tos currn.. **era despertar en***

Sin embargo, los gerentes operan en ambientes políticos altamente complejos, por lo que dirigen relaciones internas v externas a su favor; tienen que ,saber anticiparse al conflicto, manejar su agenda y aprender aspectos profesionales de las personas con que trata.

A la pregunta de ¿quiénes son los gerentes? Chase responde: "...una de las dimensiones clave del trabajo de un gerente público es tratar con otros jugadores en la escena, cuya ayuda, cooperación v apoyo son siempre importantes, v algunas veces crucial. Estos son jugadores a quienes el gerente no controla, que tienen intereses y agendas propias e independientes. Los otros jugadores generalmente caen en tres categorías: 1) aquellos que están en el círculo ejecutivo inmediato del gerente -el jefe ejecutivo o líder, otra agencia líder y sus subordinados; b) aquellos fuera del círculo ejecutivo inmediato, pero aún dentro del gobierno -funcionarios en otros niveles de gobierno, jueces, legisladores, etcétera-; c) aquellos jugadores fuera del gobierno -la

prensa, grupos de interés, partidos políticos ".h

En la literatura sobre administración pública, la palabra gerente hace referencia a la persona que dirige, planea, coordina, controla y evalúa las actividades de las organizaciones publicas. En general, la fotografía del gerente ha sido descrita como el motor de la máquina organizacional: los gerentes son el corazón, el cerebro (le la máquina organizacional cuyo trabajo es conservar todas las partes en función, las características atribuidas a los gerentes son los tic la firmeza, la decisión, la confianza, la humanidad, la inteligencia, la dureza y la habilidad para reflexionar.

La actividad de los gerentes es inseparable de la organización. Existe una amplia aceptación de que las organizaciones son necesarias para la sociedad, en consecuencia, los gerentes también lo son. Sin reparar en los diferentes términos usados para describir a los gerentes, las particularidades que parecen distinguir a las funciones gerenciales de otras en la organización, son aquellas relacionadas con la conservación de la unión de la organización (la función de cemento), dando a ésta dirección y propósito, coordinando las diferentes

subpartes, asegurando que cumpla los objetivos efectivamente, adquiriendo recursos del ambiente externo v creando amortiguadores para proteger a la organización de las amenazas del exterior.

La idea de que los gerentes son absolutamente necesarios para la sobrevivencia de las organizaciones ha llegado, en algunos momentos, al extremo del mito, al grado de considerar a la gerencia como parte de la ideología de la sociedad." Si el control y la disciplina fueron los fundamentos de la sociedad industrial, el "management" lo es de la sociedad posmoderna.° Peter Drucker ha considerado, incluso, el surgimiento de la gerencia en este siglo como no "suceso pivote" en la historia.

A pesar de un ambiente mav optimista en resaltar la función de los gerentes, el verdadero papel que juegan esconde muchas lagunas. Por ejemplo, diversos estudios han señalado que con respecto a lo que los gerentes realmente hacen, los datos encontrados apoyan la tesis de que

los funcionarios u nnpiento eurinsi-
l lobre anpert l r I ^ragn,, yoe les
pl z<
L t c.ssinl Lr asao &,l
W.", n paD o, uLS. ar', .
1,-,K, ninmana, ,Suiza lo. Pain^s
R1 sea K 1 1 n f i i.
rt ef 11...i f u
P.,1,1, n lr^m^dm,r A 1,
l II, I t matia II it terd A,
babe Suenes, l3rus.ds, 111,0, pp. 1811.

" btarM1n, SFan. Molraging. l VrOroul
i.^OU0gun. Aikrnmr' l mngonerrK rrr
rrrhli, nrgmdcap la, rnnrear^,n5,
vol. 147, 1981, p. 17, Merkle, l. NI apr
l md lrlrulogij ll l gury f t,Infel
^^mn! s rudi, n9nnn^xrenf Berkvlvy,
c,rfrni, rn,v r. n Pr.'ss, p. 1: Pollil,
l mplier. M , . . . j,l,l fii,

				1,11,1 tlw A, , Al, 1,air Lrpr	
				B-11 alacke ell, Oztörd, 1 YID, pp. 1-17 n,	
e Cl.x....	(—drm	R,		E. M, m 1	4 t. Aicol 1 C.' lejac VA.c ent
>Vr.,xgr	□ M4.t	x, In, l	(1A,	! (t di l	l r f i U (s, la
Wah.+	vv,slac	Pu+Irsh	C mpanv	f. Ss + de ha 1 og'	l (h IN—lo, 'on

19\$1, pp. l1 18.

lextos. Aln.ic, , 1994, p. 24



los gerentes públicos gastan la mayoría de su tiempo en el desempeño de actividades de rutina y no tanto en las "glamurosas" tareas descritas por la literatura empresarial que enaltece la negociación, el liderazgo y la dirección.

Por otra parte, una de las variables a las que más han apostado los teóricos

de la gerencia pública como detonador de cambios en el ámbito gubernamental, la "formación" de gerentes públicos, también ha recibido agudas críticas en el sentido de que es mejor "seleccionar" a un buen gerente que intentar "hacer" a un buen geren-

te.^{1a} Lo cual implica asumir que la actitud gerencial es una virtud innata casi por regla; así la hipótesis de la formación se encontraría seriamente debilitada.

Sin embargo, al parecer el principal problema que enfrenta tanto la formación como la profesionalización de gerentes públicos, es romper la influencia y el peso que han marcado siempre los enfoques de la gerencia pública, para poder lograr el reconocimiento distintivo de la naturaleza específica del trabajo gubernamental.

En la actualidad, existe una significativa preocupación por analizar los cambios con los cuales se enfrentan los gerentes en el sector público, para comprender sus ambientes de trabajo; esto ha conducido también a la producción de una vasta investigación en aspectos comparativos entre gerentes públicos y gerentes privados, que ha arrojado importantes conclusiones. Uno de estos trabajos fue la encuesta realizada por Zussman y Jabers^o a mediados de los ochenta en Canadá, entre gerentes públicos y privados, la cual demostró que la gerencia, como actividad profesional, era desarrollada más adecuadamente

^{1a} Kingdun *Impraz enr af O,genlu,-fimi-, Op. Cir., pp.16-17.*

le Jabrs, yak y Zussman, Dwi.t TI, Vemm! 5nlllude[^] Manngug in Poe public secroq n,e Inslnute for RiMa di ton Public Policy, Canada, 1989, p 21.

en el sector privado que en sector público.

En correspondencia a la práctica, las principales teorías de la gerencia se han enfocado a modelos y ejemplos del sector privado. En los escasos ejemplos donde el sector público o la gerencia pública son analizados, esta última casi siempre se describe en términos de "instituciones" del sector público (por ejemplo, como funcionan los sistemas de personal), no tanto en "principios" gerenciales. Este fenómeno ha tendido a crear una situación en donde, el sector público no tiene una teoría gerencial de su propiedad, por lo tanto, torna "prestado" de la literatura generada en el sector privado, lo que conduce a resultados impredecibles, a problemas serios en la implementación.

La influencia de las corrientes teóricas de la administración privada en el gobierno se hizo más patente en la década de los ochenta, cuando los estudios organizacionales apuntaron hacia los paradigmas de la cultura corporativa destacando en las corporaciones privadas el valer de la gerencia y la estrategia.

El artículo de la revista "El factor interorganizacional de la gerencia pública" de la revista de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, número 13, año 1982, pp. 415-11.

El factor interorganizacional de la gerencia pública

Además de su dinámica y sus procesos internos, las organizaciones públicas presentan nuevos retos en el intercambio y la interacción organizacional en una esfera contextual (el ambiente). La variable interorganizacional ha adquirido una relevancia especial principalmente por dos razones. Primero, como anotamos anteriormente,

después de la liberación de los países latinoamericanos en 1982 en

El factor interorganizacional de la gerencia pública en los países latinoamericanos

El factor interorganizacional de la gerencia pública en los países latinoamericanos. Este artículo analiza la influencia de la cultura corporativa en las organizaciones públicas, destacando la importancia de la gerencia y la estrategia en el sector privado.

las fronteras entre las organizaciones privadas, gubernamentales y sociales son más difíciles de determinar, ocasionando también nuevos tipos de relaciones entre unas y otras organizaciones. Segundo, los ambientes en que operan estas organizaciones son también más complejos y dinámicos, lo que exige rediseñar los procesos y las estructuras de dichas organizaciones para ajustarse a los contextos tanto sociales como económicos y políticos, por lo que es necesario diseñar una especie de "gerencia de interconectividad"

Estas dos razones han hecho que la gerencia pública dedique más atención al factor interorganizacional de las instituciones públicas. De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que en los procesos gubernamentales, el más importante *Índice* de actividad frecuentemente no es una

El factor interorganizacional de la gerencia pública en los países latinoamericanos

Este artículo analiza la influencia de la cultura corporativa en las organizaciones públicas, destacando la importancia de la gerencia y la estrategia en el sector privado.

organización pública específica, sino una compleja red de organizaciones cuyas actividades se centran sobre un programa público particular (la mayoría de la Teoría de la Organización -como ya indicamos- se ha ocupado de las organizaciones como unidades de análisis focal). De esta manera, la gerencia pública comienza a derivar en una gerencia intergubernamental.²ⁱ

La importancia de las organizaciones públicas en la gerencia pública trasciende sustancialmente a los enfoques convencionales en la medida en que supone para su entendimiento, la existencia de organizaciones públicas en red. Así, en tanto que la acción administrativa torna lugar en un contexto organizacional, los diversos papeles de los gerentes públicos pueden ser más fácilmente revisados en el plano de tres arenas generales: interorganizacional, intraorganizacional y organización-individuo.

Sin duda, el auge del factor interorganizacional dentro de la gerencia pública está asociado al desarrollo del movimiento denominado nuevo institucionalismo²⁹ que puede traducirse en el campo de la administración pública como aquellos estudios en los cuales a las instituciones gubernamentales se les concede un alto grado de autodeterminación o que tienen vida propia y, por lo tanto, tienen capacidad suficiente para dar forma a las fuerzas económicas y sociales.

De acuerdo con lo anterior, el comportamiento de las organizaciones como de los funcionarios públicos es visto como una variable independiente que puede afectar tanto a las elecciones

como a las decisiones y a los productos de la "policy". En este sentido, Dilulio propone que la gerencia pública desde el enfoque del nuevo institucionalismo debería dirigirse a: 1) observar cómo los miembros en todos los niveles de la organización realmente se comportan; 2) relacionar sistemáticamente esas observaciones al papel formal de la organización para determinar que conexiones existen, y, 3) buscar sistemáticamente las conexiones entre actividades organizacionales y los resultados del mundo real.^u

El método de la gerencia pública

El punto de reunión de la gerencia y la política pública se ubica en el problema del método de la primera. El mejoramiento del desempeño del gobierno es el objetivo central de la gerencia pública en el plano empírico. En el plano teórico, busca generar el conocimiento compatible con las prácticas del buen desempeño del gobierno. Las dos formas por las cuales se ha buscado producir conocimiento útil han sido a través de la Gerencia y de la Política Pública. Por lo tanto, estos dos enfoques se han convertido también en los dos métodos princi-

² Para o a —a, m de los orígenes, **tu** de t, **be** F d(f gerencia 1-1,1- uio de: **M** ando, vincenl 11," tino, Patricia, "talerg t Disental **Ma**,agement The 91a1.af ,i,l,,ipline,eç Vaomi Lylmy narnn W,,v,kv (mmp), 1'ablic Ada ú 1.o... 11 .YI (17 D: j'l batían House 1 uhshers, N W Jersey, 1990, pp- 287-17; Wright, Dail, ' Nlanagh,g tic Inn rgavevvn ntalSine: l'he 1 hangmg Dramas nf Federali,m, **In**hrgm , ntal Rulahnns, and Intar-govonlmval Management",e Wi-ibaur Echi, (--p i, l Inlbwr c(Orgar nrrr h1mmgenmul, Marce1 DIU,,New York znd ansel, 1983, pp- 417453.

⁴ Los enfosue A, nte, de la gerencia pfbliira mlrti interesazyc por la consid(ración d elcmenos de la Ler a N-...,,alisa porqu. piensa que éta podría proveer a la gerencia pública de n vas herr enlas pnlihcas para comprundcr l fusión de aspectos organizacionales y polihrr,, en las orgaruzariones púbhcas- Veas, a este respum los ii,u,,ai- trabaja. Todd L Porte, "A Sla1, ol lh, F1,11 Increasing lwia11ve Ignoranc", en'. Inumal of Pu-W, , *Ibidem*, pp. 4-15; r invr, Hall, "On Paradign15, Progress, and Pmspets rt,r Puhlic Mana gment', *Jormunl f M4,h, , *Ibidem*, pp- 41-48; Mr'e, lean'. l tal h g Public d Orh za tions: P .'B 'Il ry n d Pu lc Ad, ba- h | f l'nll _ll.. a, pp. 17-25; Founlaln, Jane, ' Ct,nimenl: **Discipli** —c, PIBlic Mana, t Researuh", 1, ç, 2, 1994,s ,, 2 **Mgn aenl**, Vol 13, No. 4, 1994, pp 69 ..77, Lynn, l. "Manag t P : ' rh nm l ph ,f Art O, k p,rvnal ol rolny..., *lb(lam*, pp. 231 ' 259. -' Rockrnan l3ert y Weaver, Ken1, ' ASw_4ing th, Lff« 1s ,l 1ns1'tntioia<, en Ber1 1,luckiiaii Kenl W-vt-r (cômp.), Do L,,rnmóa., Mallo" r rr... r l [j ! titirs i Oe et dM st te-rrnd Abmnd, The Brooking 1nsh[ofiov, Washington, DC., 1993. p. 7.*

^{2a} Dihdia, John, "B.ravaring The Public t ,gen l V 'dele: L br,m Scl ,Is, P _nd AI P Lfic Adlniai. 1ua.,'1don Rruiew, 1989, pp. 127-128.

palos paja el cultivo de la gerencia. A pesar de que los dos enfoques reclaman la "legitimidad metodológica", al parecer ambos se han combinado para ayudar a que la gerencia pública se desarrolle, sin embargo, los argumentos que emplea cada una difieren considerablemente, en este sentido, a Política Pública si acercarse a una visión más científica de los problemas públicos mantiene una cierta ventila sobre la gerencia, que no por ello se mantiene a la

El Análisis (le Políticas Públicas

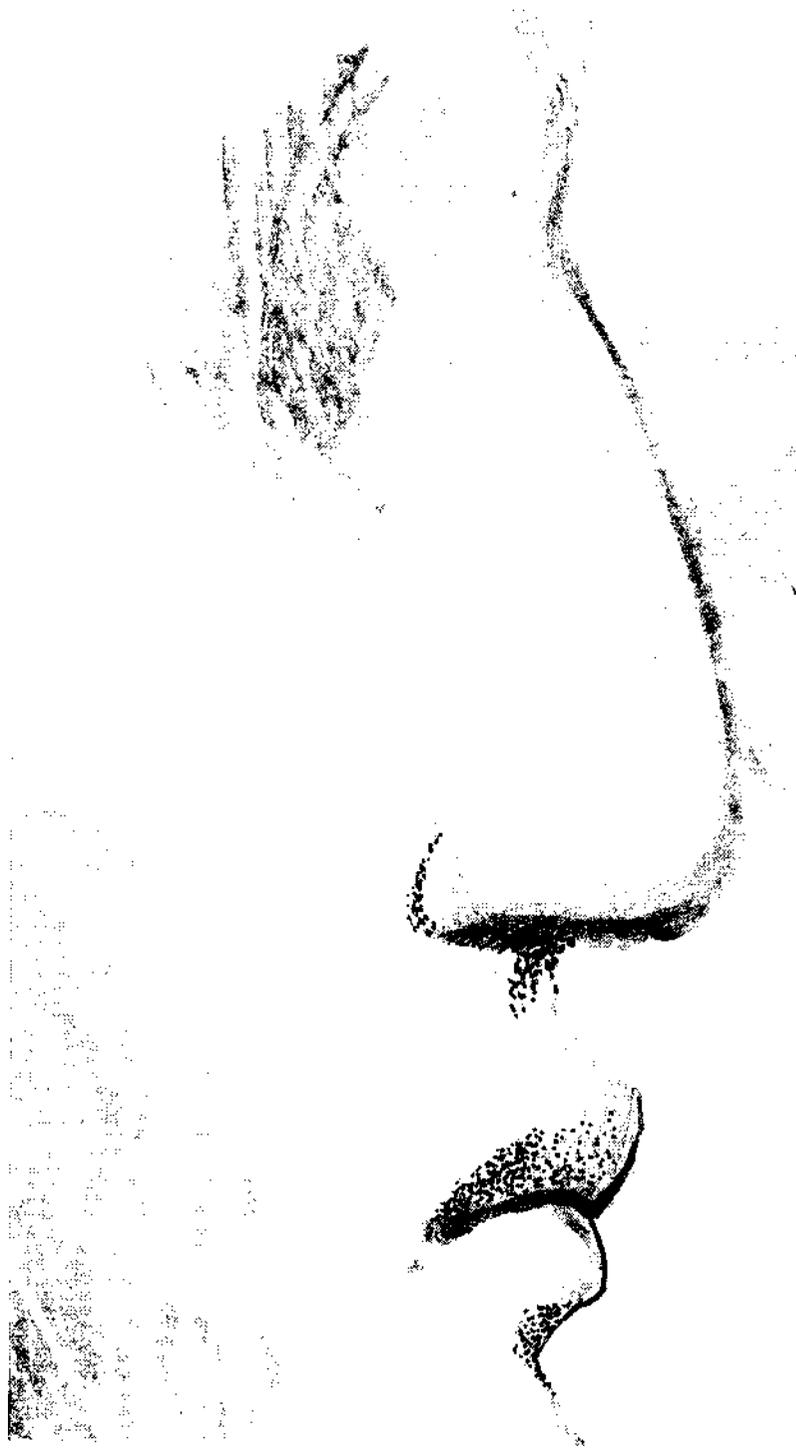
El interés del Análisis de Políticas Públicas sobre las organizaciones públicas es importante por dos razones. Primero, intenta constituirse como el método legítimo de la gerencia pública: C, segundo, busca desplazar la presencia de la gerencia 'genérica' dentro de las arcas predominantes de la gerencia pública.

De acuerdo con lo antes dicho, el Análisis de Políticas Públicas se preocupa por todos los aspectos políticos tanto de los procesos como de las estructuras organizacionales, principalmente con el problema del "policy-making", la implementación y la evaluación de las organizaciones. En este sentido, considerando que la función básica de una estructura organizacional es el "policy-making", habría

que apoyarse en herramientas teóricas que como la Teoría de la Organización C el Análisis de Políticas Públicas proporcionarían elementos para estudiar el contexto político de los organizadores públicos

Una premisa para analizar el contexto político de las organizaciones públicas

sería considerar a éstas como sistemas políticos, como arenas políticas. En opinión de Hult y Walcott el concepto "governance" supone un régimen ordenado, e implica que cuando un gobierno es bien desempeñado, de acuerdo a los procedimientos acordados, los diferentes actores pueden aceptar los re-



sultados de la competencia política sin recurrir a la presión, ya que ellos conceden legitimidad al mismo sistema y también prepararse para aceptar sus consecuencias.

Aplicando esta lógica a las organizaciones -agregan Hult y Walcott- '.,nosotros aceptamos el término 'governance' para referirnos a la política que es conducida dentro de contextos relativamente estructurados, rodeada en su mayor parte por reglas. Las reglas pueden ser formales, prescribiendo aquellos conflictos que están asentados en foros específicos por ciertas personas; o ellas pueden ser acuerdos informales para acuerdos políticos importantes"2 El modelo de "governance" (gobierno) de la dinámica organizacional como otros enfoques, proporciona sólo una comprensión parcial de la realidad organizacional. Los fenómenos de gobierno son aspectos importantes de todas las organizaciones.

En el plano histórico, la relación entre el Análisis de Políticas (policy analysis) y la Gerencia Pública (public management), es más clara a partir de la década de los setenta. Bozeman registra el nacimiento de la gerencia pública en las escuelas de Política Pú-

blica (la Harvard's Kennedy School, Michigan's Institute for Public Policy Studies, Minnesota's Humphrey Institute, Berkeley's School of Public Policy). Según Bozeman las escuelas de Política Pública durante este tiempo estaban más orientadas hacia el análisis cuantitativo formal, en especial a la economía aplicada "...cada vez más, sin embargo, las escuelas de políticas comenzaron a reconocer una limitación seria: había poca demanda en el sector público tanto para el análisis cuantitativo formal como para el 'imponente diseño de la política. Las escuelas de política necesitaban algo que fuera parecido a la administración pública, pero no identificado con este 'anticuado' campo 'orientado al arte'. A mediados de los setenta, las facultades ubicadas en las escuelas de política pública comenzaron a usar el término 'public management' y a reflexionar sobre la currícula en Gerencia Pública"_,

Las *Mejores Prácticas de Investigación (Best Practice Research)*

A pesar de que el Análisis de Políticas Públicas se ha reconocido como el método legítimo para la gerencia pública, por proporcionar instrumentos analí-

ticos mucho más cimentados en la científicidad y racionalidad de los problemas sociales, existe otra corriente importante que, si bien ha sido muy cuestionada en cuanto a sus procedimientos de análisis, mantiene una influencia muy grande sobre el desarrollo actual de la gerencia pública. Aunque es muy difícil englobar a esta corriente por la diversidad de propuestas que existen en su interior, de alguna u otra manera todas ellas están interesadas por el registro de las experiencias exitosas -de gerentes o programas- en las organizaciones públicas. Todas estas propuestas podrían ser vistas como las "mejores prácticas de investigación" (best practice research) en la administración pública?,

Las "Mejores Prácticas de Investigación" (MPI), para Lynn, son un elemento de forma de las vértebras principales de la gerencia pública, por lo que

iv Lu "13—t Practico Res , rdi' iio r
na tendencia n...va en la administra-
c m púhbca; c mac que ha
s, mpañado Id evolución misma de la
ocaneta privada una rarterfstira
basca de esta corneo", es el interés que
entra c cl estudio de los gerentes
mós yue en la gerencia. Entre los autores
>mbrados que se har destacado
pro analizar a omportan los
gumnms y lo que cUn, hacen se enenen-
inn' Hmry Mitzbur& Jnhn K(tter, sa-
beth Mole Kanter, Peter Diucker v rn-
^ememente Thoma, Pctcrs. Sobre la
impon ocia que han adquirido las
est u dios gerentes. Gerencia Pública véase
el arttculo de Rabert Heno,
"Managermcnt and the Nou trino Tho
S'arch lar Mean'ngful Melaphoes
Pnhlic Adroinisralioa Ria,úvq Vol 52,
No 9, 1992

11,It, Karen y Walcotp (lwdes, Gooer-
ing 1'uLlic Or e,,izntions. j'elides, Slrudu-
nnd Lrslinniual Desiga, Brooks/Col<
Czlifomia, 19'X). p.28-

28 ónnn. , Barry "In(m duc io Twa
Concepts of ltrblle Management', en
Sam Bozenran Public Manng-
nu=nl_, lhiArmy p2

los estudiosos de ésta "...deben continuar exigiendo como su dominio la función ejecutiva en el gobierno; como su enfoque la observación y la documentación de la mejor práctica por los actores gerenciales; Y como su foco la identificación y la realización de los objetivos de la política pública"

De acuerdo con la interpretación de Bozeman, las MPI se identificarían más hacia un enfoque de negocios -...una de las características principales de este enfoque es que esta orientado hacia el proceso a pesar de su interés por la estrategia y la gerencia niterorganizacional. _ diferentes tópicos como el diseño i nterorganizacional, el personal y el presupuesto son preocupaciones inherentes a este modelo

1.a forma más pura de las MPI estaría ligada a la prescripción de principios gerenciales_ De acuerdo con esto, el planteamiento básico consistiría en resaltar las cualidades o fases en las cuales los gerentes públicos tendrían que estar más preparados. En consecuencia, el problema de la gerencia pública efectiva podría resolverse anaiizando experiencias previas de éxito que pudieran aplicarse a situaciones o problemas actuales." De esta

Puhlir Mmm, p 245.

;lelt 1 n, IOftr, p. i.

B calidad t ri" n la idea do. representa un problema en tato yne es te

manera, señala Altshuler, parecería que los fundamentos del conocimiento para una práctica gercncial efectiva se podrían resolver tan sólo a través de la "práctica observada"," Vista así, la construcción de la teoría tendría que ser inductiva, y el fundamento del conocimiento estaría apoyado en el análisis observado de la actividad en el campo mismo. El objetivo, cabe suponer, es el enriquecimiento de los esquemas cognoscitivos de los profesionales (gerentes públicos) a través del conocimiento experimental.)

Si por otro lado, -como dice Lynn- el fundamento del conocimiento se halla en las "afirmaciones de verdad", es decir, en las proposiciones que han sido probadas usando protocolo de ciencia normal, entonces lo corriente en gerencia publica es 1111a ciencia social tradicional.

En opinión de Overman v Boyd, las "Best Practico

,c^pm alguien una mu111divenAlael Jo &rn.u.u, por 1-111, un pnmor ralo para la gemn.ia puerca es dennn o1 aah,, Fn e.,r- s,a,hd.,, Benn .ngiere yn. para ri pm..c.t l, ol a,nnpn. de ,zitm r.l" n ert.. }l' ,i ralas e uul es la mismo de onza alp n.-6r Publ1 . ' cyu rj s.,v debe lcl sm pam n^ner ixl n p, 1 -0 1+arcmo pabine.. n . neltpl=s nct -c Jn csqts nbietn... s , la. apropiados' Veam, 13ehn. RVbatl, "Easeball VAnnepemnt and Publiv Mazan,,n,rnr. the Tetinbl,' ve lhe Ti ti,j el "h', Amrlllis are M,rnpulit, vol. Jc. 2, spring, 1992, pp. c1121.

Alrsh Alar., "A t cnt cm,rm,1 Al,1,'.l .nrnnn l.1 ,lllm ene Mol p .t Cid. -, Ac í laf.1138, pp. 6F1 c1,7

l.vn í r1 M, tii n l... virlonl, p. 24o

Research (BPR)" son el método de elección para los promotores de la reforma postburocrática contemporánea. Los investigadores en gerencia publica cada vez más exploran las BPR que defienden los principios posiburocráticos de orientación al cliente, dirección al valor, gobierno empresarial y gobierno al mercado. Estos mismos autores han enfatizado que las mejores prácticas de investigación y la teoría postbu rocrática pueden ser un nuevo paradigma positivo, práctico e inovativo en la investigación v la teoría de la gerencia pública. Sin embargo, las BPR como método no es acumulativo, está limitado e políticamente distorsionado, rs

El modelo postburocrático v el "Reinventing Government" son en la actualidad dos de las más influ-

(hrrn,,n, sam í &,qd Kethp, 1&el R9 m.L nemnir r"-Wrrr,,,"rcrre, 1sf,, (.dnaw rrrr1 10,| ,r I rubli, nnai,, unn,L c.t, ere g,h.rad,, .t l1- r, 1991. Mimo O, p 1. IB m,p,r,rxr YUa hm çnnado Lis BPR 'i lu li-t-'l ecwai de la svren,ia ciMla, 1111 horho alguna, auhees plantear el donan c lvrnimr. de , tlesba once come arce y .lne B.r n adm,r en asa A. LYnr del art. l_ p« Jominin Je f . ticas oxil l-garonicc e., ci d,.. empe,hj pnnsr.n il h:, enw.la.madn .1 y..'. RPP, pr.or o-tvn t n . n. Bardach - aea- dn la sanna nrrhan,a vee este tipo de - aeprrsita .. la ,b,irc,eión la oil, a m nudo esta ,11lma esulm ,11e radamcnte cotana .v m pml;r.unas g.r1.,n,a,ner,talcs .e. l .t K. ar r ad,r ta. BPR t d..11_l | l 1ti- t d,,.o.V :B l,,h,r l,ne t lLe 11 t '13ee1 l afi- 'sr ,relí', jr í 4 P, h, Anrrh/sis í A,1, A'ol. 1., No. 2)'194 p.:11..

ganización desarrollado por Max Weber. Si en los inicios del desarrollo industrial capitalista el ciclo burocrático weberiano había sido útil a las necesidades de expansión de la empresa, para finales del presente siglo se llega a afirmar la necesidad de replantear este modelo de acuerdo con las funciones del actual esquema postindustrial capitalista.

Ligando el surgimiento de nuevas formas organizacionales al desarrollo de la política mundial, a la pregunta de cómo estas formas pueden ser identificadas y explicadas, Hevdebrand, sugiere que las mismas están surgiendo efectivamente (de manera identificable y que ellas son en gran parte, el resultado de la transición del capitalismo industrial al postindustrial "...esta transición está marcada por la turbulencia ambiental, el cambio rápido, el crecimiento de la complejidad y la incertidumbre y las constantes condiciones de crisis, 1,1

^ iivarbrmJ. Neri. "Nuw orgam,zaeonal Pone.", r; WOYlt enJ Unq,nlinua [jepv PubliCehon . Inr). Au[. In, Ni, 1, nnr,ea, 1989 {.. }er. l'ur q,.., vspondo .. In iiii Li . ^ la eidn.-lcnoo isla m a, hn .ide LI iEI jnsli{r,.. ion.. m,.. mes [ir. ,pr,..,r ,onn xe. a, erbwr nd:. riabile do rquaio roo pn,puosc, nalmvnic dC.dC al campe da u adnu- l mpúb i. { rlivigl.I Wad . s, li r { lli. ,rrn r t n.l.r. ch. u sn rra 9?l; prolonom,olit, Pob'r nruco,r 1tl le idea drsiP la perspectjva de { sen l{ t ;,l l, r l h'loran{ l N 1119U

Un perfil simplificado de la organizacion postindustrial típica, de acuerdo con Hevdebrand, tendría las siguientes características: 1) esta tendería a ser pequeña o a ser localizada en pequeñas unidades de organizaciones grandes; 2) su objeto es normalmente la información o los servicios; 3) su tecnología es computarizada; 4) su división del trabajo es informal y flexible; 5) su estructura [de gerencia] es funcionalmente descentralizada, ecléctica y participativa, trasladándose de muchos modos con las funciones no gerenciales

Otra de las vertientes del paradigma postburocrático recae en el planteamiento de Michael Barzelav, expuesto en su libro: *Rraakinp IlrnmoH Rlureau-cractl. A Ncrc Vision liu Marngir{g iu Gcrocmnt*, que ha irrumpido en los programas de reforma de distintos gobiernos.

Segun Barzclav, el perfil del cambio en el mejoramiento del sector público descansa en el replanteamiento de los conceptos clásicos de burocracia tales como la autoridad, la responsabilidad, la eficiencia, y el control; en su lugar, cobran vigencia los conceptos de cliente, calidad, valor, flexibilidad, innova-

ción y mejoramiento continuo.

De la lista anterior de conceptos, el de "responsabilidad" tiene una dimensión especial. La importancia de la responsabilidad en el sector público se expresa de dos maneras. Primero, es una cualidad deseable del comportamiento de las grandes organizaciones. Segundo, es un concepto que ayuda a los gerentes y a las personas que interactúan con ellos para que concentren su atención en la realización de un trabajo útil y productivo.

De acuerdo con la perspectiva postburocrática de Barzelav, la finalidad de hablar sobre la responsabilidad consiste principalmente en permitir a los participantes en una actividad productiva, la conceptualización de sus relaciones de trabajo recíprocas. En detalle: a) esta conceptualización presupone que el trabajo más útil realizado en y alrededor de las organizaciones administrativas es "interactivo"; b) si el trabajo en la administración es primordialmente interactivo, su efectividad descansa lógicamente sobre cómo funciona cada relación de trabajo; c) una relación que funciona bien es aquella que produce "resultados" que se aprecian por las personas que trabajan interactivamente, tanto como por sus supervisores y beneficiarios; d) entre los ingredien-

1r4 |, 1. | la ut,alil l m. —lo de [rk ba. I,e :.v m ne. p,el l) N. cn l Y9p l H, . ancl, "Svw a rd misario-nzl_". -0en., p. 32P.



tes fundamentales de una relación que funciona bien se hallan: un reconocimiento de la necesidad de comprometerse con el trabajo interactivo; una comprensión y aceptación de la naturaleza y términos de la relación; unos acuerdos negociados sobre qué conductas y resultados esperan; una retroalimentación

frecuente, oportuna, directa y sistemática sobre cómo experimentan las partes el proceso de trabajo interactivo y los resultados consiguientes; sensibilidad ante la retroalimentación; cumplimiento de expectativas, y una reconsideración periódica de la naturaleza y los términos de la relación a la luz de la experiencia y

de las circunstancias cambiantes; e) "responsabilidad" es un concepto que, recuerda todos estos ingredientes de una relación que funciona bien: el reconocimiento de que el trabajo es interactivo; la importancia de la comprensión conceptual de las partes sobre la relación particular y su compromiso personal con ella; la utilidad de conseguir un conocimiento detallado de qué conductas y resultados encontrarían satisfactorios las partes; el papel de la retroalimentación en el esfuerzo del compromiso personal y la motivación de un trabajo adaptativo; la importancia simbólica y sustantiva de ser sensible a dicha retroalimentación, y la probabilidad de que cualquier concepción dada de trabajo llegará a ser obsoleta con las circunstancias cambiantes y la experiencia acumulada. De este modo, cuando se emplea el concepto de responsabilidad se habla simultáneamente sobre "propósito", "expectativas", "retroalimentación" y "adaptación al cambio" ¹²

La *reinención del gobierno*

Aunque la idea de "Reinventing government" es una propuesta muy par-

¹² Bavvelny, Midracl, 't, Responsa lidad ... itan Perspectiva Posfmracrática de la Admúúshvción Pública", en: Uo, enmda, ^ A:hwrlslarroa, No. -- 2V (tut, re 1 M) finar,, 1991), Madrid, pu- 279 2%L

ticularizada, los altos niveles de aceptación que alcanzó en el gobierno norteamericano a principios de los noventa, hacen obligatorio examinar sus contenidos.¹³

En general, la estrategia medular que sigue el trabajo de Gaebler Y Osborne es contestar la pregunta ¿si las empresas se esfuerzan por elevar la productividad cada año, porqué no ha de hacer lo mismo el gobierno? Uno de los argumentos que reforzaban esta pregunta, según los autores estaba dado por el trabajo paralelo que hablan desarrollado los líderes de muchas de las grandes empresas en los Estados Unidos. Según lo anterior, los líderes de las empresas habían dedicado la última a descentralizar la autoridad, dar poder a sus empleados, concentrarse en la calidad y acercarse más a sus clientes; en cambio el gobierno había seguido siendo el mismo, en términos generales, lento, centralizado y burocrático.

Cuando los líderes del sector público hablaban de reestructuración -según Gaebler y Osborne- se referían de ordinario a la

reorganización, es decir, a cambiar la posición de los cuadros en un organigrama. Por lo que, lo más conveniente sería reestructurar los "incentivos" que inducían a actuar a los administradores públicos. Otro de los planteamientos centrales del "Reinventing government" era que, para cambiar el comportamiento dentro del gobierno federal, tenía que ser preciso modificar los incentivos básicos que daban lugar a esa conducta. Por lo tanto, un nuevo tipo de dinámica solo podría lograrse con la introducción de la competencia, la medición de resultados, la descentralización de la autoridad y la creación de consecuencias reales por el éxito y el fracaso. "Un gobierno de tipo empresarial cambiaría los incentivos, reduciría al mínimo las reglas y el número de partidas de gastos: definiría las misiones y las metas de agencias; mediría el grado de avance hacia el logro de esas metas y crearía sistemas de pagos y presupuestos para premiar a los organismos que tuvieran éxito. Cuando una institución recibe sus fondos en función de sus insumos, tiene pocos motivos para esforzarse por mejorar su desempeño. En cambio, si es financiada de acuerdo con sus resultados, el buen desempeño se vuelve para ella una obsesión".¹⁴

Como se puede deducir, la corriente del "Reinventing government" encuentra su mayor desenvolvimiento en el contexto del mercado, pues según se infiere, los gobiernos dotados de un espíritu empresarial alientan a la competencia en el suministro de servicios, a fin de fomentar la innovación y la excelencia. Se puede decir, que estos dos últimos conceptos han guiado en forma preponderante el desarrollo de las "Best Practice Research", en su modalidad de reinención del gobierno. Aunque, ha sido el concepto de innovación del que mayormente se ha ocupado la literatura en este género, pese a ello, persiste la dificultad para que este concepto se desarrolle efectivamente en el sector público debido fundamentalmente a que "los atributos singulares del gobierno tales como la derivación de sus ingresos provienen de asignaciones presupuestales y no de ventas,- la necesidad de responder a múltiples electorados mas que a un consumidor aislado, y debido a que el gobierno debe responder a imperativos morales tanto como a demandas de eficiencia económica".¹⁵

La p—, -esta 1 "Rci venunn del gobier u" ir,Bue^i e. el pmprat a Jv mfl,rmn hl eecWr público da. 11, des Unido.. F.I •iropuwidmlc da use pals Al 6on otill - rdmo marco de m (crenaa d plamea^alemo del llbr.. Ja Gocblcr Osbnr Rr •nling GnnrT....rO!: Ham lbe LWrepr nuriai Splnt ls lmu1/onnigc ti, Pnbbr tirefo5 i<eaJinþ NI AJdnro-Wesle}, 1990, pon dbula en 1993 el Repone de la Nueanal "cricrmancc

6ohiamo", 1,11 Coales, No. 102-104, Waxhinylmn, 1993, p. 20

a' Dnmkor, pele., humrnlim rud btlm-j,rnnnlup, 1 lar,er and RVw, Ye,v York, 1985, p. l Rn. Para prahmdiza Un las dilicollaJ.. d, aparar la ü r al prior pdblla,, .. Cnhsuw. y L. inihal, Q. "V 1 a l: i1 iciry: a

u Osbar , Llvid, In Rt ano aol

La gerencia pública. Retos conremporáncos

A pesar de que la producción literaria en gerencia pública tanto desde los enfoques del Análisis de Políticas como de las "Best Practice Kesearch" ha sido amplia v fructífera, el cuestionamiento científico que ha envuelto a la historia de la administración pública, se transmite también hacia la gerencia pública, cuos-tionamierto que generalmente intenta definir la naturaleza de esta última en términos de ciencia o arte.

Cualquier debate que presente a la gerencia pública tendrá como guión central el cuestionamiento de su carácter. Para algunos como Wildavskv, la gerencia publica no es más que una nueva palabra; empleando la metáfora del recipiente irónicamente afirma que es corno vino viejo en botella nueva.

Por otra parte, la gerencia pública ha recibido una gran cantidad de criticas, algunas de las más importantes se han concentrado en la formación de sus protagonistas: los gerentes públicos. Esta crítica destaca que "nadie sabe cómo enseñar a otros a ser creativo", que se puede traducir como sigue: "resulta mis fácil seleccionar a un

buen gerente que formar un buen gerente". Precisamente, son estas criticas las que retoman los defensores de la gerencia para sostener que si bien hay una gran dificultad para formar "gerentes excelentes", también existe la posibilidad de alcanzar los objetivos deseados dentro del gobierno. Aventurados en las BPR, los promotores de la gerencia pública adquieren confianza en un desempeño gubernamental verdaderamente efectivo.

Sin embargo, como método, las BPR también han sido objeto de severas críticas, principalmente en su rol de metodología de ir-forma del sector público, debido -según Bardach- a que éstas se apoyan demasiado en la observación como método de comprobación v aprendizaje; el problema de la observación sin embargo, es que se apoya exageradamente en el sentido común, variable por demás relativa en el juicio de los analistas.

De igual forma, el problema con las aplicaciones postburocráticas como J "Reinventing government" y el "roumpimiento con la burocracia", es que éstas denotan "una tendencia a la prescripción de soluciones sustentadas en débiles procesos metodológicos pero con fuertes dosis de sentido común ... metodológicamente dejan mucho que desear, construyendo listas de los elementos básicos de acción sin consid

rar la complejidad de las relaciones intergubernamentales y con las diversas instituciones de la sociedad moderna"9°

Aún con todas las críticas y objeciones lo que es innegable es el hecho de que la gerencia pública ha adquirido forma como cuerpo de conocimientos. Quizá el único método que promete darle un parámetro más científico es el Análisis de Políticas Públicas. Si las BPR han eclipsado la objetividad científica del movimiento comprometido con la gerencia pública por su monótono acento prescriptivo, el Análisis de Políticas destaca por su particular concepción político-contextua1 de lo "público", que en el campo de la gerencia pública incluye a las organizaciones gubernamentales, a las organizaciones privadas v a las organizaciones lfbridas. En correspondencia a esto último, aclara Bozeman, lo interesante de la gerencia pública es ser un "enfoque para el conocimiento "" v no tanto un "cuerpo de teoría"; por lo que para consolidar este enfoque para el conocimiento -dice Boreman- se requiere de la síntesis de diferentes enfoques provenientes tanto de la sociolo-

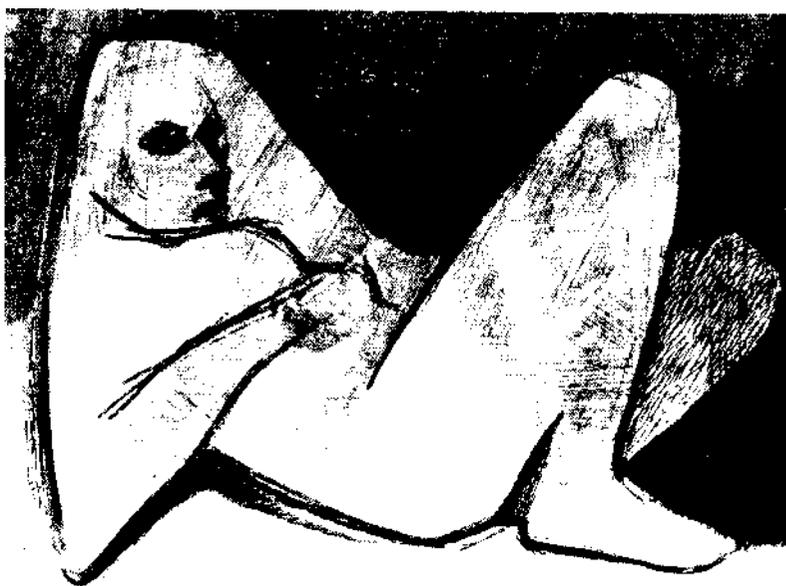
N.,, l,,,,
 ..m,mr. a,tnnJralrrtn.. sHC??l L2rmr,l,
 l. S. ... X |-2, C I r ú.
 h,bv,1 p s, . B. t.Ib, aovlnuva
 ,, ná f t r- mg Slunt 'ndl H. m
 ., r lhd'Oa nn r,,m,n p neenr, 10l.
 1_,m, pp. 1101, 1J2

1 1do,, u, lo, 41 rm.
 mover l iición t,n' ue root.
 ch o, f, tl' off II` Al n
 o,,f, B,,,, B,,u'n,.... (. , 1
 Pu11 eh nr L... Pidoa, p;ci'_

gía, la ciencia política, la economía y la administración pública.

En todo caso, la configuración de la Gerencia Pública como un enfoque de conocimiento necesita de ambos enfoques, del Análisis de Políticas Públicas y de las BPR. Del primero, obtiene herramientas analíticas mucho más desarrolladas en cuanto al tratamiento de los fenómenos de contexto -políticos, sociales, económicos }° enturales- que rodean a las organizaciones públicas; del segundo enfoque, extrae las experiencias de actitudes, capacidades y habilidades -para la negociación, el liderazgo, la estrategia y la innovación - que se observan en los responsables de la conducción de las organizaciones publicas. En este sentido, el progreso de la gerencia pública depende -como lo ha anotado Allison- de un balance adecuado entre arte y ciencia. En consecuencia, al parecer sería más propicio que la enseñanza profesional de la gerencia pública se trasladara de las escuelas de negocios a las de Política Pública, para lo cual el trabajo de la Ciencia Política se haría más profundo.

VII_ C-I 'l' nc anal i°I
VI naycru 1, 11 I.LH4RI
Sim l.a n,nl'1 uni .pra,II.
podra lame lu u,1,1 P,1111-1 vi ia
'l' IY-alS-ienre, P lit i.rShill rJ
I llthtan.yem ,,Y d, A bn: rbr
r l ,, 'Vol. 32 No. 1, map ^ , ,
19y2, pp. 240 245.



Por lo que corresponde a la gerencia pública como profesión, también se enfrentan nuevos problemas. Si bien los estudios sobre la burocracia fueron reconocidos como un subcampo de la ciencia política y la sociología, los nuevos programas de política pública instrumentados en los años setenta, dosificaron el campo tradicional de la administración pública. El resultado fue que las escuelas de administración pública en los Estados Unidos buscaron atraer a los estudiantes más en la "alta política", en demérito de las carreras de servicio civil. Según Stokes, la

° Con],peen a l:r n'Pen-usran nel.aeva
yuo pone la Semnr.r priFlica 5obm el
enica. tiuil, 1 ledo mmbiOn fia mamita.
meo n, .. p..5 , aa,etFl-.. ,domo
L1110 \$p ico:J, p.roi col nrrn
noingir renal duuhlir n,e,I R'iiv
m... prohclmY nT o in
de la l. i d, gem i l urf n
um p. 1,1 ir | mis'.
TYTICT.T I ul 111S111 , s 1 labra.
nl la,t, p. 5
rvdns ur . álrync Qn prr-mc
pnbl, ... nLih ..adnr da ubjofic,xs oden-
lido,r l n funci , ivl. 05
n n al... gel L... }
d'l poll lr, r ole pibe-rb rea
"m" nrl.ae^,a pan ... v,}Licra.. para

administración pública fue vista como descriptiva más que prescriptiva; preocupada por las instituciones y no tanto por la elección y la acción "la ciencia política perdió interés y en cambio, la inspiración se fundó en el énfasis sobre la función ejecutiva, estrategia gerencial, la "decision-making", y las "best practice lessons" de las escuelas de negocios.

implir los ib,U,,, lh, Qnienarla
civil viv, .. de analil uáonec
.. uleniillado, pruduoda5 h[ctr]rica-
miR' c,, l;er,nm publico al hac..r nn
trnle"L Ir,, Joher4 .. dcGnan por la
tau u l;e n.ia1 il rndr^ria .. nn,iona
i .. ,rop, ,Gema, pero 511.5
d,nere,, SX oxnonden all.1 d, .llal
yui r ti m a ando p l;derivan de r
le, ..vmpartido ele oficina. Para 1111
... publico v...er el c,nmxm e.
.. lit, .. ul n, para calcular ol
l^ l...ll mvns. Pa , l, hmcrn.-
'11, ..ndur ul cõti No
..n liad l. 'l' n^,eniji lade,
principales d, tina r .. vedo,
l lugF, -A c.,Jnmalitan llre Fnhurt nC 16e
v tivil carvi. i 1111111 Smirh, ...
gil 1.1 .. F_ j"rm 1 lr.
.. f l l va, ... ann
4 lx Insrinilir 1l l nylon, n.C.
ICIM4 p. 115.

tilokes, ITniald, "Pdliccal aod i,rganl
l A al'y'e tl l l j' Crrriur
r ,l a, l l , A oliss uuJ Mn,
r1, V.y. n, Nr_ L Pall. 11186, pp 13

UNA NUEVA CULTURA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Juan Rosales Núñez'

Las grandes fuerzas políticas y sociales así como la opinión pública ejercen cotidianamente una fuerte presión histórica-social concreta para alcanzar capacidad administrativa y mejores resultados organizacionales.

La realidad muestra una crisis profunda en los sistemas económicos nacionales. No se trata de un problema de coyuntura, sino de una situación definitivamente estructural, con perspectivas de extenderse en el largo plazo, e intensificarse, si no se adoptan las políticas apio-

La envergadura cualitativa de las demandas al aparato gubernamental, cica una situación de <sobrecarga> en términos de gestión, y coincide con la acentuada estrechez de recursos, que dificulta seriamente la gestión. Se contigua así un cuadro propio para el desenvolvimiento de una crisis de legitimidad de la acción del Estado, v esta debilidad ha sido ampliamente aprovechada por ciertos grupos de interés, empeñados en minar la c'edibi-

lidad de la administración pública. La situación de conjunto conformada por esas nuevas misiones organizacionales no tradicionales y la <administración de escasez> plantea severamente la necesidad de incrementos sustanciales en la capacidad de gestión del Estado.

En el plano político se advierten en nuestras sociedades los inicios de un tipo de demanda de administración eficiente de nuevo cuño. Estarnos en tino de los puntos más altos de avance hacia la democratización que ha alcanzado en su historia, y claramente la corriente histórica va en esa dirección. La imagen objetivo es la de una democracia no reducida a un acto electoral central plurianual, sino que debemos construir <democracia activa>, con determinados rasgos organizativos, como la transparencia absoluta de la gestión pública y el control social de la misma, con mecanismos que garanticen plenamente los derechos de los ciudadanos frente al aparato del Estado, v con conductos de intervención de los ciudadanos en la actividad estatal. Su aplicación requiere realizar transformaciones considerables en las estructuras actuales del aparato público.

Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, dio como resultado el cuestio-

namiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce así mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se desvinculó de la sociedad, habría sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado.

Este artículo tiene como objetivo identificar los elementos necesarios para poder llevar a cabo la innovación de la administración pública de cara a los retos del siglo XXI. Se compone de tres partes. En la primera se hace un análisis de las tareas del Estado y el paradigma burocrático. En la segunda parte se da éntasis al debate de lo público v lo privado, y en la última parte se formulan algunas reflexiones relativas a una nueva cultura de la gestión pública.

1. Las tareas del Estado

Se ha difundido ampliamente que el Estado es cada vez menos importante y que el mercado tiene mayor capacidad de cumplir las funciones centrales de la sociedad. Sin embargo, esta versión "capitalista" de la 'extinción del listado', es falsa, al igual que lo fue la versión marxista. El cumplimiento de las diversas funciones sociales se logra mejor en condiciones cambiantes v a través de varias instituciones, entre las cuales el mercado es muchas veces más efectivo v eficiente que las jerarqui-

zafias estructuras publicas en la gestión de las actividades económicas v en la prestación de algunos servicios. No obstante, las funciones críticas yuc fijan el rumbo de la sociedad para vi futuro pueden v deben ser cumplidas únicamente por los gobiernos; las decisiones mas criticas son del dominio legitimo v efectivo del gobierno.-

Un primor argumento a favor de esta propuesta obvie, aunque Frecuentemente negado, es idcológiCO. En vista que la acción humana deliberada ejerce influencia sobre los futuros colectivos, estos deben ser decididos por procesos democráticos k no por "manos invisibles" v los poderes económicos yue se esconden has ellas.

Ln temimos de capacidad, el segundo argmnento n0 es menos importa te; solo los gobiernos pueden desarrollar n supervisar la implantación de políticas globales sobre asuntos vitales que configurarán el futuro. fin el orden latinoamericano, ejemplos de esto serían los siguientes (sin ningún orden de prioridad) la seguridad interna; los provectos de infracstructura de gran escala; las políticas macroeconómicas; la expansión de los mcrca-

dos a la vez que su regulación, incluvendo el empleo C las políticas industriales, la redistribución de la riqueza; la educación; la integración mulliestatal y la reestructuración del poder constitucional, entre otros.

Numerosas personas e instituciones "cree_n firmemente" en una u otra solución mágica, siendo el ""libre mercado" el remedio universal mas promovido en la actualidad. Pelo aún si el libre mercado pudiet,i por si solo producir el milagro, lo cual es bastante dudoso, la mavuría de las sociedades latinoamericanas estallarían, entre otras razones poryne no producen suficientes empleos para cumplir con la demandas v las expectativas sociales-

El ascenso de los movimientos demacra ticos en la década de los años 80 también se he caracterizado por la llegada de la tercera ola democrática en el mundo. 1fctt ivamente, en América 1atina (AL) se vivió un proceso de desoailitarizaci<in muchas veces acompañado por el ascenso de regímenes democráticos. Es la hora de la democracia- Los movimientos pro-demacra ticas han tenido un notable impacto en las gestiones públicas de AL. Los funcionarios públicos han aprendido que cualquier política publica hecha al margen de la ciudadanía, está altamente destinada al fracaso. Este hecho ha a)mplejiza-

do la formnlacion de las políticas publicas, puesto que la participación ciudadana en los procesos decisorios requiere de canales de comunicación institucionales. 1sto se puede lograr a través de la creación de estructtn'as od ho,, que senil flexibles, adaptables v con alto dinamismo pa rticipativo. En otras palabras, innovación.

En el caso de México los procesos ele democratización, han puesto de manifiesto también una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas- Con la participación ciudadana, In función pública ha adquirido un caricter más plural, abierto n dinintico, al menos en el sentido elctoral. Sin embargo, para la propia funcionalidad de la gestión pública, se requiere de ma proceso de democratización mas allá del sufragio. LI perfil de la adminisLrecltei pública, necesariamente ha provocado tina redefinición de Sti estructura como funi ionamicnto para hacer frente a los retos que anteriormente menQUnamie_`

' I a c.nr.trmrión a, l.ulamocra,ie vil un pah, ^, n,^n ntealc,.... ^p,n,c en malwad Jos pr=,i,i,n .. vl tica d..c., de .. nyd, I iv^ain nm,.. ^n tLtL11,,1 q u,^Liuci.,u.n J.,, o i-ul,, ...n los rin .ipiov i o. J., a,dgwer unh+ nstinmioivil dem,mcel,<., ,-,l,l. dol,k,-n autora tarta, tirar, I pn ^bl, m.^ d, sr^rv r.,r las 'n, . d ns,,n st lr.rt, d, a— m,do sa, n,fi- lre a111nvtá u.mr n. ^..trn transar, . a, d,la p .e —, pJdn 'no;^ n,^dvr pa a a h-1e,11 1—am1 , l,1,,^ , mmnss.

r Ar ala rs^ i,, t, II, raaula.l af &.T1 —Ld, =,va, p D-In A. l r.,vor.i .rnu a 1 i.

Cuando hablamos de gestión no sólo nos referimos a la pública ya que el crecimiento de todas las actividades administrativas -públicas, semipúblicas y aún las privadas- está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa. Por consiguiente y cuando nos referimos al cambio debemos pensar que éste no sólo afecta la administración pública sino la industria y las relaciones de poder; por ello podemos decir que ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar de una nueva cultura de gestión pública. Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente, que ejecutaba las decisiones adoptadas en los altos niveles jerárquicos, no se ajusta a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.

Hasta este momento hemos tocado dos puntos medulares de nuestro objetivo de estudio y reflexión. Por una parte el papel del Estado en un contexto de complejidad y por el otro a la administración pública de la cual hablaremos de sus principales elementos:

la burocracia y la gestión pública.

La administración burocrática clásica, basada en los principios de la administración del ejército prusiano, fue implantada en los principales países europeos a finales del siglo pasado, y en los Estados Unidos, a principio de este siglo. Era la burocracia que Max Weber describió, sustentada en el principio del mérito profesional

La administración pública burocrática fue adoptada para sustituir la administración patrimonialista de las monarquías absolutas, en la cual el patrimonio público y privado se confundían. En ese tipo de administración, el Estado era entendido antaño como propiedad del rey. El nepotismo y la creación de empleos, así como la corrupción, eran la norma. Ese tipo de administración se revelará incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias que surgen en el siglo XIX. Para el capitalismo es esencial la clara separación entre el Estado y el mercado; la democracia sólo puede existir cuando la sociedad civil, formada por, ciudadanos, se distingue del Estado al mismo tiempo que lo controla. Se hizo necesario, entonces, desarrollar un tipo de administración que partiese no "sólo de la clara

distinción entre lo público y lo privado, sino que también de la separación entre el político y el administrador público. Surge de esta forma, la administración burocrática moderna, racional-legal.

En este paradigma es en el que trataremos de hacernos para la presentación de una nueva cultura de la gestión pública en nuestro país, ya que el esquema burocrático vigente ya no funciona eficientemente.

En lugar del ciclo producción en masa-consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes. Para lograrla con suficiente rapidez, se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático pa-

* Weber Marx, Eronmmo ' México, PCE, 1984, pp. 1911911

rahlil las comunicaciones y por ende, restringe la innovación. Es más, para ser innovadores p eficientes, los servicios tienen Q ue depender de una comprensión de los "clientes" potenciales v reales que es la sociedad, lo cual a su vez es impedido por el sistema de mando bmnocrático.

Antaño el problema de eficiencia no era, en realidad, prioritario. A partir del momento en que el Estado se transformo en el gran Estado social v económico tic] siglo XX, asumiendo un número creciente de servicios sociales -1a educación, la salud, la cultura, la previsión v asistencia social, la investigación científica- v de papeles económicos -la regulación del sistema económico interno v de las relaciones económicas internacionales, la estabilidad de la moneda v del sistema financiero, el suministro de servicios públicos p de infraestructura-, entonces, el problema de la eficiencia se hizo esencial. Por otro lado, la expansión del Estado respondía no sólo a las presiones de la sociedad, sino también a las esbntegias de crecimiento de la propia burocracia. Una administración pública gerenciaj se hizo, por lo tanto, necesaria, no sólo por los problemas de crecimiento y de diferenciación de estructuras v complejidad creciente del tipo de problemas a ser enfrentados, sino también

por la legitimación de la burocracia frente a las demandas de la ciudadanía.

El paradigma burocrático

Después de la Segunda Guerra Mundial hay una reafirmación de los valores burocráticos, pero, al mismo tiempo la influencia de la administración de empresas empieza a hacerse sentir en la administración pública. Las ideas de descentralización v de flexibilización administrativa ganan terreno en todos los gobiernos. En cambio, la reforma de la administración pública sólo cubrirá fuerza a partir de los años 70, en el marco de otra crisis profunda del Estado, que crosiona también la capacidad y credibilidad de la burocracia. Como consecuencia, en 1980 se inicia una gran revolución en la administración pública de múltiples países en dirección a una administración pública gerencial.

Los países en que esa revolución se hizo más acentuada fueron el Reino Unido, Nueva Zelanda v Australia. En los Estados Unidos la revolución ocurrirá principalmente a nivel de los municipios v condados -revolución que el libro de Osborne v Gacbler, *Rcinnenhmdo el Gobi'rno*, describe en forma tan expresiva. Es la administración pública

gerencial que está surgiendo, inspirada en los avances realizados por la administración de empresas.

El problema básico de la transición es, en consecuencia, cómo sobreponerse a la contradicción entre las necesidades crecientes de dominar la complejidad v la declinación de los medios para lograrlo. Sobre el papel, la respuesta es muy sencilla: desregular, dar más poder de decisión a los verdaderos operadores y dejar que asuman responsabilidades, esto es, que cooperen en la solución de sus conflictos. No obstante, las personas involucradas podrian exigir su libertad pero rechazar la responsabilidad, va que no saben cooperar ni tampoco enfrentar conflictos.

Se necesita algo más que la buena voluntad para superar el paradigma burocrático, se requiere ele una nueva cultura de la gestión pública, por esta razón, si lremos de progresar tendremos que construir una cultura de gestión pública cuya primera característica básica a de ser la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar, va que la cooperación es una de las claves del éxito de esta nueva cultura de gestión pública.

La transición es un proceso prolongado v doloroso, va que lo que debe cambiar no sólo son las técnicas, que pudieran definirse con claridad, sino



todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder. Es más fácil obtener logros en la gestión privada porque allí se tiene una percepción mucho más clara de los resultados y de la relación entre las acciones y sus consecuencias en cuanto a los resultados,

que en la propia gestión pública. Por ello es de suma importancia hablar y poner énfasis en una nueva cultura de gestión en la administración pública.

2. Elección pública y privada

Presentar la elección pública y la elección privada como complementarias

en lugar de alternativas tiene implicaciones importantes para la gestión pública en general y para la privada en particular. Proporciona una perspectiva desde la que se reconsideran los presupuestos que justifican el empleo creciente de alternativas de mercado. La dependencia en la motivación individual y los métodos de mercado no eliminan las responsabilidades de gestión pública. La interdependencia entre la elección pública y la elección privada transforma y redefine las responsabilidades de gestión pública, de forma que estimula a los diversos públicos a desarrollar aptitudes de otro nivel, en diseñar y gestionar el marco en el que lleva a cabo la gestión operacional.

La idea de aumentar la venta de los servicios prestados no encaja bien en la cultura de la función pública. Hay muy pocos incentivos para ello y la orientación negativa de los sistemas de responsabilidad conduce a los funcionarios a evitar riesgos en lugar de aceptarlos.

Aprovechar al máximo las posibilidades del mercado supone la necesidad de contar con un nuevo tipo de funcionarios en un nuevo marco organizacional. Las recompensas e incentivos necesarios para animar a los directivos a aceptar riesgos no forman parte de una cultura normal, de la función pública.

La introducción de sanos y saludables requerimientos supondría una mayor diversidad organizacional y nuevos problemas de gestión del personal, que provocarían tensiones en el conjunto del sistema, en la medida de que las oportunidades de carrera y las recompensas serían diferentes. Si estos problemas fueran sus pecados, las áreas funcionando en régimen de mercado podrían construir áreas de formación de talento directivo, hoy en día tan escaso en la función pública.

La gestión pública y la gestión privada son normalmente complementarias, incluso si la administración pública se desentiende de la prestación de bloques de servicio, retiene altas funciones de gestión para definir en que marco los servicios son prestados. Para hacer lo adecuado, es esencial estimular el desarrollo de aptitudes de gestión de alto nivel en la administración pública. Paradójicamente, la privatización, que se estipula destinada a apartar la administración pública de ciertas responsabilidades, requiere el desarrollo de aptitudes más sofisticadas para lograr una ejecución exitosa. Este es el principio 'invertir para ahorrar'. Son necesarias versiones en aptitudes de gestión altamente especializadas que presentan aquí cuestiones evidentes de gestión de personal, formación, Carre-

ra profesional, diseño organizacional y remuneraciones.- la administración pública puede verse a sí misma formando directivos especializados en asuntos ajenos, es decir, en empresas proveedoras.

La interdependencia entre lo público y lo privado se aplica también a la privatización con o sin transferencia de propiedad. En el caso de que el Estado no retenga ninguna competencia directa de gestión, mantiene la responsabilidad de regular el entorno en el que opera la nueva actividad privada. La privatización puede implicar una regulación y no desregulación y debe estimular y vigorizar la parte moribunda de la maquinaria de la administración, en el que se relacionan las inquietudes de política y administración. Esta área debe convertirse en un sector innovador en el diseño de las organizaciones públicas y sus marcos de responsabilidad apropiados para asegurar su eficacia y eficiencia. No hay duda de que la innovación debe limitarse a la consideración de alternativas de mercado.

Conviene sintetizar tres razones para la privatización de la función pública. Primera, porque dado que el sector público tiene

papeles de gran significación en una estrategia de desarrollo con participación social, no considerar el tema de la gestión puede tener efectos sociales muy negativos. Es posible que algunas políticas no se realicen o se cumplan sólo parcialmente por debilidades de gestión y también que haya capacidad ociosa e incluso redundante, por otra parte, si la gestión es inadecuada, por su calidad o por su orientación, el simple aumento de los recursos no garantiza resultados óptimos. Segundo, porque el actual sector público tiene limitaciones cuya superación podría potenciar el aporte del sector al bien común. Dichas limitaciones se refieren a diversos aspectos de la administración, las políticas de personal y de remuneraciones; al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; a la atención y al servicio a los consumidores del sector público, y a la gestión de las empresas públicas. Las instituciones públicas se enmarcan en una cultura organizacional propia de un Estado tradicional, preocupada por los procedimientos más que por los resultados. Tales limitaciones, con frecuencia compensadas parcialmente por el espíritu de servicio público de muchos funcionarios. Y tercero, porque los recursos humanos y técnicos, incluyendo entre los primeros los vin-

⁷ Crozier, M., *Estado Moderno, Estado Moderno. Estrategia para el cambio*, México, ITI, 1989.

culadas a la capacidad de gobernar, siempre resultarán insuficientes frente a las múltiples tareas y debe asegurarse que su rendimiento sea el máximo posible. Cualquiera que sea el nivel de gasto público, su efecto dependerá de la gestión.

La calidad de la gestión depende de la claridad de sus objetivos del liderazgo organizacional, el nivel de capacitación [funcionaria], la transparencia, la flexibilidad, la descentralización, la especialización, la separación de las instancias decisoras, ejecutoras y evaluadoras, entre otros criterios.

instituciones no-estatales; lo público y lo privado

En el capitalismo contemporáneo las formas de propiedad relevante no son sólo dos, como generalmente se piensa, y, como sugiere la división clásica del Derecho, en Público Y Privado -la propiedad privada y la pública-; en realidad son tres: (1) la propiedad privada, dirigida al lucro (empresas) o al consumo privado (**familias**); (2) la propiedad pública estatal; y (3) la propiedad pública no-estatal. La confusión no deriva de la división bipartita del Derecho; de hecho el Derecho Público fue confundido o identificado con el Derecho Estatal, mientras que el Derecho Privado fue entendido como englobando las institucio-

nes no-estatales sin fines de lucro, que en realidad, son públicas.,

Lo público no se confunde con lo estatal. El espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no-estatal. En el plano del deber ser lo estatal es siempre público, pero en la práctica no lo es. El Estado precapitalista era, en último análisis, privado, puesto que existía para atender las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo público fue conceptualmente separado de lo privado, pero vemos todos los días las tentativas de apropiación de los instrumentos y medios del Estado, para favorecer intereses de grupo.

Es pública la propiedad que es de todos y para todos. Es estatal la institución que detenta el poder de legislar y de tributar. Es estatal la propiedad que es parte integrante del aparato del Estado, siendo regida por el Derecho Administrativo. Es privada la propiedad, cuando se dirige al lucro o al consumo de los individuos o de grupos. En un principio, todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no-estatales., Sin duda, po-

§ Raiteln de Mello, Celso Antonia, "Preslaean de kn'ieills Pthllns e Ad rstra a lmrve,ta , ,: Ra,1101 de 10.s f.,hnnles, Sao Paublo, 1973, p. 97. "Son o deben ser' porque uno evfidad formalmente' PúbGea, sin enes de luw, puede e n verdad hm-lo. 11, e , trata de una falsa entidad púbbt" Son

dríamos decir que, al final, continuamos con las dos formas clásicas de propiedad: la pública y la privada, pero con dos importantes salvedades: primero, la propiedad pública se subdivide en estatal y no-estatal, y segundo, las instituciones de Derecho Privado dedicadas al interés público v no al consumo privado, no son privadas sino públicas no-estatales.].'

El reconocimiento de un espacio público no-estatal se volvió particularmente importante en un momento en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-sector privado, llevando a muchos a imaginar que la única alternativa a la propiedad estatal es la privada. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución no es prioritaria y las actividades que realiza pueden ser mejor desempeñadas por particulares, sin incurrir en subsidios, por ejemplo. Cuando esto sucede, está abierto el espacio para el público no-estatal. Por otro lado, en el momento en que la crisis del Estado exige el reexamen de las relaciones Estado-sociedad, el espacio público no-estatal puede tener un papel de interme-

mes los casos de ese tipo-

r° Esas xililupinnos S, nryropia 77h llamadas "nrganivacie nes n, l,ubena-ontulo.:', e, la medida n que los pul> dlogos de Fstados unidas general ente alnhmden gobierno con Estado. Es mas corrodñ hablar de orgáuzaiones nost tales, n a cap@ilamenU, púb-bLcno esta laleca.

diación o puede facilitar el surgimiento de formas de control social directo y de asociación, y abre nuevas perspectivas para la democracia. Según lo que observa Cumill Grau:

"La introducción de lo público como una tercera dimensión, que supera la visión dicotómica y enfrenta de manera absoluta lo estatal con lo privado, está indiscutiblemente vinculada a la necesidad de redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad. Lo público, en el Estado no es un dato definitivo, sino un proceso de construcción, que su propia vez la activación de la esfera pública social en su marco de influir sobre las decisiones estatales"

"La reacción social causada por la exclusión, por la fragmentación, la emergencia de nuevos modos de vida comunitaria (los que buscan en la influencia sobre el Estado el [SE] de la ciudadanía y de la solidaridad social del grupo), hacen surgir una nueva esfera pública no-estatal... (1993, p. 511). Este nuevo Derecho Público como respuesta a la impotencia del Estado y de sus mecanismos de representación política. Un Derecho Público cuyas reglas son a veces formalizadas, otras no, e intentan ser un proceso de

Cogestión, que combina democracia directa y participación voluntaria con la representación política prevista por las normas escritas provenientes de la voluntad estatal"

Por otra parte, es importante identificar los cambios que afectan a los gobiernos para poder aplicarlos a las variables organizacionales que inciden en la gestión pública. Lo que denominamos "incertidumbre institucionalizada" (1993) es una característica de las organizaciones modernas) sino que ésta se ha convertido en un referente obligado de la cuestión de lo público, la incertidumbre se ha convertido en un ingrediente dentro del proceso administrativo. La incertidumbre es parte y no del acontecer cotidiano de las organizaciones

La incertidumbre en las organizaciones ha sido definida por cuatro grandes cambios a nivel institucional, los mismos que han trans-

Pereira, Luiz Carlos, José Góes y Adam Przeworski, *Regimes in New Democracies*, Cambridge University Press, 1993, pp. 45-50.
U. Arellano Gault, David, y

formado el perfil de los Estados.

- a) El triunfo del neoliberalismo como corriente ideológica.
- b) La caída de los regímenes comunistas.
- c) La experiencia de los ajustes estructurales.
- d) El ascenso de los movimientos democráticos.

La apertura de las fronteras ha provocado que las naciones flexibilicen y reestructuren los límites del control político sobre el flujo comercial, la conformación de bloques comerciales ha provocado no solo el intercambio de bienes y servicios, sino el de ideas; éstas no menos importantes que los anteriores. Existe una máxima en las tesis comerciales: a mayor apertura, mayores posibilidades de que los Estados transformen sus estructuras, de tal forma que, la administración pública no puede pasar por alto la necesidad de cambio en la era de la globalización económica. Ésta ha acelerado el cambio organizacional, aunque con un referente ideológico llamado neoliberalismo.

El marco de nuevas y complejas realidades para afrontarlas con mayores probabilidades de éxito es necesario poner en práctica las nuevas ideas gerenciales, ofrecer a la sociedad un servicio público eficiente y de mayor calidad. Para esto la creación de las agencias auto-

nomas a nivel de las actividades exclusivas de Estado, y de las organizaciones sociales en el sector público no-estatal, serán las tareas estratégicas, además de ser esencial para promover la transición de una administración pública burocrática, lenta e ineficiente, a una administración pública gerencial, descentralizada, eficiente, cercana y atenta a las necesidades de los ciudadanos.

La administración pública con características de eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo, como nunca hoy es, además de exigencia ciudadana, una necesidad. Estos valores son compartidos ampliamente por la cultura occidental, permitiendo darle validez y sustento ideológico al liberalismo económico. Muchas de estas categorías fueron terreno de la administración privada, sin embargo, ahora se han convertido en parte integral de las gestiones públicas. El estudio de las políticas públicas, tienen mucho que contribuir en la solución de esta encrucijada, ya que éstas son por definición dinámicas.

3. Modernización de la gestión pública

La mejora de la gestión pública puede ser facilitada a través de un esfuerzo deliberado de aprender de la experiencia. Se ha incrementado considerablemente la capacidad de en-

tender la complejidad de los procesos de cambio en la administración pública, en la que normalmente la provisión de los servicios públicos involucra a varias instancias a la vez. La selección y descripción de casos concretos tiene la finalidad de facilitar la comprensión de las cuestiones generales.

Muchas de las anteriores iniciativas de reforma fracasaron al no asegurar el compromiso de los actores directamente implicados en su puesta en práctica. En la medida en que los objetivos de la reforma se hacen más ambiciosos, crece paralelamente la necesidad de capacidad y motivación para su logro.

Poco a poco se fueron delineando los contornos de la nueva administración pública: (1) descentralización política, transfiriendo recursos y atribuciones a los niveles políticos regionales y locales; (2) descentralización administrativa, a través de la delegación de autoridad para los administradores públicos transformados en gerentes crecientemente autónomos; (3) organizaciones con pocos niveles jerárquicos, al contrario de la tradicional estructura piramidal, (4) presunción de la confianza limitada y no de la desconfianza total, (5) control por resultados, *a instcrriori*, al contrario del control rígido, paso a paso, de los procesos administrativos; y (6) administración volcada

hacia la atención del ciudadano, al contrario de la auto-referida,

La evolución reciente y la complejidad hacen ver la urgencia de montar una administración no sólo profesional, sino también eficiente y orientada hacia la atención de las demandas de los ciudadanos, La crisis administrativa se manifiesta en la baja capacidad de formulación, información, planificación, implementación y control de las políticas públicas. Las insuficiencias de la administración pública del país son dramáticas. Aunado a esto la disputa política y la falta de un consenso político nacional, es imprescindible la modernización de la gestión pública para que cumpla con sus cometidos.

Pareciera que administramos un país imaginario según observó Helio Beltrae, "existe entre nosotros una curiosa inclinación a racional, legislar y administrar teniendo en cuenta un país imaginario, que no es el nuestro; un país dominado por el ejercicio fascinante de la planificación abstracta, por la ilusión óptica de decisiones centralizadas."¹¹ Por ello, cuando empezamos a trabajar con mitos o con un país imaginario, nuestra capacidad de actuar sobre

¹¹ Hclllran, 1 icóo, P1çrntmllo.am. f,1e, ule, Río aQ laneiro, PUN(FP, 1984, L s4

para ingresar al servicio público.

Debemos pensar en una administración pública moderna, eficiente, controlada por resultados, volcada hacia la atención del ciudadano. La modernización o el aumento de eficiencia de la administración pública será el resultado a mediano plazo, de un complejo proyecto de reforma, a través del cual se buscará al mismo tiempo fortalecer la administración pública central o el "núcleo estratégico del Estado", y descentralizar la administración pública a través de la implantación de "agencias autónomas" y de "organizaciones sociales" controladas por contratos de gestión."

La evaluación de los resultados

La evaluación de los resultados, es una de las mejores herramientas para influenciar a los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una nueva cultura de la gestión pública. Esta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven, Si se organiza y se publica cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, se convertirá

en un mecanismo que servirá de punto de referencia. En todo caso, será decisivo para progresar hacia la formación de un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, más conocedores y capaces de escuchar y diagnosticar los problemas con suficiente antelación. La evaluación, tendrá un impacto sobre la forma de fijar las metas y los objetivos. Será cada vez más difícil preparar programas y aún legislación sin tomar en cuenta la evaluación de los resultados anteriores.

Para obtener estos resultados, los evaluadores deben recibir entrenamiento sobre la nueva filosofía de servicios, más que sobre las técnicas más sofisticadas las que pueden llevarlos a la construcción de un nuevo y sofocante sistema de auditoría.

Si la evaluación se dirige a un cambio de cultura que tenga éxito en lo técnico como en lo cultural, entonces tenemos que aceptar que tomará tiempo. Invertir en la evaluación requiere tiempo y constancia. Pero también requerirá, primordialmente, profesionales bien entrenados que sean completamente diferentes de los burócratas clásicos y aún de los auditores convencionales.

Entrenamiento de funcionarios públicos para una nueva cultura de gestión pública

El entrenamiento es una herramienta fundamental para ayudar a las personas a ajustarse al cambio cultural, no obstante, no debe ir divorciado de la acción cotidiana. Por consiguiente, los programas de entrenamiento deben ser *ad hoc* y deben ser diseñados especialmente para el problema específico del cambio que se prepara o que ya se ha implantado. Cuando existe una buena estrategia, los conocimientos bien compartidos acerca de problemas empíricos y el entrenamiento de las personas para desarrollar el tipo de cooperación que se requiere, se multiplican las probabilidades de éxito.

Sin embargo, el problema más difícil y urgente suele ser el entrenamiento de los líderes. El cambio exige innovaciones y es consecuencia de una sucesión de transformaciones en los diferentes ámbitos de la vida social, pero no habrá innovación sin innovadores. Los líderes son innovadores o bien deben contar con el apoyo indispensable de innovadores locales entre su personal subordinado. No deben ser apartados como miembros de una casta superior. Deben involucrarse en el entrenamiento de su personal subordinado y a la vez, beneficiarse de programas

10 Pimental, Carlos César, "Aspectos Reales de la Organización de las Políticas de Modernización de la Administración Pública Federal, Rio de Janeiro, en: Revista de Administração, No. 28, Brasil, abril 1994, p. 29

H. Peter, Howard, R. E. Freeman, "Human Resource Management Approach", Third Edition, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi, 1995, P. 17.

de entrenamiento específico sobre el tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas.

El entrenamiento de los líderes es una verdadera prioridad, que debe tener lugar después que el aspirante a serlo haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia. Necesitaríamos ciertamente de generaciones sucesivas de este tipo de innovadores bien entrenados en el análisis, el diagnóstico y la orientación del cambio a la vez que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción.

La cultura organizacional

Existe una gran incertidumbre y desorientación, acompañadas de una cierta intuición, sobre la ética de la función pública, sobre los papeles y responsabilidades y sobre la rendición de cuentas.

En esta crisis de confianza y legitimidad no hay líderes -o no son suficientes- con la capacidad de dirección para articular una nueva imagen que se ajuste a las circunstancias y tengan credibilidad interna y externa. La profesión pública, en un momento crítico, está falta de directivos con visión

para establecer la dirección del cambio. El apoyo político es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la gestión pública. Muchos de los obstáculos para el cambio son específicamente culturales.

Las organizaciones limitadas culturalmente están muy comprometidas a sus teorías en uso. Son especialmente propensas a encontrar dificultades para ajustarse a los cambios estructurales. Los estudios de empresas en crisis indican el estrangulamiento de las ideas de los directivos ejercen sobre los esfuerzos para promover la adaptación organizacional.

Por poner un ejemplo, el gobierno presta muy poca atención a la gestión de los recursos humanos. Aunque la prestación de los servicios públicos depende principalmente de la productividad a través del personal, la función pública presenta hoy muchos de los síntomas de un equipo de trabajo desmoralizado y desmotivado. En el momento en que las empresas privadas están aceptando la idea de que el personal se motiva mucho más por su producto que por el beneficio, el gobierno está jugando con un sistema de recompensas financieras relacionadas con los resultados. Además, existen ciertas diferencias claras entre lo público y lo privado- La relación entre administración pública y el

ciudadano **no es a menudo una relación entre proveedores y clientes. La evolución de una cultura de la gestión pública hacia la "excelencia" tendrá que abarcar relaciones con ciudadanos, proveedores, contribuyentes, receptores de subsidios, y otros actores sociales. La aproximación no es siempre una característica deseable en las relaciones con estos grupos. Lo importante para la gestión pública es diseñar una relación apropiada entre la organización y su público**

Teniendo en cuenta estos elementos, la actual discusión sobre cultura organizacional atrae la atención hacia tres puntos generales de importancia para la gestión pública: primero, resalta el papel de las normas y valores para guiar, motivar y legitimar el comportamiento directivo, especialmente, en situaciones en las que los objetivos operacionales son conflictivos y no estables. Sin estos puntos de referencia más elevados, los cambios en los objetivos pueden crear una desorientación seria y costosa. Una cultura firme crea flexibilidad organizacional al proporcionar símbolos de continuidad en medio del cambio. Segundo, el introducir la idea de "excelencia" ha proporcionado una corrección muy atrasada del modelo de "hombre administrativo" que sólo busca la satisfac-

^m ^{Revisión} Vidrio, r. iola. Hacia Nuevas Normas de honor.. *Nmisis* (-1,- vi eonmgm_ nzpamm^rur^r de Ad rst, Niexicn, IIAM, 1 dicion Inhmct 1993. p.B.

cien más que la maximización. La simple satisfacción se percibe generalmente como un nivel de aspiración bajo e inmutable. La "excelencia" plantea la cuestión de cómo se establecen los niveles de aspiración y cómo se relaciona con un criterio de productividad más general que permita diferenciar la gestión pública de la gestión privada. Similar a otros conceptos del aprendizaje y la experimentación organizacional, la "excelencia" conduce hacia una cultura en busca de mejoras en la productividad año con año. Tercero, una cultura de gestión pública bien desarrollada ayuda a ampliar las opciones y a aumentar las posibilidades de éxito en la gestión del cambio. Los esfuerzos del cambio programado siempre confían en alguna medida en una externa presión de las circunstancias o presión política para superar la tradicional resistencia de los servidores públicos para modificar sus actitudes v aptitudes.

El cambio organizacional es una de las características que ha ido definiendo a nuestra era. El estudio de las organizaciones públicas y su presencia ante la sociedad ha adquirido un renovado interés. En especial en aquellos países que son más vulnerables a los cambios internacionales. El cambio y la complejidad organizacional son signos de nuestro tiempo. Desde

diversas ópticas se habla de la modernización de la administración pública, con la premisa del conflicto inherente en las organizaciones. Sin embargo, es necesario determinar cuales son los puntos referenciales que originan el cambio. A juicio de Cabrero, se puede tener como punto de partida, tres categorías de análisis: la eficiencia, eficacia y la legitimidad.

Eficiencia y eficacia en la gestión pública

La eficiencia demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y más óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresos. Cabrero, señala que la eficiencia, requiere de una modernización de la tecnología administrativa a nivel operativo.¹¹ En este sentido, el cambio organizacional tiene como criterios los procesos decisorios bajo cánones cuantificables, claros y explícitos.

La maxitnización de los recursos es una de las partes fundamentales en las teorías económicas de la democracia, tal es el caso de los análisis de Schumpeter N, Downs, entre otros^{3°} La situación es más demandada en nuestros días por la crisis económi-

ca, la cual obliga a un uso adecuado de los recursos, haciendo que los criterios eficientistas tengan altas posibilidades de subordinar a otros. En este sentido, los funcionarios de este nivel jerárquico requieren de técnicas administrativas claras y de impacto inmediato, Así, la instrumentación de las mismas tiene como referente temporal, el corto plazo.

La eficacia está dedicada al nivel medio de la administración pública. Aquí, la preocupación radica en la funcionalidad v calidad del aparato público. La eficacia es eje sustantivo del cambio organizacional. Las técnicas administrativas v su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad. La eficacia demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la propia organización. Dentro de los estudios que más se han destacado en este punto, están los elaborados por Nioche y Pettigrew?¹ Ambos autores, bajo ópticas diferentes, hacen especial énfasis en e] proceso administrativo, su necesidad de ser funcional v sobre todo, la importancia del factor humano en la actividad de las organizaciones. La jni-

Gihrum Ntrnd- , Fnriyue, 11,1 Admr-
^a=/ n | C- r | U 0, MFv
Al i, w, trrial, INAP, i tVS, 1e
-¹ rara u a naylor dclinic.M1n teórica.
e errera, Alejandro, A & <lem mol
|/// llz Ecv "i i, M Onr r
i,p | h u(Wa rck, 1 ^K, L9J4 n

¹¹ Parro mayor profundidad, _
Nlort^,, ken Piare, SCienm ndnumi,j
trative]1mia yrmcnt et rumie t Analvse
t t'obtiq i bly " 1
t, d nln hal Itllli,le,
No. 21,, Frann O.luFmD..zvubm, ln82.
l1. 924, ,ruil n 11,1 v
r t rí Oil N, ii (udlu R,s,rle,
a".lgica, Es! AM, 1990, pp. 16 2F_

portancia del factor humano en el ámbito de la eficacia es muy peculiar, puesto que comprende la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones. La coordinación se desarrolla en dos vertientes: administrativa y política.

La política, establece limitaciones al mismo tiempo que indica lo que se pretende optimizar. Las positivas connotaciones políticas de una mejor eficiencia pierden su fuerza si existen evidencias de que la práctica no sigue a los preceptos. La eficiencia se convierte en una palabra vacía si los resultados son significativamente inferiores.

Aunque por otro lado, en la práctica los beneficios económicos son más fáciles de identificar y cuantificar que los beneficios sociales; así, los esfuerzos para mejorar la eficiencia llevan a la redefinición de la actividad de manera que les permitan ser más fácilmente medibles. La búsqueda por la eficiencia "degenera" en un juego de números.

La diversidad de las funciones del gobierno, los problemas para mejorar objetivos y las dificultades para establecer y mantener prioridades presentan un mayor desafío para la mejora de la eficiencia en la administración que no puede evitarse.

La ineficiencia productiva ocurre cuando las or-

ganizaciones fracasan en la minimización de costes por mala administración, misma que es muy relevante para la gestión pública. No obstante, la actual política de cambio hacia la privatización y la subcontratación está diseñada para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos y reducir la ineficiencia productiva; la eficiencia de la administración pública depende más de la actuación de las organizaciones que de la acción del mercado.

La eficiencia, es crecientemente definida en términos de innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacidad para gestionar el cambio. Por ello se pone un fuerte énfasis en la flexibilidad.

El factor humano: clave para el cambio. Hacia una nueva cultura de la gestión pública

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, las personas deben ser entrenadas para cooperar en el nivel operativo sin tener que esperar instrucciones desde "arriba". Lograr un cambio en el comportamiento de los agentes de rangos inferiores no hasta. La clave para que el cambio sea exitoso está en una revolución que debe obrarse en el comportamiento gerencial; para poder responder a la complejidad, la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una

mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras en los procesos.

Ordenar el cambio a las personas ya no funciona. El nuevo paradigma para construir una nueva cultura de gestión pública implica un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborados por las jerarquías decisoras.

El conocimiento es la clave para la transformación de sistemas humanos, tales como la administración pública. Esto plantea una gran paradoja. Podemos gastar miles de millones de pesos y pasar meses haciendo análisis precisos para preparar la implantación de un cambio técnico como la informatización del sistema de comunicaciones, pero no se dedica el mismo tiempo y recursos para el desarrollo de un verdadero —conocimiento del sistema humano que vamos a intervenir, y que por humano se va a resistir, y aún rechazar el nuevo esquema que pretendemos imponer.²² El contraste es aún más desastroso cuando está en juego una reforma sustantiva como pudiera ser el esfuerzo por tratar de imponer una



nueva cultura de la gestión pública.

¡labrá que desarrollar una forma estratégica nueva y sencilla. En lugar de trabajar con el esquema dual tradicional fijar objetivos y luego determinar la mejor forma racional de lograrlos, se debe trabajar con un esquema triangular más abierto: con los fines, los recursos y las restricciones. El reformador naturalmente tendrá en cuenta su fin general en la selección de sus objetivos, lo cual le permitirá utilizar recursos -especialmente los recursos humanos- y reducir al mínimo las restricciones, las cuales también suelen ser humanas. La falta de comprensión de ese esquema estratégico explica los repetidos fracasos de los tecnócratas como reformadores en todos los países desarrollados y, por supuesto, los del tercer mundo.

Existe otra dimensión potencial en el uso de los conocimientos; se trata de compartirlos con los actores que van a soportar la mayor carga de 1,1 modernización de la gestión pública. El deseo de ser eficiente más allá del deber, produce más resultados positivos para los ciudadanos a los que se sirve. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato directo, cara a cara.

En consecuencia, la inversión debe dirigirse en

tres direcciones básicas. la preparación de las decisiones, la ejecución de sus resultados y el entrenamiento de los operadores y de los líderes de las instituciones.

Si se quiere lograr un cambio en el sistema de toma de decisiones, debe invertirse en este sistema para transformar la actitud mental de sus miembros las relaciones entre ellos; el enorme gasto y el mejoramiento de la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación.

Legitimidad y buen gobierno,,

En la lógica organizacional, tiene sus raíces (En los trabajos del sociólogo alemán Weber, aunque su extensión va más allá de la mera expresión metodológica de este autor. Es decir, el medio ambiente y su relación con la organización es el puente en el que la legitimidad se sustenta. La legitimidad, tampoco se limita a las formas de la democracia y su forma, si no más bien al accionar cotidiano que la organización pública hace frente a la sociedad.

El simple hecho de que un gobierno sea democrático tiene *a priori* mayor legitimidad aún sin saber su capacidad gestora. Para la década de los noventa se ha desarrollado el denominado concepto de gobernabilidad, el cual está ampliamente ligado a la actividad que realizan los

funcionarios. **La buena gobernabilidad comprende las siguientes características.**

La responsabilidad del funcionario público en el uso eficiente, eficaz y legítimo de los recursos del Estado; también comprende retornos en la administración pública, donde el factor humano se convierte en el centro de análisis.

La responsabilidad de la gestión pública está estrechamente ligada a los procesos de democracia, que emanan de la gente, lo ejercen a través del funcionario. En este sentido, la responsabilidad en el servicio público va más allá del mero uso de recursos financieros, también se esfuerza en la eficaz respuesta de los mismos a las demandas del electorado.

La gestión pública abarca tres problemáticas, la institucional, la organizacional y los procesos de acción. Por lo que se refiere a la institucional, ésta se localiza dentro del Sistema administrativo y comprende dos vertientes la normativa y la positiva. En la primera estamos hablando del derecho administrativo, y en el segundo

nos estamos refiriendo a la ciencia administrativa. El terreno del deber ser y del ser, respectivamente.

Respecto a la problemática de la organización, en el ámbito normativo se encuentra la gestión pública en el ámbito positivo, la sociología de las organizaciones. Estas últimas han adquirido un elevado interés entre los estudiosos de la administración pública, ya que las fuerzas intrínsecas de organización dentro de las unidades administrativas han logrado crear un proceso administrativo paralelo al existente en la administración pública. Es decir, la sociología de la organización. No sólo más allá de la perspectiva institucional. Algunos autores inclusive han desarrollado conceptos tales como la antropología organizacional.

En cuanto a los procesos de acción se refiere nos encontramos con la perspectiva de la ciencia de políticas públicas. Dentro del proceso y sistema administrativo el uso de las políticas públicas se localiza en los procesos de acción organizacionales. Esta situación ha modificado indudablemente el perfil y funcionamiento de la administración pública. Por lo que el cambio e innovación de las organizaciones representan una amalgama de posibilidades.

Es muy importante señalar que el uso de las políticas públicas requiere de

1. Introducción. J. Tr

21 Para mayor análisis de la responsabilidad, véase el artículo de Coyle, Carmel, "Public Administration and the Theory of Accountability", in *Review Administration*

una serie de elementos de análisis. Nioche señala que dentro de los elementos de análisis de políticas públicas se encuentran la evaluación de las políticas, la investigación en la productividad de la propia administración pública y la desregulación. En este último punto, se encuentra la encrucijada de Estado mínimo pero altamente funcional 2,

El cambio puede ser definido no sólo por la adecuación de nuevos esquemas administrativos, sino por el reconocimiento de que las estructuras administrativas actuales son inoperantes. Es fundamental, entonces, reconocer con claridad, cuál es el origen que provoca un desajuste en la actividad pública. Para ello, se sugieren siete criterios de análisis? El primer criterio es el del realismo, el cual comprende una clara identificación del origen del cambio. En segundo término, tenemos la selectividad, que hace énfasis en la selección y depuración del origen del cambio. El énfasis en los resultados (eventuales) permite identificar las tendencias de la gestión pública (aunque no su origen), así como la necesidad de incluir mayor pragmatismo en las mismas. El

cuarto criterio, se refiere al reconocimiento de la heterogeneidad. la diversidad es punto de partida imprescindible en la identificación del cambio, éste se acentúa con la llamada globalización de la economía, El quinto criterio es el de la autonomía y descentralización con responsabilidad. En éste, se reconoce que el cambio no sólo tiene su origen en la propia gestión pública, también dentro de las esferas sociales, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que se encuentre inmerso. El sexto criterio es el de la flexibilidad, tanto en los procesos administrativos, como en la identificación y reconocimiento del cambio. El último criterio, es el de la transparencia. Este permite incrementar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública, tal y como lo señala Cabrero. La flexibilidad tiene una connotación especial en la administración pública mexicana, puesto que una de las características que presenta es la rigidez en sus procesos.

En la instrumentación del cambio se requiere la formalización de las políticas públicas en cuanto a sus iniciativas se refiere. Es necesario que el proceso de toma de decisiones sea orientado bajo criterios eficientistas, con la coordinación y estrategia de la propia misión organiza-

cional. Las decisiones, al ser orientadas bajo un criterio de eficiencia, deben ser cuantificadas bajo la identificación de objetivos precisos.

En un proceso *ex-post* de la instrumentación del cambio, se requiere un proceso de consulta rutinario respecto a la calidad de la gestión pública. Es decir, el aparato público precisa instrumentar y operar el cambio con el pleno equilibrio y reconocimiento de las demandas sociales.

La innovación comprende aspectos tales como, una mejoría en la coordinación entre las unidades administrativas a nivel horizontal y vertical. La coordinación permite una mejoría en la jerarquización de la gestión pública. También se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos, a través de la capacitación, remuneración satisfactoria y relaciones laborales. Respecto a la capacitación, las técnicas gerenciales permiten innovar el perfil de la actividad pública, así como fortalecer sus cuadros estratégicos, coordinadores y operativos.

Es importante reconocer que 'la innovación es un medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas' ..

r Fslids .or Jwarmllea.as por Labora, Grgoiuo, "Nuavas Orienmcu,nv5 pera la Clvslú, PnbLc. lire r.In de ln CE- PAI. An. c ¿,o de Chile, abril,

L iyue, PI^ (1,

Opin R S ia, "c t l línea P illes ., U lln So I: li la la

Responsabilidad (accountability) del servidor público

Los servidores públicos en México enfrentan retos cada vez más complejos. La responsabilidad (accountability) ha dejado de ser una moda administrativa, para convertirse en una demanda más, tanto interna como externa.

Estas mejoras de la cultura de la gestión pública dependen de un nuevo diseño del marco constitucional de la responsabilidad pública. Al mismo tiempo, la gestión pública no se desarrolla en un vacío político, y las instituciones y los procesos de responsabilidad pública deberían de diseñarse para promover y reforzar estándares crecientes de rendimiento. Igual que hay una diversidad considerable en las funciones de las organizaciones públicas, debería de haber la correspondiente diversidad de formas a las que éstas se sujeten. Se necesita una aproximación de contingencias para ajustar las formas de responsabilidad a las funciones de la organización.

La nueva cultura de la gestión pública debe enriquecerse mediante la percepción de la responsabilidad como un componente del proceso de gestión más que como algo extraño a

ello. La doctrina de la responsabilidad ministerial es una necesidad y elemento fundamental para mejorar la gestión. Una mejoría en la función pública sólo puede provenir de un proceso de responsabilidad que ponga énfasis en la actividad de la gestión pública³⁰

Conclusiones

La capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser priorizada. El sector público debe desarrollar un conjunto seleccionado y, por lo tanto, limitado de políticas públicas. La verdadera fuerza del Estado radica en su eficacia y ésta se mide no por la cantidad de sus intervenciones, sino por la calidad y coherencia de ellas.

La modernización de la gestión pública debe estar basada en el reconocimiento de que ésta acentuará su heterogeneidad. El argumento principal en contra del supuesto de la homogeneización en la gestión pública proviene de la realidad. Los temas de dicha gestión son extremadamente variados, así como lo son el grado y el tipo de participación del sector público en los diversos mercados. Adoptar el lenguaje y la terminología de la gerencia es relativamente simple, pero hacer las cosas adecuadas lleva mucho más tiempo. Esto te-

quiere además intensificar las capacidades de la gerencia.

El ritmo del cambio económico, tecnológico, social y político exige que el Estado tenga la capacidad adaptativa y de aprendizaje que asegure su respuesta a este mundo cambiante. La gestión del cambio se está convirtiendo en una responsabilidad permanente en la administración pública y los funcionarios tendrán que adquirir la capacidad de planificar y dirigir el cambio eficazmente.

La modernización de la gestión pública es un proceso político y no simplemente la introducción de nuevas técnicas. Como Maquiavelo nos dice, el conseguir un nuevo orden de cosas depende del superar oposiciones atrinchera- das y movilizar apoyo activo. La cita recoge el doble requisito para la innovación administrativa: el eficaz manejo de la política de eficiencia y la atención ciudadana a la gestión del cambio. Sin lo primero, las propuestas de 'reforma no sobreviven. Sucumben ante la resistencia y las objeciones de aquellos que están conformes con la situación existente. Sin lo segundo, no pueden conseguirse resultados. El éxito con la gestión del cambio crea recompensas para persuadir a los indecisos a que presten su apoyo al esfuerzo de reforma.

eroros ,nr... „n d., Li ec.oap Publici-
Bevlst, Qsheu y PoGPor r ~,VI, 1,
yoL I I, So. i, Mxim, C I DI[omc nr-junio,
1 U93

³⁰ Coyle, Carmel, *Op. Cit.*, pp. 34-39.

necesario interlocutor en la fase actual de la globalización, cuestión que plantea de entrada los límites de la privatización y del tamaño mismo del Estado.

F.1 panorama que se presenta a nivel mundial revela una situación de deterioro social sin paralelo en la historia contemporánea; la pobreza y la pobreza extrema son de dimensiones altamente preocupantes que amenazan con un proceso de degeneración de la especie humana. Asimismo, los rubros sociales de salud, educación, nutrición, vivienda y trabajo, entre otros, se han visto profundamente castigados; las implicaciones y las consecuencias de las transformaciones en las relaciones de producción e intercambio, el nuevo liberalismo y la super acumulación a que se ha dado paso, provocan en contraparte problemas de desempleo y disminución en los recursos canalizados a los rubros y políticas sociales. Las condiciones a que empuja a los países la apertura comercial y la integración económica crecientes, les obliga a un saneamiento en sus finanzas, a la definición de políticas sociales más selectivas, entre otras. Sólo recientemente parecen repuntar aquellas con el arribo de fuerzas políticas de centro-izquierda

A la administración pública el escenario brevemente descrito le obliga a

ensayar e incorporar nuevos, efectivos y eficientes procesos, tecnologías y técnicas de gestión, que permitan conjuntar y potenciar las decisiones y voluntad política con programas de alto impacto social que se traduzcan en abatir los enormes rezagos presentes en la región y en cada país en particular

171 presente ensayo está orientado al estudio de la gerencia social, para lo cual partimos de un breve análisis de los cambios y transformaciones en la sociedad, en el Estado y en las relaciones dadas entre ambos en los últimos lustros. A continuación efectuamos algunos planteamientos en tono a lo que denominamos la gestión pública necesaria en el contexto del cambio estructural que hoy se percibe. En un tercer apartado se estudia a la gerencia social, su papel en el mejoramiento del servicio y del interés público, de su dinámica en un contexto de incertidumbre y contingencias y de escasez de recursos; asimismo se analizan sus peculiaridades con relación a la gerencia privada; por último se plantean algunas consideraciones finales y se incluyen las fuentes bibliohemográficas empleadas.

1. Los cambios y transformaciones en la sociedad, en el Estado y en sus interrelaciones en la época contemporánea

Los cambios y transformaciones que acusa la so-

ciudad contemporánea son de una magnitud y trascendencia que seguramente no hemos ponderado del todo, si bien existe casi un consenso en el sentido de que el tiempo histórico se ha acelerado ampliamente, lo cual significa que en nuestra época se conjuga la herencia histórica con un futuro que se acerca y convive con nosotros provocando un efecto de dilatación del presente e incrementando los índices de incertidumbre característicos de nuestro tiempo.

Ciertamente son muchos los analistas y los científicos sociales ocupados en estudiar los procesos de cambio que se viven en el fin de siglo, lo que se ha dado desde diversas perspectivas y enfoques. Así, por ejemplo, Peter Drucker señala que:

Onda t, o, „merares de a,
o In historia kl Oa^i-
dente , notable **transorma-**
- Rn ot termino do pocus
Jvnmios, la .ociedad s. -
mda -en s_u — mundial;
vn sus valores l sidus; cn su estructura so ial y' politice: en sus (Caes, cn sus inshhviones claves. cine, „enta an„s despees l, ay un mundo mur o. Y Ins porsonae quo rn „„lones no pueden snp, iern imaginar .l rudo en quo v oca sus abuelo. v cn que FiarLeron sus propios pad res_ -añade nrucker- cana tainxturuc, clon do este hpo que e. rd rreamte lu loGetnd postoa- plelistaJ

L. iu 13. q. oc5, relurunia, r: rmp

Los escenarios actuales eran poco imaginables hace escasos años, hoy, sin embargo, debemos que prepararnos para cambios aún inéditos, y aún más, tenemos la necesidad de continuar invocando al futuro para hacer más viable y habitable nuestro presente perpetuo. En efecto, hacer factible el concepto de desarrollo humano sustentable nos obliga a desarrollar una política de alianzas con las generaciones futuras, a fin de preservar las condiciones ecológicas del planeta que les brinde la oportunidad de desenvolver sus propias potencialidades -que seguramente deberán ser mayores a las presentes- y consecuentemente a la construcción de escenarios futuros hacia los cuales arribar partiendo de una serie de acciones congruentes con éstos.

En los años de la posguerra hemos tenido un escenario donde el ascenso del Estado de bienestar tuvo cabida, pero también donde las tendencias neoliberales provocaron el debilitamiento o quizá la caída de aquél y el surgimiento de un Estado más promotor y regulador y menos intervencionista. En este periodo se dio en el ámbito económico, entre otros procesos, los que fueron inherentes a los modelos de crecimiento hacia adentro y de sustitución de importaciones, pero también a partir de la década

de los ochenta la promoción o implantación de modelos económicos orientados hacia el sector externo propios de economías abiertas, tal fue el caso del mexicano, por ejemplo.

En la década de los ochenta, en la región se dieron cambios significativos en el plano económico y el político que repercutieron ampliamente en el funcionamiento de la administración y gestión públicas. María del Carmen Pardo señala sobre el particular:

En la década de los ochenta la mayor parte de los países latinoamericanos han tenido que enfrentar serios problemas derivados de una crisis económica de magnitudes cuantiosas. Una de las propuestas para hacer frente a esa crisis se ha encauzado a través de un proceso de alcances amplios, la llamada Reforma del Estado. Algunos de los rasgos sobresalientes de ese proceso, relacionados con los aparatos administrativos públicos han sido también sendos procesos de desregulación, privatización, descentralización y simplificación; procesos englobados en una caracterización más general, esto es, dentro de los esfuerzos de modernización administrativa?

En suma, las transformaciones de la sociedad y el Estado han sido de amplia cobertura y las implicaciones de ello han repercutido en una nueva dinámica del espacio público, pero también se expresan

en novedosas relaciones entre el Estado y la sociedad, así como en las relaciones de mercado. Desde la perspectiva de las ciencias sociales podemos afirmar que también se han transformado los objetos de estudio. Así, si partimos del planteamiento del informe de la Comisión Gulbenkian que de alguna manera señala que la Sociología no agota su objeto de estudio en la sociedad, la Ciencia Política no lo hace en el Estado, -la Administración Pública- tampoco lo intenta en las relaciones entre el Estado y la sociedad o la Economía en las relaciones de mercado, todas y cada una de ellas además de su objeto tienen fronteras que no hacen más que expresar la interdisciplinariedad que a su vez tiene como referente una realidad integrada y totalizante. Centrémonos a continuación en las transformaciones que impactan a las formas de administración y gestión de los asuntos públicos.

2. La gestión pública necesaria en el contexto del cambio estructural

Los cambios ocurridos en las últimas dos décadas, tales como la agudización de la crisis; la implantación del modelo neoliberal en la región latinoamericana; así

³ Pardo, María del Carmen, 'La Administración Pública en tiempos de cambio político', en Revista Iberoamericana, n.º 1, D.P., Año 3, Núm. 9, noviembre de 1991, p.15-

Wallerstein, Immanuel (ed. y trad. de María del Carmen Pardo), *Abolición del Estado, ¿o la transformación del Estado? In: El Estado y la crisis de la modernidad*, México, UNAM, Siglo XXI, 1995.

copio las transformaciones de la sociedad hacia una más abierta y plural; el avance paulatino de las democracias representativas hacia otras de carácter participativo, expresan la necesidad de modificar las tradicionales prácticas administrativas sustentadas en el modelo burocrático. En el campo social la situación que tiene tintes regresivos e inquietantes, es otro de los grandes indicadores para reorientar las prácticas antes mencionadas hacia otras con mayores índices de eficacia, eficiencia y dirigidas hacia una mayor participación social y ciudadana

En el ámbito de lo social cabe destacar con Bernardo Kliksberg, quien citando el documento final de la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, que "casi la mitad de la población del hemisferio vivir en la pobreza", aspecto que enfatiza al citar el informe de una comisión de notables presidida por Patricio Aylwin y patrocinada por el BID, la CEPAL, y el PNUD donde se asienta el análisis de diversos déficits sociales de consideración en la región que:

Las luchas descritos precedentemente aflig... nava, o i - pedida, a si la mitad de ... lahitant i, 1né1 içí i ,Lime el C'arlh, - pohre a laten ,h mbajo, nlugin tal - ntitm,nw c.mdaloodd.dc. ponto de 1111 cal. 1111 1111 ohshiullo o Geno al desarrolla r aportan n,a peligrí sa ame ^a

a la paz solo) y a la esmhird patalea tic nuestras mx;nnet'

Kliksberg identifica ocho tendencias de desarrollo en la *región* a cual más preocupantes: crecimiento absoluto y relativo de la pobreza; degradación de la "calidad" de la pobreza; el carácter discriminatorio de la pobreza hacia los niños; la "feminización de la pobreza"; disminución en el empleo y en el ingreso; la irrupción de los "nuevos pobres"; el debilitamiento de la unidad familiar; y el ascenso de la violencia. Tendencias que pueden agravarse en la región de no definirse políticas sociales orientadas a abatirlas. Sin embargo, no es suficiente con la voluntad política, es indispensable una mayor eficiencia en la gestión y capacidades de gobierno para atenuar tan extremas condiciones.

La gestión pública necesaria en el fin de siglo corresponde a una reforma a fondo de las prácticas tradicionales de organización y administración de la sociedad en lo general o de gestión de programas en lo específico. Sobre el particular Omar Guerrero ha

In&.r111c de la (r s.. tr . m. du1 ('hr abro 1 [1, - -11, SCK J JID, sac,ones Lrnula,, Px LII. 1995 t'l, r, lo per Klik.b C mard., ... can e. r. r. ntar lec. dcacity ss dais de Ame ., I ntin 1111- do ollas ide,d. un'adni 11 p.,ryi de lacaltm, f'. n

- d1., mbn de lean, pp. los-eo; ltc 110 t t t t cid ff i l (, ,bltl i ns p>.r rol. An . XI1, .rtubn-diciembre dr 1991., 5.^. nppp. N9-III.

puesto el acento en lo que representa el desafío de los problemas de implementación de políticas; así afirma:

El Inundo actual representa un hnd^ ate de desempeña ele la ndministrad;en Púhhca, que esta nstituidu remo un canje oto de Fautores *cupo* uum se ha multiplicado, y s enlazan de ni múltiple p bajo n Cnmhlnaciones l'iste horizonte de desempeño se caracteriza por la escala de tiempo ir previsión de los acnnlcmdmientos, provo, ando que el futuro se transformidam,nt, en presrnc, , eprsente se haga pasado de ,edialn por dnnsrgoiente, ,a- ff, s dífúll d ejercicio l' la plan, alargo plaza e tndoro a mediano plazo, y hasta ls progá,lnoddn c la presu- pneam, l'án estan rátuciendo go, horizont s de certidumhre. liste, ha traído .onsiyo el colapso del ,odelo dr polilini publica r.- ,nal, basado en la formalidad y la jerarquía, parolizandoe los procesos de trabajo de .. od,os incapaces de iitrodti- irrnaava, lones en,nns.-

En suma, la gestión necesaria enfrenta retos amplios y las condiciones del entorno no admiten demoras para acceder a nuevos estadios de mayor eficiencia e innovación, de otra manera se entra en un riesgo incuestionable de degradación, retrocesos en el bienestar de la población a calidad (le vida, pérdida de autoestima de sectores amplísimos de la población de impactos y consecuencias incalculables e inimaginables

nar, "De la admiiii ración rencia social", en revista Norberto, et al. *Opiniones i Seguridad So* México,



3. Lu gerencia social

Los amplios cambios y transformaciones aludidos que han afectado a la región, ponen de relieve la necesidad de incrementar los niveles de eficiencia en los ámbitos público y privado para alcanzar los objetivos, fines, metas y concretar las misiones e come-

tidos de las organizaciones identificadas con tales sectores. En el primer caso hay, que añadir, inclusive, la legitimidad que debe caracterizar a la acción y al quehacer gubernamental, la cual se ha desgastado ante las crisis de confianza y legitimidad en que ha caído en las últimas décadas en paralelo a la acen-

tuación de la crisis económica más aguda del presente siglo.

Desde la década de los ochenta hemos presenciado una baja sensible en los índices de bienestar social, la disminución del poder adquisitivo real del salario, es el periodo en el que los países subdesarrollados se transformaron en exportadores netos de capital. No es casual que a dicha década se le haya calificado como la *década perdida*, habida cuenta del enorme retroceso sufrido en las esferas más relevantes de la vida social. En este periodo la tasa de la población situada en los niveles de pobreza y pobreza absoluta se incrementó más que en el periodo comprendido entre 1950 y 1950. De manera específica, en varios países las crisis recurrentes han provocado que los índices de bienestar sufran un retroceso de varios lustros o en casos específicos como el venezolano en donde la tasa de la población situada en condiciones de pobreza, alcanza el 60% de la misma.

Otros aspectos que es necesario ponderar corresponden a los procesos de una amplia repercusión fundamentalmente en los sectores sociales que están directamente vinculados a las políticas de ajuste derivadas del modelo neoliberal impuesto o asumido, así como de las consecuencias de éste, tales como la restricción del gasto público

co, el incremento del desempleo, el crecimiento cero o negativo del 1,113, estancamiento en la cobertura de tus sonidos en materia de salud, educación, saneamiento del ambiente, vivienda, etcctera. En este contexto es urgente impulsar la lormacion de cuadros para lograr una capacidad gerencia1 adecuada e capaz de revertir en el corto v mediano plazo la situación antes descrita. Analicemos a conti nuadcin las especi fieidades de la nueva gestión pública en una modalidad de ,nercnria social orientada a destacar los aspectos identificados con la gestión de las políticas v de los programas sociales.

La gerencia social consi lile un tipo de gerencia especifica, aquella que se idcntffica con los procesos orientados al diseno e implementaciónii de políticas sociales; es así, un tipo específico de oebtion publica que toma como puntos de referencia centrales nn mayor impacto, penetración v efectividad de las políticas v los pr<a};rames de corte social; representa un estilo creativo e innovador para llevar a cabo tales programas en un contexto de incertidumbre, de contingencias k de relaciones complejas, que es congruente aclama, con formas o modelos descentralizados v donde la participación social v ciudadana encuenha cauces importantes paro su i ncorpor;r

clon. Desde esta perspectiva el va citado Bernardo Klksberg señala tornando en consideración la tendencia internacional que-

las solauom's Cotizas sr hallan r l apta l p 'frcr do i l do 1 l, trabalar sobre la n , r'lahurar h'nirnJo cn . uynlns ln ,^mn. in gr ,o Sal global pum ap,,,findoa, Nlla pera , 'L. varcn- montc ruspue ta, propia, pana ger. n, la so. ial, presour le na atennin a la lTrclid cap,=r en, in aixox,tle el crtiOrn s. ial

Las capacidades que actualmente se lequieren para gestionar programas Sociales de amplia cobertura, evidencian en buena medida un cambia paradígrn\$ico que en MCxico v í ati goa mér ica Se está gestando; el cambio del modelo burocrático t formal tradicional, se transnmla hada otro de ca racter gestiolrígico N además como pilar fundamental para el desarrollo de la dem^aatlización de la región, como para concretar una gestión más trali parcnte, cuca] P dar cabida a la participación social.

En suma, en las condiciones actuales de la sociedad c del Estado del postajuvle, donde el segundo reasume k re tienda los grandes cometidos ptihli-LOS yuc le don su razón de ser para formular c implementar tales cometidos, destaca la gerencia pública

de programas sociales masivos "cuya administradóq por su elevada complejidad v fortificado concepto de lo público, debe ser asumido por nuevas organizaciones gubernamentales alejadas del paradigma tradicional e incrementalista',

3.1. *LI servicio público y el interés público*

11 servicio publico continúa refrendándose v contigu ra ndose en el contexto de una sociedad abierta r plural en pleno proceso de construcción, que demanda el mantem miento v desarrollo de un proceso denineratico v plural, donde además e4 indispensable un esfuerzo mayor para conseguir mejores condiciones P Calidad de vida.

Ill servido publico se encuentra en el cenizo en la tase correspondiente a las retornas del Estado de gobierno; la capacidad de gobierno por su parte se dirige tanto a conseguir una conServae on v desarrollo del Estado como de la sociedad. Sobre cl particular, Ricardo 1 ivalle ha planteado "mientras que la reforma del Estado se orienta a dar una nueva configuración o las bases, procesos, límites v condiciones del poder, la reformo del gobierno se encarga de raciona izar el ejercicio del poder a partir de un desempeño óptimo- En esto rubro -añade Uva-

lle- es donde se ubica la trascendencia del servicio público, dado que los resultados de la acción de gobierno se refieren en última instancia a los aspectos del desempeño obtenido".

Por otro lado, en las condiciones económicas políticas y sociales de fin de siglo, el servicio público tanto a los trabajadores de base como de los mandos medios y superiores, exige una alta calificación y profesionalismo para afrontar contextos cambiantes, una incertidumbre institucionalizada, ambientes contingenciales y además asumir a plenitud el establecimiento e institucionalización de la alternancia política, más como regla que como excepción. A mayor abundamiento, el servicio público tiene que disponer de un espíritu visionario y alta capacidad de anticipación ante los ritmos que marca el tiempo histórico.

El servicio público se encuentra en un momento histórico en que su desempeño será objeto de evaluación creciente, es época de que aquél esté en plena disposición de llevar a cabo una rendición de cuentas. Dror ha enfatizado aspectos que son de una gran relevancia al afirmar que: "Los gobiernos no se

enmohecerán en el futuro próximo, lo que llegue a ocurrir será quizá lo contrario, ya que las funciones y las responsabilidades gubernamentales están aumentando, mientras que sus capacidades para manejar problemas decrecen. En cierto nivel de agregación uno de los puntos críticos que se debe tratar consiste en reconocer si es conveniente la tasa de recursos humanos calificados que se desplazan hacia el gobierno... Superar la obsolescencia gubernamental es, quizá, el reto más urgente e importante a que se enfrentan las sociedades organizadas contemporáneas.

De ese calibre son hoy los retos del servicio público y su impostergable profesionalización permanente.

El interés público como la suma de los intereses particulares y lo que les es común, también se emparenta con el espacio público, que es compartido por las instituciones estatales y de la sociedad civil, es decir, las relaciones Estado-sociedad civil en el ámbito de lo público que plantea la inversión del paradigma dominante que contemporáneamente Nuria Cunill nos lo explica como "la visión pluralista de la sociedad y la orientación sociocéntrica de la política apuntan en la dirección de

que lo político no se agote en lo estatal, ni lo público en lo gubernamental (Portantiero, 1988). Queda asentado que lo público no se circunscribe a la esfera estatal; remite centralmente a la deliberación colectiva de la sociedad para actualizar lo político en la política (Lechner, 1992)...¹¹

En suma, servicio e interés públicos, hoy deben ser ponderados teniendo presentes el protagonismo creciente de la sociedad civil y la revaloración de lo estatal.

3.2. La gerencia social en la incertidumbre

Los tiempos y procesos actuales han añadido factores inéditos, producto de la ya citada aceleración del tiempo histórico, además del establecimiento de nuevas reglas del juego en muchos ámbitos de la vida social, económica y política; las transformaciones de la sociedad a las que ya hemos hecho alusión; los cambios en el régimen político; la revaloración del sufragio universal; la alternancia política; un aparato productivo sustentado en una revolución científico-tecnológica que refleja un profundo desprecio de la fuerza de trabajo y proclive a un empleo altamente selectivo y a la liberación de capital variable que ali-

¹¹ Uunill Grau, uurl... R 1, eucauda lo prihlira n finex'e de In vnriorlnd. Nuronc lomms cir gu.fidn púFliro . rey..... rron crol. Cmvcas, 'enev^tela, CLAD, 1999, 61

Dmp Yahezker F frcfunndo el tutul, México. FUE, 1993, pp. 110.111, aprrd Uvalle, ILCUrdm, IFid., p. R1, curslvas nuestras

menta el desempleo, representan los factores que de conjunto agregan altas dosis de incertidumbre en el conjunto de lo social.

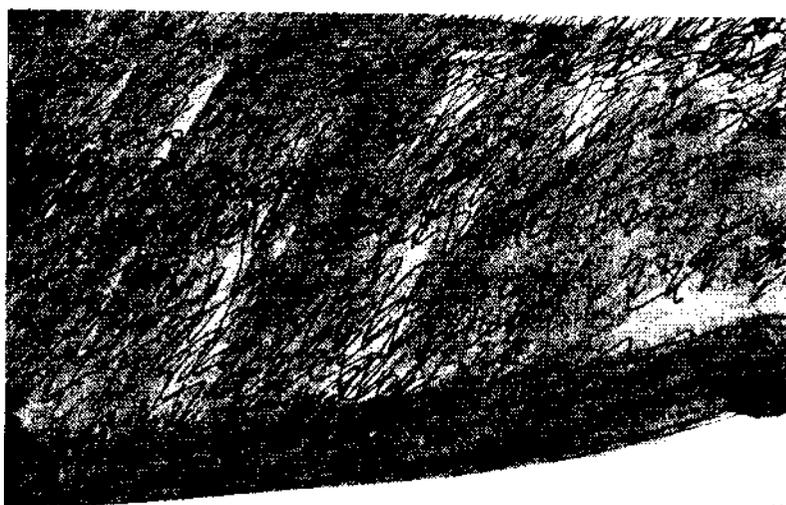
En el contexto brevemente descrito el desempeño gubernamental se ve inmerso en la incertidumbre, la complejidad, la inestabilidad, la escasez de recursos, las contingencias y los riesgos. Así, las condiciones históricas y prospectivas en que se desenvuelve la gerencia social son de tal densidad que se deben traducir en una alta capacidad de gestión, por tanto, de un perfil especializado que disponga de los recursos tecnológicos y de las herramientas técnicas para asumir, resolver y prevenir situaciones y problemas complejos, para gestionar programas de amplia cobertura con recursos y conocimientos para enfrentar escenarios cambiantes. Ante estas condiciones, las ciencias gerenciales se erigen en un nuevo paradigma, se debe propiciar así la puesta en vigor de las herramientas y alternativas para enfrentar con mayores posibilidades de éxito, los amplios retos sociales presentes en la época contemporánea.

3.3. La gerencia en el sector público y en el sector privado

Es pertinente detenernos en un breve análisis del concepto de gerencia y conceptos afines con el propósito de destacar las

diferencias y convergencias entre la gerencia pública y la gerencia privada.

El término *dirección* se emplea en español con dos significados: como proceso de gobernar, es decir, de mandar, regular y conducir; y en segundo lugar, importantes al pretender como manejo o administración; *gestión* también significa manejo o administración.



tración. En inglés la palabra *Inanagenlent* equivale a la española gestión; en suma, dirección equivale a *gerencia* (dirigir), en tanto que administración equivale a *gestión*, así, "cuando se emplean los vocablos dirección y gerencia se hace referencia al mando, a la capacidad de ordenar, en tanto que cuando se emplean los de gestión y administración se hace alusión, como su nombre lo indica, al manejo, a la acción de realizar algo" (Guerrero, 1979). Por su parte Sonia Ospina enfatiza una cierta distinción entre "public administration" y "public management" como vocablos que se asocian con significados diferentes respecto de la acción del administrador.

La administración pública (*public administration*) "se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales. -la gestión pública (*public tuanagement*)- 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" (Ospina, 1993).

La gerencia privada capitalista es un trabajo fundamentalmente intelectual, de dirección y supervisión, orientado a la organi-

zación, planificación, vigilancia y llegado el caso, represión del trabajo material. Desde esta perspectiva el francés Fayol a principios del presente siglo al asentar que las cinco operaciones fundamentales de una empresa: técnicas, comerciales, financieras, de seguridad y contables son coordinadas y armonizadas por la administración, de hecho distingue las funciones de la gerencia en las desarrolladas a través de la administración sintetizadas en las labores de previsión, organización, mando, coordinación y control. En suma, "la organización gerencial del trabajo de dirección, tal y como la estudia la "ciencia administrativa", corresponde a la organización en la gerencia misma del trabajo intelectual que acomete el trabajo de planificar, organizar, conducir y reprimir el trabajo material realizado por los obreros" (Guerrero, 1979). En este ejercicio de conceptualización los gerencialistas privados Sisk y Sverdlik (1976) afirman que la gerencia es la coordinación de todos los recursos a través del proceso de planeamiento, organización, dirección y control a fin de lograr objetivos establecidos. De esta manera la gerencia armoniza las actividades de la empresa para conseguir sus fines.

La gerencia privada por lo demás, ha continuado promoviendo y desarro-

liando un avance tecnológico y técnico de amplia cobertura, en congruencia con su naturaleza orientada a la promoción del interés particular llevado a su máxima expresión, es decir, a un grado de refinamiento y sofisticación expresado ahora en la aplicación de estrategias que exigen de la gerencia y de la fuerza de trabajo una alta calificación, lo que también es afín a la competitividad inherente a la globalización y apertura comercial creciente.

La gerencia en el ámbito del sector público constituye una gerencia "que se inserta en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad abierta. Sus referentes básicos son la gobernabilidad, la democracia política, la descentralización, la participación ciudadana y su responsabilidad en los asuntos gubernamentales y públicos" (Uvalle, 1994). La gerencia pública, reviste por lo demás, una amplia complejidad en virtud de su identificación con los fines públicos, con los cometidos sociales que legitiman y brindan esencia al Estado y su administración, con la vida democrática de la sociedad.

En las condiciones actuales la gerencia en el sector público y en el sector privado mantienen una racionalidad específica; sin embargo, las convergencias en el espacio público las identifica, habida cuen-

ta de que la dinámica actual de éste donde confluyen organizaciones públicas, privadas y sociales fortalece las convergencias que obligan al gerente público a brindar mayor atención al usuario, en tanto que al gerente privado le obligan a acentuar el papel social de relevancia e importancia crecientes de las corporaciones privadas.

Consideraciones finales

La complejidad de la vida moderna, los niveles de incertidumbre, la aceleración del tiempo histórico, el deterioro de las condiciones de vida de las clases mayoritarias, la necesidad de desarrollar las habilidades gerenciales para trascender las condiciones extremas que se atraviesan en la región, así como ampliar nuestra capacidad de anticipación, preservar y desarrollar la calidad de vida y de la convivencia democrática, hace necesaria e impostergable el fomento de la capacidad de gobierno, tarea en la cual las ciencias administrativas y gerenciales tienen un papel fundamental que hoy es indispensable asumir.

Los, se están desarrollando importantes experiencias en materia de gerencia social como los casos de Villa El Salvador en el Perú, las ferias de consumo familiar de Barqui-

simiento en Venezuela, la participación en el plan de presupuesto e inversiones de Porto Alegre en Brasil, así como experiencias que apuntan a la obtención de resultados alentadores como las reformas implantadas a la administración municipal en el estado de Tlaxcala en México, de lo que habremos de ocuparnos en ensayos posteriores, mientras tanto, la iniciativa de nuestro Instituto por dedicar un número especial a la gestión pública, constituye un esfuerzo importante para impulsar el debate en torno a problemas y procesos en la administración y gestión públicas en las condiciones prevalecientes en el fin de siglo.

Fuentes empleadas

Libros:

CUNILJ. Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas, Venezuela, CLAD, 1997.

DROR, Yehezkel. *Enhestando el fuhrro*. México, FCE, 1993.

GUERRERO, O., Omar. *La públi, 11 (tu) Estado capitalista*. México, Montamara, 1986.

KLTKSBERG, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado; una perspectiva interna*. México, INAP, FUE, 1994.

Pobreza un terna irrrpostergable, ruae-uas respuestas ti nioel mundial. México, CLAD, FCE, PNUD, 1993.

Gerencia publica rn tiempos de inrertiduurhrc. Madrid, INAP, 1989.

MERINO Huerta, Mauricio (coordinador), *Gambia político q golremabilidad*. México, CNCPyAP, 1993.

TREVIÑO García Manzo, Norberto, et al. *Opciones de Reforma de la Seguridad Social*. México, 1995.

UVALL.E Benones, Ricardo. *Nuevos derroteros de la mida estatal*. Toluca, Edo. de México, IAPEM, 1994.

Transrornarlones del Estado y de la ndnrinistración pública en la soc (edad cOrltempordnea. Toluca, Edo. de México, UAEM, IAPEM, 1997.

WALLERSTEIN, Irnmanuel (coordinador). *Abrir las ciencias sociales*. México, Siglo XXI, 1996.

Revistas:

CIDII, Revista Gestión y Politea Pública, Vol 1, Núm. 2 v Vol. 111, Núm 1. México, D.F.

CLAD, Revista *Rejonea y Deniorracia*, Núms. 8 v 9, Caracas, Venezuela.

REVISTA *Venezolana de Gerencia*. Maracaibo, Venezolana, Núms 1 v 2.

LOS RETOS
CONTEMPORÁNEOS
DE LA GESTIÓN
PÚBLICA

César T. *Bustamante*
Terreros

Introducción

La necesidad de redefinir y modernizar el Estado, es hoy en día un sentimiento generalizado en todo el mundo. En muchos países ya se han dado pasos significativos en este sentido, como son los procesos de descentralización administrativa, política y financiera y de privatización. Asimismo, se han desarrollado nuevos esquemas y estructuras de atención por parte del Estado, orientados a incrementar la eficiencia y eficacia de los servicios que presta, de vinculación con el sector privado y la sociedad civil en general.

Sin embargo, la modernización de los Estados es un desafío que va más allá de la necesidad de establecer nuevas estructuras, procedimientos o formas. La consolidación de la democracia, la gobernabilidad y la consecución de las metas de desarrollo económico y social requieren del rescate no sólo de los mecanismos de gestión pública, sino de todos

aquellos elementos de la administración pública

Para lograr con éxito la modernización del Estado, éste necesita disponer de una administración y una gestión pública fuertes e idóneas que puedan enfrentar las nuevas responsabilidades y desafíos del mundo actual.

Bajo esta óptica, la gestión como la administración pública enfrenta retos de una gran trascendencia como son la generación de gobernabilidad, la consolidación de la democracia, la consecución de las metas de desarrollo económico y social. Sin embargo, estos retos están sustentados en elementos más específicos tales como: la influencia del ambiente externo, la participación social, el medio ambiente político, el organizacional, por citar algunos.

Igualmente, la gestión pública tiene innumerables retos en su ámbito instrumental en el cual debe recoger elementos como, los procesos de diseño organizacional, la gestión de recursos humanos, la administración presupuestaria y financiera, las tecnologías de la información, entre otros.

A partir de estas premisas, he considerado necesario para los fines de este ensayo, dividir los retos contemporáneos de la gestión pública en cuatro temas: la gestión pública y la globalidad, la gestión pública como capacidad de

generar gobernabilidad, la gestión pública y la participación social y la gestión pública y su medio ambiente. En donde los primeros tres temas tienen que ver con un ámbito de **análisis a** un nivel macro, mientras que el cuarto tema se desarrolla, aunque brevemente, dentro de un nivel de análisis micro.

En el primero se analizarán todas aquellas variables exógenas internacionales que deben ser tomadas en cuenta dentro de los procesos de la gestión pública. En el segundo se desarrollan sucintamente aquellos elementos fundamentales de la gobernabilidad y que deben tener una consideración fundamental por la gestión pública; en el tercero se toca el tema de la participación social y sus elementos como uno de los retos especiales de la gestión; en el cuarto se aborda el medio ambiente que envuelve a la gestión pública y que tiene que ver con el ambiente político, organizacional e interorganizacional. Finalmente, en las conclusiones se mencionan otros de los retos de la gestión pública que también podrían tomarse en cuenta, pero que no se desarrollan en el presente ensayo.

1. La gestión pública y la globalidad

En la actualidad, uno de los retos contemporáneos

Por globalidad se entendió, x Anthony Giddens, "la intensificación

* Mautto en Administración Pública por la University of New Mexico, IJ A, u a el desarrollo en la misma disciplina. n. 9r la Universidad Nacional Autónoma de México; es especialista del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), representado en "Wab" del B.", Inherencia de Desarrollo.

más complejos impuestos a la gestión pública y a su función depende muy estrechamente de un conjunto de factores que no son comúnmente considerados y relacionados con la transformación experimentada por el sistema internacional y su complejo sistema de redes interdependientes, que influyen decisivamente hacia el interior de las distintas sociedades .2

Estos factores impactan decisivamente en el gobierno y su gestión pública, alterando la orientación y el equilibrio del desarrollo económico, político y aún social de la mayor parte de los países del mundo. Tales factores pueden agruparse en tres grandes tendencias: 1) el proceso de transnacionalización, basado en la fragmentación internacional del ciclo productivo y

de la organización de las empresas, 2) el surgimiento y difusión de un nuevo paradigma tecnológico en el cual la estructura de la economía tradicional ha sido reemplazada por cadenas tecnológicas fundadas en la información y el conocimiento V, 3) el surgimiento de nuevas tendencias sociales, vinculadas estrechamente con las dos anteriores y que aceleran los procesos de cambio en los países.

Basado en ello, ha surgido una nueva visión de la política mundial que privilegia la interacción entre los distintos sectores de las sociedades nacionales en función de sus múltiples intereses específicos y dentro de un mundo cada vez mas globalizado, en el cual predominan los conceptos de interdependencia y bienestar, superando las viejas prácticas verticales impuestas por los países hegemónicos y que tenían que ver más con elementos como el poder y la seguridad; como aconteció durante el periodo de la guerra fría y en una etapa previa, desde el siglo XVII, bajo el sistema internacional de explotación colonial.

Actualmente, las relaciones internacionales no sólo son manejadas por estados soberanos, sino por múltiples agentes nacio-

nales y transnacionales y deben dar cuenta de una gama de intereses mucho más compleja al interior de cada una de las sociedades. Además, se desenvuelven en torno a una agenda más diversificada y menos jerarquizada que antes, a la cual se han incorporado muchos nuevos temas manejados por diversos actores, los cuales ponen en juego recursos de poder no tradicionales para lograr o negociar la satisfacción de sus objetivos.,

En este contexto, las transformaciones producidas en el escenario internacional plantean a los gobiernos, a la administración y gestión pública numerosos desafíos. Quizá el primero de ellos se refiere a la necesidad de comprender y asimilar que el cambio es el estado normal de las relaciones internacionales, además de ser permanente. En este sentido, la gestión pública tiene como reto específico adaptarse en forma inteligente y oportuna al cambio, basado en la información, en la tecnología y en todo aquello *que se genera en el exterior. Esta es una responsabilidad esencial de los gobiernos v, por ende, de su gestión pública.*

Otro reto es la necesidad de reconocer la creciente complejidad de la agenda internacional de los países,

la escala mundial de las M...nee a. hales y ee as que enlazan Ixar. dadas iuydú:nuites, de lal nwdo yne lo yua ceurrc en una está detcnninod.. por cn... tr,, ..necdld.es , mnd,a kil(molm, de dislaneiá' Tan^h^cn cabe -cordar yace] trcunn global 1 'recLea principios de los nh.nln en les grandes +Nnelas Oslabunidenses de business n .nal,cment .-a. o linrcaJ, (olt, nbia, etc c en dando onl; 1 real nene fuu uhli,ado n ma purspccdva úm.a momc de adnrnumrciao de empresas c yne dennwba basicame te el tnar, irreen to de,-aguar prn^ nna aapreaaion moyal e Clsesnais, Francois; la glubalLa- í y'l] catado dol cupilalisnvs a Gnus dcl Birló en Revista Lrs,-.lignrido F, m 21;, enero-marzo de 199h. P 21)269.

'- Uno de las retas de la [;caldo piiblic, .s se f-1-, e e,| i,n o J., lo L r. jc xteOS ,rp .fnd.das no pre ..s yua tico r que _r tomadas . tinta c,| cides hs m de gcsbbn A -t, nspeet.. v... obra de Homman, Bata. PaH, Abu,youu iTI o,t,g,s. G(kli Irnn Anvl (.ti .. Ar fai l.ecey-li n, L 1,61.crs,1990 p. XIII

nue u .n duú mas detallado ver al fibra de l s. t.-stloal II' vJ, lo, nuu/An, A1L xircx USN1-IIF, PI9p. p. 19.

V'-le L•fo Ti a gpr3rlíoi 1 „d; chile. eniverei-



cuyos temas **no solamente** son mas numerosos, también se presentan en forma íntimamente entrelazada y que tienden a erosionar antiguas dicotomías entre los aspectos políticos y económicos de las relaciones internacionales-

Por ello, la gestión pública debe tomar en cuenta la creciente complejidad de

los problemas que enfrentan los países en el plano internacional, así como la **inculcación** entre ellos y una amplia gama de intereses internos y adecuarse con instrumentos más sofisticados y especializados que aborden dicha problemática de una forma más sectorizada. Igualmente, con la multiplicación de

los intereses incluidos en la **agenda internacional de los países**, debe tomarse en cuenta la importancia de **que la gestión pública asimile** la necesidad de incorporar la **visión** de los diversos actores involucrados.

Las circunstancias antes mencionadas generan un contrapunto entre la incertidumbre que actualmente **presentan las relaciones internacionales** y la imperiosa necesidad de **previsión que enfrentan los países para orientar su desarrollo a largo plazo**. Por ello, los países que opten por mirar solo hacia adentro y no construyan una capacidad propia para observar los cambios que están ocurriendo en el escenario externo, tenderán a estancarse, a diferencia de aquellos que hayan construido esa capacidad.

En este sentido, la gestión pública como acción de gobierno debe abrir una ventana hacia el mundo y otra hacia el futuro. Se deben formular y aplicar políticas tendientes a maximizar la articulación externa del país y de los diversos sectores de sus sociedades nacionales, sea que los intereses públicos dependan de variables internacionales, sea que se trate de diplomacia, economía, comercio internacional, adquisición de tecnología externa, inversiones extranjeras, etc.

Los acuerdos con el medio ambiente externo son

para el acontecer de la gestión pública, también es importante no vincularlo restringidamente. Esto es, limitar su campo de acción únicamente al mejoramiento en el funcionamiento del gobierno y su capacidad para administrar eficazmente el desarrollo, desde la perspectiva de la atención a las demandas. Ello porque en realidad la legitimidad y la estabilidad misma del Estado depende también de una amplia gama de factores.

Igualmente, y a pesar de que la gestión pública exitosa es un componente para el logro de la gobernabilidad y el buen funcionamiento del gobierno, ello no implica tampoco ocultar la visión de un tema central como es la reforma del Estado. Esta nos introduce a otros temas como son el federalismo, la descentralización, la participación ciudadana, etc. y mediante la cual se busque constituir un Estado moderno, más pequeño, flexible, descentralizado, orientador y complementario de la sociedad civil y del sector privado.

Para llevar a cabo ese proceso es necesario construir la capacidad para que el Estado maneje a la sociedad en su conjunto, lo cual nos liga con la necesidad de buscar la mejoría en la capacidad directa de gestión del Poder Ejecutivo y en general de la capacidad gubernamental con todas las instituciones y

sus instrumentos para llevar a cabo en forma eficaz la reforma del Estado.

En el ámbito político-social, la gestión pública tiene entre sus retos una cuestión más fundamental y que es la de lograr los procesos de participación política y los consensos necesarios para que el gobierno pueda cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, en el marco de un diálogo continuo y cada vez más amplio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Como contrapartida se requiere la adaptación y un análisis atento de las formas en que está organizándose la sociedad civil para manejar directamente, o en asociación con el gobierno, un mayor número de asuntos de interés público, de carácter funcional o local. En este sentido, el reemplazo gradual de la tendencia a la ideología, el conflicto y la confrontación por la práctica del gradualismo, la negociación y la convergencia, formarían parte de los elementos que debe manejar la gestión pública.

3. La gestión *pública* y la *participación social*

La participación social juega un papel de suma importancia y representa el acceso de un mayor número de agentes en los procesos políticos y económicos, permitiendo tener mayores márgenes de maniobra

para el logro de objetivos de gobierno.

Si bien la participación social no formaba parte de la agenda prioritaria de los gobernantes en muchos países, la misma dinámica de la ola teórica de liberalismo económico, introducido en los países de América Latina en la década de los ochenta, indujo a llevar esa ola no sólo al terreno económico sino también al político. Ello porque se visualizó que al ser elusivas e inestables las estrategias de desarrollo de países menos desarrollados, se debía en gran parte a que no se basaron en amplios consensos nacionales, en democracias participativas y por lo tanto no funcionaron en ámbitos de una gobernabilidad estable,," por lo que posteriormente los procesos de participación social empezaron a tomar fuerza como elementos de legitimidad.

En este sentido, la participación de la sociedad con la consecuente apertura política se ha convertido en base de la estabilidad política, económica y social. Por ello es que todo proceso de gobierno debe tomar como uno de sus elementos primordiales, crear eficientes procesos que permitan la participación de la

la *Les Ideas*, valores de la seciuaad dem,a, la. fronteras pan los rmeesos qubmneeneles. veas Grane, Dona d, n, rabrr naa^{AA},tqor. raammpa ..v Cha llrugrs m rd lizrpon .il ,tres, Gcargi.l sial, Unbcrsiry, Ruvslnur Pmx., WSI_p_24.

sociedad en diversos campos de acción.

Por todo lo anterior, uno de los retos más importantes de la gestión pública es hacer del público un actor significativo," ya que como se menciono antes, la gobernanza y por ende la legitimidad del gobierno no solo dependen de la efectividad de la gestión pública o de la adecuación del gobierno v del Estado a la Cultura cívica imperante, también de la participación directa del mayor número posible de agentes de la Sociedad civil en la gestión pública '

Por lo tanto, no basta que la participación se concentre únicamente en algunos sectores, debe poseer un carácter incluyente, integral y sistémico. Tampoco que se le asigne solo un papel de apoyo, sino de ejecución, sea a nivel de identificación de problemas, diseño, evaluación o en alguna otra etapa del proceso de la gestión pública. Esto, a través de canales abiertos, o selectivos de opinión e influencia y corresponsabilidad para garantizar una mayor eficacia, eficiencia y legitimidad de las acciones públicas. En un sentido más amplio, la gestión pública

debe ser para dar alas poder al ciudadano, regresar el gobierno al pueblo."

Ello porque tradicionalmente, los procesos de gestión han quedado en manos de un elenco de actores preestablecidos que actúan como los diseñadores, ejecutores y evaluadores de la estrategia elegido. Estos actores comúnmente sólo han provenido del ámbito estatal, al considerarse al Estado v a sus agentes como los promotores naturales, restándole importancia a la participación de otros agentes económicos v sociales del proceso de desarrollo.

Sin embargo, como se ha mencionado, la participación social "donde se coloque al público en el centro de la situación" en muchos casos está aún pendiente en los procesos de gestión pública. La sociedad debe ser concebida como autora en los procesos de desarrollo v no como el objeto de modelos preestablecidos. En este sentido, la comprensión de que el conocimiento ha pasado a ser el motor del desarrollo, va de la mano con el anuncio del regreso del actor social como el promotor de ese proceso.-.

Desde este ángulo, la valorización de los agentes

y la incorporación del mayor número posible de ellos a los procesos sociales y económicos, constituyen el fundamento de una gestión pública moderna, para constituirse como la mejor defensa contra la ilegitimidad, la ingobernabilidad y en general contra los excesos políticos y económicos.

En términos de los agentes y los instrumentos requeridos para su aplicación, actualmente ese modelo descansa más en la dinámica del liberalismo económico (en el mercado), ya que así como se indujo a la cultura social, a través de los conceptos de libertad, de competencia v calidad que debe existir en el sistema político, de ese mismo modo, la sociedad exige ahora que el mercado funcione en el espectro político v por ende que sea mayor la participación (de diversos sectores en la toma de decisiones.

De tal manera, se espera también, por ejemplo, que la gestión pública promueva que el sector privado asuma más responsabilidades públicas para convertirse en un factor de estabilización más eficaz de lo que ha sido hasta ahora. Además, es deseable la incorporación de un creciente número de agentes socioeconómicos diversos como son el sector empresarial, los sectores informales de la economía, los empleados por cuenta propia v la sociedad civil

su—, #l 1.111 l' w Cn
Vc-ola-a.l'l, naL-. l. Urea (•n lubli
11 R tic l Ir. Uu
l f hr'l uzo n1 ... \N I<I
tarro, p. PF.
C l r o, r.nng f l, , ur/
l .1 m ff n1
l , r Td n1 ,L, IN %]'
Lh.11 ü.

Re[tl D nld arad In Hn.A1i11e...;l;
'IJ-IT.
Slua.1 l hvrcocia i, l R l
< ll 1.. laS.
' roce, hl l [.honmbr
011 ! lAa,l ly;tw li ['.,
boom rrr,rs ui...nu r TI, ll u
nyi. P. Ay.

organizada a través de sus diversas organizaciones.

4. La gestión pública y su medio ambiente

4.1. El medio ambiente político

El medio ambiente de la gestión pública es producto de una mezcla con el contexto político, por lo que ambos interactúan muy estrechamente. La gestión pública no opera en un vacío, sino dentro del marco institucional de las políticas y, a veces, de la orientación y los estímulos que provea el gobierno y la sociedad civil; por lo tanto, sus instrumentos no siempre funcionan tan libremente como algunos pretenden. A su vez, también la gestión pública juega un rol político e influye en las políticas gubernamentales y públicas a través de su participación en la formulación e implementación de programas^o

Sin la comprensión de que la gestión pública no puede funcionar sino dentro de un marco político y con intervenciones gubernamentales y que la política gira también en gran medida en torno a la gestión pública, no es posible comprender las variables de las cuales dependen las decisiones tomadas al interior de una organización.

Por ello, para entender la gestión pública y sus

retos, primero se debe conocer y manejar claramente el contexto dentro del cual se encuentra. Este ambiente es eminentemente político, ya que la gestión pública actúa directamente en el interés público y dentro del proceso político. Por ello, no puede conceptualizarse sólo como un instrumento o herramienta para la ejecución de políticas rutinarias: ésto sería irreal, ya que no puede haber neutralidad.

Los inputs de influencia son los ciudadanos, grupos organizados, partidos políticos, grupos de interés, las masas, etc. Los actores son los legisladores, directores, secretarios de estado, jueces, gerentes públicos, etc. Los resultados son leyes, reglas, regulaciones, su aplicación e interpretación, el gasto del dinero y las preferencias de *policies*.¹⁷

En este medio ambiente donde la gestión pública es una mezcla de política y economía junto con otros factores, el gran reto para su efectividad es ser sensible a la influencia de los ambientes políticos internos como externos, así como hacer los ajustes y adaptaciones necesarios para gestionar efectivamente dentro de la naturaleza de ese medio ambiente.

Adicionalmente, en este ambiente en donde influye decisivamente la política, el concepto de autoridad

política es otro de los marcos con el cual tiene que aprender a operar la gestión pública, ya que dicha autoridad política está delimitada por factores que van más allá del control de la gestión.

Cabe señalar que la autoridad política juega un papel importante en el gobierno, pero no sólo en acciones de política y gestión pública, sino en factores intangibles tales como, el compromiso de la sociedad para legitimar al Estado; los elementos psicológicos y simbólicos de la gobernabilidad y los elementos de la cultura política.[^]

La autoridad política también incluye los espectros más oficiales de autoridad gubernamental incluyendo las directrices políticas, los estatutos, regulaciones, etc. Comprende además, las bases constitucionales de gobernabilidad que es parte formal y oficial, pero al mismo tiempo, es simbólica. Asimismo, esta autoridad es manejada no sólo por funcionarios elegidos o nombrados, sino también por otros actores como los grupos de interés, asociaciones de profesionales y grupos económicos.

La autoridad política, definida por la tradición histórica, establece límites sobre lo que es el apropiado ejercicio de autoridad; por ejemplo, en México y

^o Gane. Donald, up. t e. r. 3l.

[^] Ihídene F. 8.

^{ix} ao,eman, am")p. 1 1' p. 3.



putacionales), las funciones (planeación, organización, administración de personal, dirección y control) y el contexto político sean tomados como elementos de suma importancia para el establecimiento de dichos diseños.

Otros desafíos específicos para la gestión pública tienen que ver con el con-

texto de un incremento en la demanda de actuación en los problemas, y para ello es importante que las organizaciones manejen con eficacia los servicios que prestan. De esta suerte, los servicios deben ser provistos por las instancias más cercanas al problema, es decir con mayor cercanía a la población.

Para lograrlo y al mismo tiempo facilitar el monitoreo y la evaluación, la idea es flexibilidad con control (accountability) con la autoridad cercana al problema y con los recursos necesarios (hecho que nos aproxima mucho al tema de la descentralización). Ahora bien, es importante también evitar la fragmentación de servicios, ya que la atomización de proveedores de servicios también crea descontrol, sobre todo cuando hay desarticulación y sobrecarga debido a múltiples problemas, numerosos clientes, servicios de pobre calidad o inadecuados. ='

Asimismo, en la entrega de servicios no se debe ignorar la importancia de la estructura fiscal, ya que afecta la conducta y los incentivos, lo cual hace variar los efectos de diferentes instrumentos fiscales.

Entonces, es importante definir claramente la relación de la organización con su ambiente de tal manera que los esfuerzos de los miembros de las organizaciones sean aplicados en forma coordinada, al tiempo que sus recursos puedan ser utilizados para futuras operaciones. Igualmente, las partes funcionales de la organización necesitan ser diferenciadas e integradas, al tiempo que las mujeres y los hombres

necesitan ser reclutados y entrenados para la organización y su esfuerzo evaluado y recompensado.

4.3. Relaciones interorganizacionales

Uno de los elementos más importantes de una organización es establecer vínculos eficaces con otras organizaciones, y por ello uno de los aspectos más críticos de la gestión pública son las interrelaciones e interacciones (que en este caso comprenderían las gubernamentales y no gubernamentales).

A grandes rasgos, las relaciones interorganizacionales son un cuerpo de actividades e interacciones que ocurren entre todos los tipos de unidades gubernamentales y no gubernamentales de los diversos grupos sociales dentro de cualquier Estado.

Debido a que hay relaciones y transacciones cotidianas entre los elementos y componentes de los distintos tipos de organizaciones (que formalmente pueden ser autónomas, pero funcionalmente son interdependientes),²¹ uno de los retos de la gestión pública es aprovechar, coordinar y manejar la interconexión y la interdependencia organizacional.

En este sentido, la gestión pública debe incorporar en sus procesos, estudios de las relaciones interorganizacionales en donde se hagan políticas, planes y programas basados en el conocimiento de dichas relaciones: cuáles organizaciones son, qué hacen, para qué, para quién, quién las dirige, cómo funcionan, bajo que tiempos, etc., ya que estas relaciones constituyen los canales de articulación entre la política, las políticas y la implementación de programas.

Además, se debe partir en dichos estudios de ciertos elementos sobresalientes de ese conjunto de relaciones como son: 1) la coordinación de las acciones en un contexto de redes interorganizacionales diferenciadas e interdependientes; 2) las diferentes habilidades de los participantes para la gestión y 3) los mecanismos de interrelación.-+

En general, se puede decir que el estudio de la gestión pública nos introduce directamente en el examen de las relaciones intergubernamentales, por lo tanto, reto de la gestión pública es incorporar dentro de sus elementos el manejo de las relaciones intergubernamentales.

Todo lo anterior debe convergir en una agilización y en procesos eficaces

que conlleven al logro de los objetivos de desarrollo porque como señala Agranoff," los gobiernos son juzgados tanto por lo que hacen, como por lo que son e implican la existencia de múltiples programas y organizaciones, ya que para gobernar, los responsables públicos deben convertir los recursos disponibles en actuación con resultados, materia de la gestión pública.

Conclusiones

Más allá de si la gestión pública debe utilizar el método prescriptivo o el método social, los modelos de *public choice*, de descentralización, de gobierno flexible, de Estado participativo," etc., los retos de la gestión pública son en lo fundamental: lograr gobernabilidad, consolidar la participación social y conseguir a través de sus instrumentos, las metas de desarrollo económico y social.

Para ello, quizá uno de sus retos más específicos sería incorporar en su teoría y práctica todos los elementos necesarios de su medio ambiente político, económico y social, tanto

Hel r lonzll od Mamo 11,, f | JL - Al o.Ors t. 11, piso / Ae v 9u.,1 l, eXterd enie t Rcu, 1991,

=^ Mnr1-., II^:nor o N"d.,. 4l.fa,- Jm, li t l rCnlrv rulo] M l lnR.U.- r anh, Je trel^alo A^, l^,p II.

Il. Rnborl, ^ nlai por, ct r. les do lao relici 1,P, tberna gubernab P. ..del,, por , d, ea, breve e R fl. e nlnln :md ... (ll o Keit] lnunld and Mllvd d, Op. Cit.

interno como externo, nacional e internacional, para el logro de sus objetivos y metas con eficacia, eficiencia y ante medioambientes cada vez más complejos, cambiantes y de mayor conflicto.

Sin embargo, es necesario puntualizar que para el logro de esos macro retos, es necesario también que la gestión pública enfrente una gran multiplicidad de micro retos y aunque en el presente ensayo apenas se abordaron algunos de los más importantes con el manejo de los medio ambientes políticos, organizacionales e interorganizacionales, a continuación, se enuncian algunos otros con el fin de ubicarlos para trabajos posteriores.

1) Que la capacidad de la gestión llegue a todos. Llevar la gestión pública a los sectores en donde aún no se practica o en donde se aplica rudimentariamente. Esto debido al dualismo, que existe al interior de los países y entre los países.

2) Fortalecer la capacidad del Estado para responder a las iniciativas y demandas que surgen a nivel local y regional, conciliándolas con el requisito de mantener la consistencia de las políticas gubernamentales y públicas a nivel nacional.

3) Hacer efectivos los avances de la gestión pública. Llevarlos del campo de la academia al campo de la ejecución práctica.

4) Profundizar más en el interés por los resultados sociales (eficiencia y eficacia social,) y no sólo en el ámbito de la eficiencia y eficacia productiva (provisión de bienes).

5) Buscar una mayor conexión y congruencia entre los objetivos, desde la perspectiva macro y vinculada con los instrumentos micro.

6) Propiciar mayor descentralización y delegación de autoridad a la sociedad, y a los gerentes públicos para la toma de decisiones, sin tener que depender en alto grado de estructuras jerárquicas básicamente políticas.

7) Promover la profesionalización y responsabilidad de los recursos humanos, a través del autodesarrollo, la ética y el servicio civil de carrera.

8) Asimilar e incorporar los cambios en el entorno, tecnología, ciencia, cultura, tradiciones, entre otros.

En el ámbito académico, algunos de los retos serían:

1) Vincular la teoría y la práctica y no soslayar ni una ni otra. Debiera ser teóricamente informada y basada en la prescripción que da la práctica. No debe existir el divorcio entre las dos posiciones.

2) Interactuar con otras disciplinas y profundizar en aspectos como la economía, teoría organizacional, sociología, psicología, entre otras.

3) Fortalecer la vinculación de la gestión pública con la teoría de la ciencia social.

4) Desarrollar nuevos modelos de gestión pública.

Bibliografía

Arellano, David; "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte"; en Revista *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Núm. 1, primer semestre 1995, CIDE, México, 1995.

Boston, Jonathan and Martin, Job ji; *Public Management: The New Zealand Model*; New Zealand, Oxford University Press, 1996.

Bower, Joseph; *Public Management: test azul cases*; Mass., Harvard, 1978.

Bozeman, Barr; *Public Management Strategies. Guidelines for managerial effectiveness*; San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1990.

Cabrero, Enrique; *Evolución y Cambio de la administración pública: del administrador al gerente público*; México, INAP, 1996.

Chesnais, Francois; "La globalización y el estado del capitalismo a fines del siglo"; en Revista *Investigación Económica* No. 215, enero-marzo de 1996, Facultad de Economía, UNAM, 1996.

Crane, Donald; *The Public Manager. Con temporary (7 años) Responshibilities*; Georgia Suite University, Bussines Press, 1981.



Latiera, Eugenio; *(unio mejoran lit gestiUII pública;* Chile, CIEPLAN-Fi.AC50, 1993

Lopez, Enrique; *litntras cP• control dr rjrfmiónerl la dirección eslmrtgirn lit- 1,1 Adrainstrnrrión Públitn,* Madrid, INAP-MAP, 1988.

Merino, Mauricio (coordinador); *Canlbin poli*

tito y gobernabilidnd; México, CONACY"l Colegio Nacional de Ciencias Políticas Y Administración Pública, 1992

Kettl Donald arad Brinton Nihvard; *lit, S7tite of Publr Mnnagetnen(;* Baltimore, Ihe johns Ilopkins Univesity Press, 1996.

Kliksberg, Bernardo (compilador); *El rediscuo 111,1 Es(ndo. Lhm perspectjVa In-* México, INAP-FCE, 1994.

Martínez, Hedor y Méndez, Alejandro; *El estudio tic las rltlnrionrs intergubernamentales. Litu, reoi-sión bibliogrti/icu;* Documento de trabajo No. 45, México, CiDF:, 1997.

Nlillct, John; *Maiiagi-ruent in 1ke publr serr'ire, 11«' yUesf for rffertizre perfo nllmi-cc;* N.Y., McGraw 11ill, 1951.

Ospina, Sonia; "Gestión, política pública y desarrollo social; hacia la profesionalización de la gestión pública"; en Revista *Gestión 1/ Política Pública,* Vol. II, Núm. 1, enero-junio de 1993, CIDE, México, 1993.

Reyes, Marcos; 'Gestión pública y legitimidad política en Baja California Sur"; en Revista *Gestión y Política Publica,* Vol. III, Núm. 2, segundo semestre de 1994, CIDE, México, 1995.

Rosas, Cristina; *Mt xio titile los procesos de vgionali-nión e, ommior en el IDnrldo,* México, UNAM-IIE, 1996

Tomassini, Luciano; *Estádo, Gobernabilidnd y Desarrollo,* D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

Tomassini, Luciano; *1CO-nn y Pai,li,n de la Político Irrtemm^onnl,* Chile, Universidad Católica de Chile, 1989.

INNOVACIÓN Y
DEMOCRATIZACIÓN
DE LA GESTIÓN
PÚBLICA
CONTEMPORÁNEA

Refugio González Valdez'

Introducción

Desde principios de la década de los 80 México y la sociedad en su conjunto, como parte de una nueva realidad mundial, ha experimentado profundas transformaciones económicas y sociales, que han alterado profundamente la vida del país, tanto a nivel de las instancias estatales, como en las condiciones de vida de la mayoría de la población. En efecto, a partir de la llamada crisis de la deuda de 1982, en el país se inicia la aplicación de un modelo económico aperturista, antiestatal y de creciente reducción del gasto social, con el cual supuestamente se lograría sanear la economía, transitar hacia el cambio estructural de una economía moderna y hacia el bienestar y empleo de todos los mexicanos - o de la mayoría, al menos.

La estrategia económica adoptada -sustentada en la ideología ortodoxa que atribuye a la intervención del Estado la causa de to-

dos los males económicos- se orientó a restaurar el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos, y garante de la inversión productiva e el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados, gradual pero sostenidamente, las funciones económicas.

Pero el modelo económico aplicado autoritariamente a mostrado su incapacidad para generar un crecimiento económico sostenido, un desarrollo independiente, suficiente empleo y bienestar para la población. En realidad, después de más de una década de aplicación de la misma política económica, reduciendo la participación estatal en la economía -v en ciertas ramas económicas, retirándose totalmente- con una acentuada privatización de activos nacionales, cori una caída permanente en los niveles de bienestar de la población por el congelamiento salarial y el abandono y marginación de las instituciones educativas y de salud, la economía nacional sigue sumida en una profunda crisis económica y financiera; el Estado desmantelado, atrapado entre la mutilación de que ha sido objeto y sus compromisos con el gran capital nacional e internacional,

las fuerzas salvajes del libre mercado y el capital especulativo han llevado a la degradación del tejido productivo nacional y a una mayor polarización social entre las diferentes regiones del país y los distintos sectores productivos. Se han deteriorado los niveles de bienestar de millones de connacionales, incluidos amplios sectores de las llamadas clases medias, a la vez que se ha incrementado la dependencia financiera externa, la concentración del ingreso y la riqueza nacional en pocas manos.

Para México, resulta inconveniente volver a un Estado megalómano, corporativo y antidemocrático que condujo al colapso económico de 1982; pero es también evidente la inconveniencia de un estado "neoliberal" que evade sus responsabilidades en el desarrollo económico y social. El país requiere un nuevo Estado erigido sobre estructuras y prácticas democráticas que no eluda, sino que asuma sus responsabilidades en el desarrollo económico y en la promoción del bienestar social.

Los problemas sol] complejos y también sus soluciones "Ni el Estado ni el mercado resuelven alternativamente las cosas. Si hay que terminar con la mitificación del Estado interventor, si el crecimiento estatal no necesariamente conlleva mayor bienes-

.....1.. (' meas i'oGhcas t
ndtnInsencm;a Pahua par la uTacrsi-
dad Attn ra del Estado ata México,
osmdios ae ATaeshta t Adnwúvm-
m l'tibllca pn la Cinvrcsidad Neoion:l
Anlftnomo de \lcxico'.wor d. v
zrficulovxbre sn rspoaiiidad }' aolaM1o
radar an lr,, libros, skitd,, el olcmo In
.46uvini n, iru F^mfnl l/ hlmnupnl ui rl
r.rado de,uc,tac o. m. i^r.a^os dr aao,J:-
^umu. nprnirt a itnoirn,itma.

lar social, también hay que desmitificar la eficacia del mercado... confiar solo en las tuerzas del mercado es exponerse a crisis mayores_ Es imprescindible la "democratización". (Alonso, 1994; 4.3).

Para dar satisfacción a las necesidades sociales cada vez más numerosas y variadas, disponiendo de menores recursos, la administración pública, como agente de la voluntad del Estado en la sociedad, no puede continuar sustentándose en el principio de Separación respecto a la sociedad, sino de apertura. Y resulta importante; -tergale la atención a las demandas sociales, pero no de acuerdo a las formas paternalistas tradicionales en las que el gobierno „resolvía` todos los problemas, sino con una nueva visión (,Ti la que la participación social juegue un papel determinante_ la sociedad ha evolucionado, ha adelantado, su nivel de información y reclama cada vez más un espacio de participación para la solución de los problemas que la aquejan así como para hacer oír las ideas y propuestas que de su participación deriven.

La participación de los ciudadanos constituye un elemento nuevo en la gestión y-realización de la acción administrativa cotidiana, que puede darle a ésta mayor racionalidad y eficiencia. Dirección en la cual se inserta también la

conformación de una cultura de gestión pública, que supere el anquilosado modelo de administración burocrática vigente en la actualidad, a pesar de las diferentes reformas instrumentadas.

Si la globalización obliga a las administraciones públicas de los Estados nacionales a ser modernas y eficientes, el proceso de modernización de la segunda mitad del siglo que está terminando las obliga a ser públicas, o sea enfocadas hacia el interés general, en lugar de estar autoreferidas o sometidas a intereses de grupos económicos. Hoy en día -se dicen- están dadas las condiciones extra-administrativas y el carácter político y social para la transformación de la administración pública, a partir de la superación de una matriz centrada en el Estado. Este no es ya el único agente del desarrollo; al lado de él múltiples organizaciones privadas - principalmente las transnacionales y sociales, pugnan por desempeñar un papel cada vez más protagónico, sobre todo en el ámbito económico, ante los decrecientes de aquel. El gran desafío ante la crítica a la cultura burocrática es utilizarla para la "publicación" de la administración pública, partiendo del refuerzo de la esfera pública.

En la medida en que se amplíe la esfera pública a

través de lo público no estatal, sea en forma de producción o de control social, se fortalecen el Estado y la sociedad civil, y de esta manera la propia democracia, hoy amenazada por las propuestas de una simple mercadización de la administración pública. Este fortalecimiento de la sociedad civil, sin embargo, señala Nuria Cunill (1997) "no puede ser definido como un progreso desde el Estado, sino a la inversa: solo asumido desde la perspectiva de la sociedad es que se puede recubrir de sentido la propia transformación del Estado"

Lo público y las relaciones Estado-sociedad

Las esferas pública y privada tienen vínculos estrechos y una relación conflictiva, en tanto que expresa al interés público y el interés privado, y no es posible delimitar las fronteras entre ambas esferas con precisión, entre otras razones por las si-

Se han creado instituciones cuasipúblicas o semiprivadas que no se pueden clasificar en rigor en alguna de las esferas.

Existen traslapes entre lo público y privado en los ámbitos jurídico y de la propiedad, y

Las relaciones entre ambas esferas son dinámicas y cambiantes.

A pesar de estas dificultades para definir y delimitar

lar lo público, cabe distinguir tres posibles niveles de esta esfera:

- Una área abierta y visible en la cual ocurre la vida pública, el mercado público, la socialización pública, etcétera.
- La arena en la cual todos los individuos entran en contacto, y se agregan colectivamente en un todo público, justamente para relacionarse con la vida pública. Este aspecto es diferente de las formas tradicionales de organización social y política, por ejemplo de los partidos para relacionarse con la vida social y,
- El ámbito restringido del Estado y de las acciones de éste para dominar la vida social. (Avala, 1992; 60-61).

Por su parte, Rabotnikof (1997; 11) al hablar de "espacio público" lo concibe como un fenómeno complejo con al menos tres sentidos básicos. Señala que: "En primer lugar, existe una prolongada tradición del uso del adjetivo que lo asocia a lo común y lo general en contraposición a lo individual y particular. El segundo sentido hace referencia a lo visible, manifiesto u ostensible en contraposición a lo oculto o secreto. Un tercer sentido remite a la idea de lo abierto en contraposición a lo cerrado. En este caso se hace destacar la accesibilidad en contraposición a lo vedado".

En términos amplios, la categoría de lo público remite a un proyecto de democratización sustantiva que afecta a lo económico, lo social y lo político. Por tanto sostiene que la forma de esta democratización, en lo económico y social es la cogestión, la autogestión, la cooperativización, que crean entre lo público y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomización de las decisiones. En lo político implica un tipo de organización política que acerque a representantes y representados, que desburocratice la gestión y la haga más transparente y que incremente la participación del ciudadano. Habermas en cambio, remite la esfera pública a la recuperación de una instancia deliberativa, que medie entre el Estado y la sociedad, ofreciendo a aquél fundamentos normativos desde las asociaciones autónomas, que aporten a la democratización de los procesos de formación de opinión y voluntad política. (Citado por Cunill, 1995; 31).

"Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí

mismo o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado". Sin embargo, "lo público del Estado no es equivalente a su naturaleza política en la cual ejerce su *imperium* sobre individuos, grupos y clases. Se refiere fundamentalmente a un modo de vida donde sin enajenar su capacidad de dirección, emergen formas de articulación que dan sustento a la vida ciudadana. Lo público es la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía". (Uvalle, 1994a; 69)

En términos prácticos puede plantearse que el problema fundamental de lo público para la nueva gestión pública, estriba en lograr la optimización de los recursos públicos. Esto es, hacer más con menos y hacerlo de la mejor manera. Lo anterior, implica para la administración pública el reto de diseñar estrategias y mecanismos públicos más efectivos que permitan optimizar y hacer más productivos los recursos disponibles.

En definitiva, se trata de reivindicar la necesidad de que los intereses públicos aumenten su esfera de realización tanto a través de la incorporación de una mayor cantidad de agentes

sociales en su satisfacción, como a través de la creación de espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones de aquél tengan como medida la ampliación y garantía de los derechos ciudadanos. Reacción de la ciudadanía política y extensión de la ciudadanía social estarían, pues, en el eje de la problemática de la construcción de lo público. Su horizonte: trascender la actual asimetría de la representación social y política y modificar las relaciones sociales a favor de una mayor auto-organización social.

Democracia y participación ciudadana

1. Se reconoce que las tradicionales formas de acción gubernamental y de representación no son suficientes ni eficientes. Es necesario que las autoridades estén abiertas a reconocer, dialogar y permitir la participación social en la administración, pues "nadie mejor que la gente conoce los problemas de su comunidad, de su ciudad", lo cual exige pensar como procesar el sentimiento ciudadano para incorporarlo en las políticas de gobierno.

La participación ciudadana sin ser la panacea de la problemática social, es importante por cuanto representa un punto de partida que permite dar una

nueva forma y contenido a la gestión pública; constituye una medida innovadora en que gobierno y sociedad trabajan conjuntamente en la búsqueda del desarrollo, bienestar social; amplía la base social y favorece la gobernabilidad; propicia el ahorro de recursos financieros en la realización de obras y prestación de servicios; crea un flujo de información útil que puede ser clave para la gestión; promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad; genera "sustentabilidad" de mediano y largo plazo de los proyectos; fomenta el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos, entre otros importantes aspectos

"Esta decisión de participar en la vida pública, de manera voluntaria y libre, de encuadramientos forzados, a través de organizaciones formales o informales, coyunturales o duraderas, expresan y realzan valores que son fundamentales para la cohesión social, la estabilidad política y el buen gobierno. Atestiguan que se ha redescubierto y reactivado en la conciencia colectiva el valor de la ciudadanía -en su doble sentido de autonomía política y de responsabilidad cívica ante la comunidad política a la que se pertenece-, junto con el valor de la solidaridad", (Aguilar, 1994; 358) así como su compromiso

en el desarrollo económico, social y político como ampliación de sus oportunidades de vida.

El potencial de la participación es enorme, prueba de ello se tiene en situaciones de emergencia, circunstancias en las cuales los miembros de la comunidad conjuntan esfuerzos y tratan de resolverlas. Una participación organizada permite un aporte importante en la identificación y solución de los problemas, al mismo tiempo que dota a la administración de mayor eficacia en su gestión. No obstante, la participación social en la gestión administrativa, supone un giro radical respecto al esquema tradicional, cerrado y monolítico de la estructura y el ejercicio de la autoridad. Y si bien formalmente la norma prescribe la participación y el discurso político resalta su importancia "- ésta no ha encontrado condiciones propias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta de que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden



legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicidad". (Cunill, 1995; t6)

En la actualidad varias circunstancias y actores confluyen hacia una mayor demanda de participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de políticas pu-

blicas y en la gestión de programas o servicios, sobre todo de tipo social. El Estado, en gran medida incitado por la crisis fiscal o por la conciencia de sus límites operativos, parece inclinarse crecientemente hacia la concurrencia de otros actores en el desarrollo de sus actividades. Los usuarios, en búsqueda de

una mayor calidad de los servicios públicos, comienzan a favorecer su provisión privada. Muchas organizaciones no gubernamentales, ante el debilitamiento de las fuentes de financiamiento tradicionales, colocan su mirada en la asociación con instancias gubernamentales. Los organismos internacionales, unos en el marco de la revisión de los modelos de prestación de servicios sociales basados en el sector público, otras por el fundamento de las virtudes intrínsecas al involucramiento de los beneficiarios, también reclaman un rol más activo para la sociedad civil.

La participación social en el ejercicio del poder y en la gestión pública constituye una cuestión central y profunda en la transformación democrática del Estado. En los últimos años la sociedad viene haciendo conciencia más clara de la necesidad de involucrarse más directamente con su ámbito público, así como con procesos que abarquen más ampliamente aspectos de la vida pública que afectan sus intereses. La nueva situación internacional y los cambios ocurridos en la sociedad nacional durante las décadas pasadas, el agotamiento de un modelo de desarrollo y la adopción de otro, abierto y competitivo hacia el exterior, imprimen

necesarios cambios en la relación Estado-sociedad.

Ante este contexto un gran reto y exigencia para la administración pública en el proceso mundial de reforma, será encontrar el justo espacio y campo de acción propicio en el que deberán incidir y accionar las fuerzas estatales y sociales. De ahí que la necesidad de transformar los procesos y mecanismos en los gobiernos deba estar orientada a lograr la revitalización y adecuación a los requerimientos de la nueva relación que asumirá al Estado con la sociedad. No hay duda, los cambios que se vienen operando en distintas partes del mundo, desencadenan procesos de transformación, los cuales demandan mayor creatividad, innovación y participación de los actores sociales para encarar con mayores posibilidades de éxito, el futuro

Sin embargo, es obvio que la participación ¹¹⁰ puede darse en todas las acciones de gobierno; su operacionalidad demanda de recursos de todo tipo y tampoco es cierto el supuesto de que siempre existe interés y disponibilidad de la ciudadanía. Asimismo es difícil que en las ciudades grandes o medianas pueda promoverse una participación generalizada y directa de la ciudadanía; habrá grupos a los cuales no les interesa ni afecte un problema

particular y por lo tanto, se abstienen de participar. De cualquier manera es necesario y útil abrir canales de representación y participación ciudadana para el conjunto de la sociedad y no solamente para los grupos de interés que tradicionalmente por su organización y poder incorporan sus intereses particulares en la gestión pública.

Cabe hacer la prevención -además- de que: "la participación ciudadana no es una panacea, esta, de hecho, preñada de peligros que pueden distorsionar su uso, convirtiéndola en un instrumento para asegurar la heteronomía. Encuentra, a la vez, severos límites en la propia estructura económica y social que domina a nuestros países (latinoamericanos). Pero también puede contribuir a aumentar la capacidad de los sujetos sociales de construir su destino. Asumida con esa virtualidad, es un arma más en la construcción de una sociedad plural, transparente y, por sobre todo, justa". (Cunill, 1991; 8) Empero, aún cuando normal y formalmente la norma jurídica de los regímenes democráticos prescriben la participación, este derecho, así como la posibilidad de compartir el poder decisonal, en la mayoría de los casos, habrá que conquistarlo paso a paso "desde abajo", por la propia ciudadanía.

Reforma del Estado y modernización administrativa

La revisión de las relaciones Estado-sociedad, con el impulso de los procesos de redimensionamiento y democratización de la administración pública, que comienza en la década de los ochenta ofrece una oportunidad para la modernización administrativa y, en definitiva, para su reacomplamiento en una estrategia de desarrollo político, social y económico. Sin embargo, el giro que toma preeminentemente en América latina la rearticulación de tales relaciones, de acuerdo al contenido hegemónico de la reforma del Estado, torna esta oportunidad en amenaza no sólo para la transformación del aparato estatal sino, lo que es más fundamental, para el propio fortalecimiento de la sociedad. Y ello porque, planteado el problema del Estado básicamente sólo como una cuestión de límites, resultan cercenadas las posibilidades tanto de alterar las asimetrías en la distribución del poder social y político como de generar un crecimiento económico basado al mismo tiempo en la productividad, la competitividad, la equidad y la sustentabilidad ambiental. (Cunill, 1995; 22'3)

La experiencia ha demostrado que ni la simple reforma administrativa ni

la atribución al Estado de nuevas funciones, como por ejemplo las sociales, son de eficiencia, eficacia o justicia social, como lo prueba el profundo proceso quirúrgico aplicado al sector descentralizado del gobierno -principalmente en el rutiro de empresas públicas no prioritarias ni estratégicas- para "adelgazar" a la administración pública, hacerla más ágil, racional y certera en sus intervenciones,

En la actualidad, las has para una gestión pública democrática tienden a ser definidas por los derechos de control político, las obligaciones sociales claramente establecidas y los ideales de mejor profesionalización del servicio público. Esas conquistas requieren ser complementadas p resaltadas diariamente en las acciones del gobierno. Es necesario establecer el uso del poder político administrativo dentro de los límites del bien común, además de parantizar mecanismos de participación, supervisión v control que faciliten el uso democrático del poder. Son necesarias, aún, acciones positivas del gobierno para satisfacer las demandas de interés público, utilizando adecuadamente los apoyos recibidos

En esas acciones al Es-

también -y más intensa- mente en el mundo de blico. hoy- en la ejecución eficiente de políticas sociales como, por ejemplo, salud y educación, pilares fundamentales en los que los países más desarrollados sustentan mayores y mejores índices de bienestar social para toda la población y que en nuestros países -como México- han sido fuertemente amputadas por recurrentes recortes presupuestales, traduciendo en un deterioro creciente del status de vida de millones de personas; muchas de las cuales son condenadas a ""vivir" en condiciones infrahumanas, de pobreza extrema.

Modernamente, se procura perfeccionar los mecanismos de formulación y ejecución de políticas públicas, así como institucionalizar una nueva relación entre la administración y su público. Sin embargo, la eficacia en la implementación de esas acciones depende de una adecuada comprensión y adaptación al entorno social y económico.

La administración pública contemporánea, a pesar de ubicarse en un contexto de mayor riqueza V de conquistas administrativas más avanzadas, no es inmune a las presiones por más y mejores servicios. Lo cual será más factible de afrontar si se cuenta con personal cada vez más profesionalizado, motivado, responsable v con

De un lado, los gobiernos tienen que enfrentar un ambiente social y económico turbulento, variamente, de escasez aguda de recursos y hostil a cualquier acción administrativa consecuente con la atención de obligaciones sociales, Por otro lado, el ambiente político democrático genera demandas y expectativas sobre una nueva administración v gestión públicas, registrándose, inclusive, tendencias sobre un nuevo papel del Estado en la co-

Actualmente, entre los factores ambientales de mayor presión, en el sentido de una nueva configuración de la gestión gubernamental, se pueden destacar los siguientes:

1. `Demandas por formas más democráticas de gestión gubernamental.
2. Nuevas expectativas sobre un desempeño más eficiente v eficaz de la administración pública,
3. Demandas por más y mejores servicios de parte del gobierno.
4. Aceptación de un nuevo papel del Estado, con redimensionamiento de sus funciones.
5. Presiones para desconcentrar la máquina administrativa del Estado unidas a presiones para la descentralización v la gestión pública comunitaria.

6. Mayor politización de funcionarios que, como clase o como grupos profesionales diversos, articulan intereses colectivos para interferir en la política pública.
7. Presiones para la reconstrucción de la ética en la gestión de los asuntos públicos.
- ft. Demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales". (Motta, 1991; 11)

La perspectiva democrática propone una nueva base de acción y de legitimidad en la administración pública. Esa legitimidad depende ahora menos de la racionalidad legal-administrativa de origen tecnocrático mucho más de nuevas relaciones del gobierno con la sociedad y de compromisos con el desarrollo social, económico y político.

La nueva cultura de la gestión pública

Los patrones burocráticos han llegado a ser tan ineficientes y difíciles de manejar que no logran dominar -y menos prevenir- la complejidad creciente de las actividades colectivas en los diferentes ámbitos de la vida social, económico, político, cultural, etc. Además, la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y

los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual para la acción. Misma a la que si se le agregan crecientes habilidades y destrezas de la función pública, puede traducirse en mejores resultados, racionales y oportunos.

La innovación, entonces, debido a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios, es una necesidad imprescindible e ineludible, so riesgo de ampliar la brecha entre expectativas sociales y resultados reales alcanzados por la función pública. "Pero la innovación parece ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas. Para lograrla se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación. Más aún para ser innovadores y eficientes, los servicios tienen que depender de una comprensión cabal de los clientes potenciales y reales, lo cual a su vez es impedido por el sistema de mando de la

burocracia". (Crozier, 1997; 10)

Frente a los rendimientos decrecientes de la administración pública, se plantea la urgencia y necesidad de una gestión pública nueva para llevar a cabo el cumplimiento eficaz, oportuno y racional de las tareas sociales. "La gestión pública puede definirse como el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del estado, tomando en cuenta la diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para propiciar que sus (atributos, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su supervivencia óptima" (Uvalle, 1997; 52).

Ello y la cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países. Existen dos razones básicas tras este nuevo planteamiento:

a) El crecimiento de todas las actividades administrativas -públicas, semipúblicas y aún las privadas- está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.

b) Estamos viviendo una verdadera revolución, no solamente en las actividades humanas -materiales e inmateriales, desde las actividades del trabajador

asalariado hasta las del empleado oficinista- sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto sobre nuestro sistema industrial, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente era totalmente nueva y diferente. Ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar la cultura de gestión pública. Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente, que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no se ajusta a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del inundo moderno". (Crozier, 1997; 9)

Para el logro de sus objetivos se requiere que el Estado cuente con la visión y los medios necesarios para definir prioridades, para tomar las decisiones que corresponden a esas prioridades y, fundamentalmente, para garantizar la efectividad de la acción de gobierno, la capacidad para darle seguimiento a la ejecución de esas decisiones y evaluar tanto los resultados como los procesos

mediante los cuales se alcanzaron.

La reforma en marcha y debe significar que el Estado se concentre en las tareas que realmente corresponden con la función pública y las prioridades establecidas. Aquellas actividades, programas o instituciones públicas que ya no tengan razón de ser, que ya no respondan a verdaderas prioridades de la acción pública, deberán transformarse radicalmente: bien para trasladarse al sector privado, o en algunos casos, simplemente para desaparecer. Los recursos públicos no sólo deben asignarse a las áreas prioritarias, sino que deben utilizarse con la mayor honorabilidad y la mayor eficiencia **social**.

"La gestión pública es la palanca que da movimiento a la acción del gobierno y al sentido de la administración pública. Su papel es crucial para armonizar eficacia con rendimientos administrativos.... Su nuevo ámbito institucional deriva de ajustes efectuados para delimitar responsabilidades sociales. En este sentido, la gestión pública puede considerarse como un sistema de dirección, de conducción, persuasión, cooperación y articulación de esfuerzos que tienen por objeto gobernar y administrar con sentido público-social". (Uvalle, 1997).

Los cambios que se deben impulsar para transitar

de un modelo de gestión pública eficaz son muchos profundos; no son fáciles de diseñar. Y son aún más difíciles de ejecutar. Son cambios que pueden tener costos humanos importantes en la medida que afectan desde las formas y costumbres de trabajo de los servidores públicos, hasta el empleo mismo de muchos de ellos. Aún a pesar de estos problemas, los cambios se deben efectuar y consolidar, para que la función pública recupere o fortalezca su capacidad efectiva de acción para el mejoramiento social; se amplíe el grado de gobernabilidad y legitimidad; se favorezca la cooperación de los distintos ámbitos de gobierno para atender mejor los problemas públicos; en fin, para que la gestión pública sea productiva, competente y abierta, elementos esenciales para responder con creces a la vida plural, competitiva y diferenciada de la sociedad contemporánea.

Innovando la gestión pública: la perspectiva de la gobernabilidad

El interés por la gestión pública es tal que en la actualidad existen diversas corrientes de análisis. Se plantean como una respuesta a los rendimientos decrecientes de la gestión, para revitalizarla e innovarla, y como alternativas a la "formula" privatizadora como elemento único o el mejor para resolver los

males públicos. El examen de cada una de ellas rebasa el propósito del presente trabajo, por lo cual sólo se mencionan, remitiendo al interesado en profundizar en el conocimiento, alcances y límites de ellas, a la fuente documental correspondiente Arellano (1990) destaca las siguientes: la elección pública (public choice); la mejor práctica de la investigación -que integra las ideas de "reinventar el gobierno", y „paradigma posburocrático"- v la desregulación y revitalización del sector público.

Las dificultades para realizar reformas o cambios administrativos que produjeran efectos significativos en la modernización de los gobiernos hicieron surgir, en los últimos años, perspectivas más amplias de análisis y propuestas de innovación. Nació así la perspectiva de la gobernabilidad -entendida por Alcántara (1997) como la situación en que concurren un conjunto de situaciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter preo ambiental) o que son inherentes a éste- para analizar las ineficiencias, las crisis y la incapacidad de las organizaciones públicas para responder a las demandas de la sociedad.

Esta perspectiva, por ser más amplia, además de retratar más fielmente los problemas que la gestión

pública ha enfrentado, ofrece propuestas de cambios que sobrepasan ampliamente los límites usuales de las reformas administrativas, en tanto los problemas de valores y funciones del propio gobierno se tornan temas cruciales de la innovación. La perspectiva de la gobernabilidad se utiliza, pa-

ra proponer cambios en la gestión pública.

A fin de garantizar la base de expresión colectiva es necesario que las alternativas de decisiones sean equitativamente articuladas, identificadas v seleccionadas. Asimismo, que el procesamiento v transformación de esas alternativas en normas, productos y



servicios sean igualmente desarrollados de forma equitativa. Para eso, las demandas expresadas por el interés público deben ser eficientes y eficazmente satisfechas, de acuerdo con los apoyos recibidos.

En ese sentido, el acto de gobernar incluye tres dimensiones fundamentales que constituyen la naturaleza del proceso decisorio gubernamental, a saber:

- *Dimensión valorativa:* referente a la equidad en la decisión, en la acción y al modo de considerar el interés público y su expresión colectiva
- *Dimensión funcional:* referente a los objetivos, límites y formas de acción gubernamental en la sociedad.

Dimensión organizacional: referente a la compatibilización entre demandas y apoyos, de acuerdo a criterios de eficiencia, eficacia y efectividad para producir normas, bienes y servicios'. (Motta, 1991; 15)

En la dimensión funcional, el problema crucial, en términos de gobernabilidad es definir las funciones del Estado de acuerdo con las etapas de desarrollo socioeconómico. Pasando desde una inicial función reguladora; como un medio para alcanzar fines específicos; hasta el crecimiento del Estado y su consecuente agigantamiento, recientemente reducido al no cumplir con el propó-

sito de alcanzar mayor equidad y eficacia en la administración pública y desarrollo social.

La dimensión funcional en la perspectiva de la gobernabilidad se refiere a los objetivos, límites y formas de la acción gubernamental en la sociedad. Y entre las propuestas más importantes para innovar la gestión pública en esta perspectiva, Motta (1991; 17) señala: la reducción de la máquina estatal; la desreglamentación; la descentralización y desconcentración; libre iniciativa y privatización de oportunidades; refuerzos y apoyo a las instituciones comunitarias no gubernamentales en la gestión social; y la ampliación del sector social.

Respecto a la dimensión valorativa, la problemática fundamental de la gobernabilidad será el aumento de congruencia de los valores sociales con aquellos implícitos en las acciones gubernamentales. En otras palabras, el problema reside en cómo armonizar el proceso decisorio gubernamental con los ideales democráticos, a saber: satisfacción de deseos colectivos, responsabilidad pública y control sobre el gobierno.

Entre las propuestas más importantes para innovar la gestión pública, en la perspectiva valorativa, se pueden identificar la revisión de controles políticos, la administración

participativa y los compromisos individuales de naturaleza moral y ética. (Motta, 1991; 26).

La dimensión organizacional en la perspectiva de la gobernabilidad está referida a la compatibilización entre demandas y apoyos con criterios de eficiencia, eficacia y efectividad para producir normas, bienes y servicios, [los aspectos más relevantes para innovar la gestión pública son]':

- [la organización gubernamental, como unidad de análisis para el cambio.
- El incrementalismo progresivo.
- la perspectiva global y los énfasis contemporáneos:
 - Cultura organizacional: énfasis social en el cambio
 - La calidad: énfasis técnico en el cambio. (Motta, 1991; 33)

Por la importancia y actualidad de la dimensión organizacional para innovar la gestión pública, principalmente en su vertiente de la calidad, a continuación se hacen algunos comentarios de sus aspectos más importantes.

"Una de las alternativas que en los últimos años está renovando a la gestión pública es la calidad total. Como alternativa tecnológica que da cuerpo a [los procesos de reingeniería en el seno de las organizaciones modernas, la calidad total pone énfasis en los procesos de cambio que se

orientan hacia una escala creciente de competitividad y excelencia` (Uvalle, 1994b; 25)

La calidad total es producto de una perspectiva gerencia) que valoriza la excelencia, la participación, la prevención, la satisfacción de la clientela v los métodos v técnicas gerenciales más modernos. En ese sentido, la calidad es factible de ser alcanzada por cualquier organización que tenga como objetivo el mejoramiento de sus procesos de producción.

La calidad se fundamenta en la innovación constante, en la reducción de costos, en la eliminación de desperdicios y en la satisfacción de las demandas v necesidades del público v de la clientela. Por lo tanto, el concepto, además de relevante, es de extrema adecuación para la gestión pública.

La calidad total es punto focal para revisar, reactualizar v revitalizar la calidad misma de la función pública. En efecto, desde los años 80 la cultura de la calidad total se inscribe en la necesidad de dar paso a la innovación en materia de organización, producción, servicios, tecnología, marketing, costos, beneficios y clientes. La calidad total es testimonio de innovación organizacional v ésta se define como "el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración v cambio de uno o varios elementos

de una organización (funciones, estructuras, métodos v relaciones con el contexto) que puede ser capaz de efectuar la agencia organizacional". (Cabrero-Arango, 1993; 70)

La calidad total, señala Uvalle (1994; 32), "tiene un referente principal en el rubro de la reforma del gobierno. En efecto, los gobiernos se encuentran inmersos en la revisión de sus estructuras de operación con un objetivo claro: no costar mucho a los ciudadanos y operar con desempeños satisfactorios, no más burocratización, no más ritual sino administrativo, no más dilaciones, no más deshumanización gubernamental con los ciudadanos, no más centralización deteriorada con proclamas universales. En cambio conjugar democracia con eficiencia, libertad con bienestar, descentralización con democratización y participación con corresponsabilidad son puntos a incluir en la agenda de los gobiernos para que sean la base axiológica v de moral pública a fin de que los procesos de gestión pública sean abiertos, equitativos v eficaces

Profesionalización de la gestión pública

Los nuevos problemas públicos exigen soluciones innovativas, un tratamiento no convencional sino creativo, v revisar su coherencia e impacto en los

espacios de la vida política. De ahí que sea necesario destacar que la gestión pública se desempeña dentro de un contexto altamente político caracterizado por la existencia de múltiples valores que ejercen presión sobre quienes toman decisiones. Se entiende así la política no sólo como un fenómeno general típico de cualquier organización, sino también como fenómeno macro-social de correlación y distribución de poder en partidos políticos y grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas` (Ospina, 1993; 44).

El centro de la reforma de la administración y gestión pública son los funcionarios, tanto en los niveles directivos como operativos. Colocar como elemento fundamental de la transformación de la gestión a los servidores públicos constituye un reto político e institucional. El eje del planteamiento es la profesionalización en el sector público, lo cual significa reconocer en los servidores del Estado una fuente de cambios y admitir que en ellos puede estar el potencial para estimular la transformación. Es el personal calificado v con vocación de servicio la matriz capaz de impulsar los cambios que tanto necesita la gestión pública, sobre todo en el marco de crecientes v



complejas atribuciones y responsabilidades en materia de servicios públicos, desarrollo urbano, salud, educación y asistencia social, por ejemplo.

El proceso de cambio y transformación nacional e internacional en los diferentes ámbitos de la vida social, hacen de la profesionalización del personal

público, una necesidad. Sin embargo, hasta ahora mucha importancia se ha dado a la modernización de las estructuras administrativas, a los procesos de simplificación y desregulación, a la adquisición de tecnologías modernas, pero es menor el énfasis en la preparación del personal, el elemento más importante

para traducir en resultados concretos los planes, programas, proyectos y políticas gubernamentales.

Los desafíos que impone el sistema económico, los profundos procesos de descentralización y lo que ello significa en términos de la redistribución del poder, la necesidad de generar espacios para la participación ciudadana en la gestión pública, la prestación eficiente y transparente de bienes y servicios, entre otros aspectos, obligan al fortalecimiento de la capacidad de gestión, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales, y el consiguiente desarrollo de valores, prácticas, conocimientos y destrezas que permitan a los funcionarios hacer frente a estos nuevos retos. (Simposio, 1993; 1)

Es evidente que en los últimos años, debido a las dificultades económicas y financieras, internas y externas, los recursos disponibles por el Estado para elevar las condiciones de vida de la población son escasos, y éstos no podrán ser racionalmente utilizados si se carece de los cuadros administrativos capaces de realizar bien, con oportunidad y sin derroche sus funciones. Así, la capacitación por y en el trabajo, la actualización de conocimientos, el mejoramiento continuo de las actitudes de todos los servidores públicos; el perfeccionamiento de estructu-

ras, métodos y sistemas administrativos, son una respuesta en favor de los reclamos populares por una gestión que no responde a sus necesidades y expectativas.

La implementación de programas de capacitación y actualización es una responsabilidad gubernamental, empero también requiere la necesaria toma de conciencia de los propios servidores públicos que deben asumir ante los procesos de formación, como una herramienta básica para un más eficiente desempeño de sus responsabilidades, y para su propio desarrollo personal y profesional.

La profesionalización de la función pública no es un objetivo tecnocrático, sino que está inmerso en los objetivos de transformación democrática de la sociedad. Por esta razón debe hacerse un esfuerzo sostenido para ampliar su visión de los problemas y elevar su capacidad de respuesta de los mismos.

Sin duda, la legislación funcionaria) debe reformarse a fin de propiciar un clima de seguridad y estabilidad en el trabajo, la posibilidad real de acceder a puestos de mayor importancia y retribución, en función de su preparación, dedicación y eficiencia; en suma de su profesionalización. En este sentido se proclama como necesaria e impostergable la carrera administrativa para mejo-

rar el actual estado de cosas en la función pública

... Es urgente la creación de una verdadera carrera administrativa... En tanto no se implante con carácter general, el funcionario seguirá privado de un legítimo derecho que le corresponde, y en virtud del cual, con arreglo a sus propios méritos y capacidades, puede aspirar a mejores puestos de trabajo en la organización, tanto en el orden profesional como en el económico`.

(Haro, 1989; 64).

Una carrera administrativa que permita al gobierno -en sus tres ámbitos: federal, estatal y municipal- contar con elementos humanos más capacitados, motivados, responsables y con vocación de servicio, que den a la gestión pública calidad y oportunidad en las respuestas a las demandas y expectativas ciudadanas, que elimine la discrecionalidad en el nombramiento y el cese fulminante de servidores aptos por no tener la misma ideología o ser contraria a la de sus superiores jerárquicos; que evite la falta de independencia de los empleados, dando lugar a prácticas serviles y actitudes abyectas; que favorezca los estímulos tendientes a propiciar un mayor rendimiento de los recursos humanos que laboran en el gobierno y en la administración.

En un contexto de restricciones económicas y

financieras, el reto de la gestión pública es dar respuesta óptima a los múltiples problemas rezagados y las crecientes demandas sociales de diferente índole, contando con menos o iguales recursos. Por eso hoy la profesionalización se ha convertido en una prioridad evidente y urgente, a fin de restaurar la credibilidad de la función pública y renovar la confianza de la ciudadanía en el aparato burocrático que le sirve.

En los albores de un nuevo siglo, la ciudadanía espera, mejor aún, exige una gestión pública de excelencia y con profunda vocación de servir bien a la sociedad; para convencerse de que el gobierno está en condiciones de proteger sus intereses en un entorno internacional más competitivo. La globalización es un proceso en marcha e irreversible. Si se quiere participar exitosamente en un ambiente mundial altamente tecnificado, complejo y competitivo, la profesionalización de la gestión pública es esencial e impostergable.

Tenemos ahora una sociedad más informada y conocedora de sus problemas, más participativa en los asuntos públicos y de su prioridad, exigente en la cobertura, imparcialidad y calidad en la prestación de los servicios, mas crítica de los rendimientos de la acción político-administrativa, dispuesta a pedir

cuentas y fincar responsabilidades, e incluso a sancionar a los gobiernos y administraciones negligentes. Avanzar a una gestión pública a la altura de las exigencias y expectativas sociales será un proceso tenaz, continuo, que implica la introducción de criterios de eficiencia, calidad, políticas de recursos humanos que sean impulsores del espíritu de iniciativa e innovación, adecuados sistemas de reclutamiento y promoción de los empleados, bien remunerados, de tal manera que la profesionalización permanente sustente la nueva cultura de la gestión pública. La profesionalización del personal público constituye uno de los factores clave para crear una administración orientada al servicio y, en definitiva, para mejorar las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

La gestión pública en las transformaciones de gobierno

En buena parte del Hundo, la última década ha sido testigo de transformaciones fundamentales, tanto en las relaciones entre los estados y sus sociedades nacionales como en los patrones de organización económica y política en el plano internacional. Fenómenos como la desregulación y apertura de mercados, el ajuste del Estado y la economía, la

desocupación y flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa, la integración regional y la globalización económica, han redefinido los roles tradicionales del Estado nacional -principalmente sus funciones benefactoras y empresarias- replanteando a la vez el papel del mercado, la empresa privada, los actores y espacios sub y supranacionales.

Estos procesos han vuelto a poner en el centro del debate académico la problemática del Estado, a partir de la constatación de que su dimensión y formas de intervención estaban sufriendo una transformación profunda. Así, hoy la reforma del Estado y del gobierno, como tendencias mundiales, son objeto de una prolífica producción académica y técnica. Esto significa que lo estatal y lo gubernamental responden a los cambios internacionales y nacionales y por eso las clases gobernantes, así como los cuadros burocráticos de decisión superior, emprenden tareas relativas a responder con creces al nuevo vigor de la vida ciudadana. Reforma de Estado y reforma de gobierno son respuestas para modernizar los procesos de decisión y gestión pública.

"La gestión pública en el contexto de la reforma del gobierno tiene importancia

central. Es sabido, que el grado de gobernabilidad y legitimidad es la clave para ganar o perder consensos. Para que la sociedad crea en el gobierno. Para que los ciudadanos reiteren su lealtad al gobierno, o bien se desencanten de él". (Uvalle, 1997; 61)

No obstante, la auténtica "reforma hacia adentro" en muchos países -principalmente los de menor desarrollo- es todavía incipiente. "la reestructuración efectiva de las instituciones burocráticas, la superación de las deformidades en la función de producción del Estado; la profesionalización del sector público; la deshurocratización de procesos; normas y procedimientos; la capacitación sistemática del personal; la introducción de tecnologías que aumenten la eficiencia de la gestión o incluso la transformación de las pautas culturales vigentes en las organizaciones estatales, han tenido hasta la fecha solo tímidos avances", señala Oszlak (1997; 28-29). Estas son las grandes cuestiones que conforman la agenda de la segunda reforma del Estado (en la primera fase de la reforma, el Estado se preocupó por adelgazar no por fortalecerse) y que requerirán una gran dosis de imaginación, recursos y voluntad política para su resolución.

Así, la modernización administrativa constituye una tarea indispensable e impostergable. De la re-

ducción	de estructuras	y	dotado de	capacidades
personal,	el problema	se	estratégicas,	a la vez
traslada	a cómo dotar	la	adaptativas,	que pueda

institucionalidad estatal de nuevas capacidades para incrementar la fortaleza y la eficacia del Estado, a su vez bajo una metodología de trabajo pluralista. Por tanto, de un coloquio auto-referenciado, reduccionista y formalista, el problema de la modernización administrativa se resitúa en una perspectiva más amplia, reconociendo la existencia de nuevas condiciones políticas y económicas, en el marco de una matriz "sociocéntrica", y a la vez admitiendo que la propia modernización administrativa es una condición para el despliegue de esa nueva institucionalidad político-económica.

Dos aspectos pueden ser resaltados en este último sentido. Uno alude a los focos de atención de la modernización administrativa inserta en los nuevos roles del Estado. El otro se refiere al modo de configurar el aparato estatal público en el marco de un enfoque "sociocéntrico".

El primero de tales aspectos remite a las capacidades administrativas que es preciso desarrollar para procurar que la agenda del Estado opere a favor de la modernización económica con equidad y de la democracia. Una capacidad da-

ve en este sentido pareciera ser la "inteligencia". La animación y la coordinación presuponen un Estado

solucionar problemas, anticipar y resolver conflictos y ejercitar su autoridad con el máximo de legitimidad, tanto en el plano político

como económico, sobre todo en este último caso, para diseñar y hacer cumplir las regulaciones (punitivas y no punitivas) necesarias en el contexto de la posprivatización, y desarrollar las desregulaciones que sean requeridas para el desarrollo social y mercantil. Pero además, se requiere de capacidades



para asegurar una prestación eficiente y flexible de aquellos servicios que deben ser mantenidos en la órbita pública -estatal y no estatal-, sea por sus externalidades, por las demandas que impone la afirmación de derechos sociales de la ciudadanía y, en general, porque involucran objetivos públicos a satisfacer. (Cunill, 1997; 233)

Por otra parte, la configuración de un aparato estatal público bajo un enfoque sociocéntrico remite a las metodologías de trabajo poniendo atención en la existencia de "sensores" en las propias organizaciones; en la instrumentación de estilos de trabajo participativos en la gestión, formulación y evaluación de las políticas públicas; así como en el control ciudadano. Un "Estado inteligente" presupone, a su vez, la apertura y adaptabilidad a los agentes sociales, teniendo en consideración su multiplicación bajo las nuevas condiciones socioeconómicas. Pero la presencia de estos atributos exige de la introducción de la deliberación pública e implican, por tanto, un modo de organización y de gestión que la posibilite. (Cunill, 1997; 234)

Los términos que se han propuesto para aludir al nuevo modelo de Estado -deseable, necesario, inteligente, modesto, reinventado- constituyen recursos retóricos para se-

ñalar la necesidad de transformación o, a lo sumo, un catálogo de recetas para lograrlo, que el sentido común aceptaría casi sin discusión. Se tiende a olvidar, en cambio, que la exclusión, el desmembramiento y la atomización de la sociedad civil, que ha acompañado los procesos de reforma estatal, hacen todavía más evidente la sensación de que la esfera pública tiende a desvanecerse, debilitando aún más al Estado post-reforma.

Desafíos de la nueva gestión pública

En una sociedad interdependiente, activa y contestataria como es la sociedad abierta de nuestros días, en los momentos en que los estados llevan a cabo importantes procesos de reforma; para una complejidad intermitente y multiplicada, la gestión pública constituye una tecnología que permite abordar realidades caracterizadas por la intensidad del cambio; por la interdependencia de las estructuras sociales, económicas y políticas y por el impacto cada vez mayor de lo que sucede en el ámbito de los gobiernos y las sociedades.

La gestión pública se enfrenta ahora y de cara al futuro a realidades que exigen una revisión a fondo de los medios del gobierno y la administración pública. 'Para situaciones de cambio constante y contextos cada vez más inter-

dependientes y complejos, la gestión pública tiene que reinventarse. Esto significa que su naturaleza pragmática, sus elementos conceptuales y su aplicación metodológica deben revalorarle para no caer en la conducta de los parches y los remiendos, es decir, no pretender resolver problemas viejos y nuevos como si no hubiese distinción entre unos y otros". (Uvalle, 1995; 15)

Aunque la gestión pública se localiza en lo fundamental en el espacio interior del Estado, sus tareas tienen incidencia y significación en la sociedad. La gestión por la gestión misma no es útil para el mejoramiento del Estado y de la administración pública. Reducirla únicamente a la manipulación racional y al perfeccionamiento de la actividad administrativa, es empobrecerla y condenarla a la existencia del sentido común.

La gestión pública en los tiempos actuales que son tiempos de transición, es decir, de fin de etapas y el acceso a otras, tiene un lugar importante en el contexto mundial que se caracteriza por vivir con una apertura amplia, que derrumba imperios burocráticos y que, con el empuje de la sociedad, sucumben por falta de adaptación al cambio y porque sus estructuras políticas y administrativas se han anquilosado.

La capacidad de los sistemas políticos es puesta a prueba a cada momento. El mundo de nuestros días demuestra que los patrones de la burocratización asfixiante y decadente son inoperantes. Las burocracias y las administraciones tienen que estar ad hoc con las exigencias de los tiempos actuales. Así, toca a los estados y a sus administraciones ser mejores; ser eficaces. Les corresponde aumentar el grado de gobierno el cual consiste en que la sociedad transforma sus condiciones de vida en razón de lo que los estados realizan en su favor para conseguir el progreso, el desarrollo y el bienestar colectivo.

"El modelo tradicional de las organizaciones parte de una visión del Estado como ente unilateral v omnipresente. Esto indujo a la formación de estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, infinidad de estratos jerárquicos, alto grado de formalización v rigidez en la asignación de roles y funciones. Las condiciones del nuevo escenario impulsan a un cambio. El supuesto de un Estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad obliga a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan movilidad ante demandas y procesos de transformación de las sociedades con

las que interactúan". (Cabrero, 1995; 56)

La gestión pública del Estado contemporáneo, entonces, tiene que contextualizarse desde una óptica distinta. La etapa de los sistemas cerrados de gestión no tienen cabida en un mundo orientado por la publicidad del poder. Las decisiones unilaterales y autoritarias de las instituciones son reemplazadas por el vigor y la presión de las agrupaciones ciudadanas, que son más demandantes, politizadas, informadas y contestatarias; más activas, organizadas y emprendedoras.

El modelo de gestión pública que percibe la administración pública como prestadora de servicios supone conceptualizar de manera diferente a la tradicional, los propios productos de la administración. En vez de asumir los procesos como productos, la atención se centra en los bienes o servicios que se prestan. En este sentido, se introduce una importante modificación tanto de la noción de responsabilidad como de los agentes ante los cuales ella se ejerce. De hecho, la contracara del enfoque de servicios de la administración es el relevamiento del consumidor -"el cliente"- como actor clave en el procedimiento de control sobre las agencias. En si, al introducir el concepto de cliente como elemento de referencia clave en la actividad de la

administración, la actividad de ésta necesariamente se centra en los resultados, va más allá de la preocupación por el procedimiento que caracteriza al modelo garantista. Dado que la organización responde al cliente, la administración pública mide, evalúa su actividad en función de lo que ofrece al ciudadano, de lo que éste necesita. "La *nccountnbfli(q*, en una perspectiva post burocrática de la administración pública, enfatiza en el carácter interactivo del trabajo, asumiendo que su utilidad y eficacia está asociada a la medida en que se conciba como un proceso continuo de ajuste mutuo con los usuarios y proveedores internos y externos, con las partes equivalentes en el mismo sistema organizativo, con los ejecutivos y, en general, con todas las partes interesadas. En definitiva, lo que resulta reclamado es un sentido de "responsabilidad ante los clientes", de forma que la atención y las energías de cada unidad de trabajo se concentren en satisfacer las necesidades de personas concretas. Las nociones de propósito, expectativas, retroalimentación v adaptación al cambio adquieren, en este enfoque, una importancia singular y los usuarios externos se erigen en protagonistas". (Cunill, 1997;288-289)

La administración burocrática, si bien constituye un paradigma clásico, ge-

nera una actuación auto-referenciada y, por ende, atenta contra la eficacia de la gestión de los asuntos públicos, sobre todo, habida cuenta tanto de su creciente complejidad como de la diversificación de los actores que requieren intervenir para su cumplimiento. La atención en este sentido se vuelca, cada vez más hacia un acotamiento de lo burocrático, junto con un esfuerzo por superarlo en todos aquellos ámbitos en que lo que resulta reclamado es un énfasis en la eficiencia y en los resultados de la acción administrativa desde el punto de vista de los ciudadanos así como en el desarrollo de esquemas de producción público-privado.

"De manera pues que, estando en principio dadas las condiciones extra administrativas para la transformación de la administración pública, reconocidos los límites de los primeros esfuerzos de la reforma del Estado en este campo, el siglo XXI se inaugura con un desafío doble. De una parte, aprovechar la oportunidad que las reformas económicas han abierto para el paso de una matriz Estadocéntrica a una sociocéntrica, donde la actuación del Estado esté signada tanto por una mayor autonomía como por una mayor eficacia. De otra parte, aprovechar la oportunidad que ofrecen los nuevos desarrollos sobre la administración pública que

se gestan en los años ochenta y noventa, para pasar de un modelo burocrático a uno posburocrático, donde el enfoque sea público y no de mercado." (Cunill, 1997; 305)

El núcleo de la "publicación" de la administración pública estriba en el diseño de mecanismos que la tornen socialmente responsable. Cada uno de los principios de reforma en curso puede contribuir a este propósito, junto con una institucionalidad de representación y participación social que viabilice una influencia directa e indirecta de la sociedad sobre el aparato del Estado. La noción de la *accountability* - traducida usualmente como responsabilidad de la administración- condensa el propósito de una esfera pública reforzada, racional, innovadora y efectiva.

En el presente y de cara al futuro, la gestión pública se desenvuelve y desenvolverá en realidades cada vez más turbulentas y complejas que dan vida a la fase de la posmodernidad. Debe considerar y afrontar elementos tales como las crisis, la globalidad, la interdependencia, la incertidumbre y la mundialización. Debe contribuir, en el marco de la reforma del gobierno, a realizar con un sentido de eficacia, la acción gubernamental; dar cabida a las crecientes manifestaciones de participación ciudadana

en la gestión. "De acuerdo con los desafíos que impone la propia mundialización a la gestión pública, esta tiene que ser más efectiva. Debe ser una gestión abierta, constructiva y visionaria para que lo inmediato de los problemas no la conduzca a perder el horizonte de las futuras realidades públicas y políticas que los estados han de enfrentar". (Uvalle, 1997; 59)

En este sentido, como se ha apuntado en líneas precedentes, la profesionalización del servicio público es esencial. La investigación en gestión pública también es de trascendencia vital. Con ella, además de producir conocimientos novedosos, se recrean y revisan los existentes para adaptarlos a las necesidades de las nuevas realidades que los estados viven.

El gran reto de la gestión pública -de hoy para el futuro- consiste en reorientar los procesos gubernamentales dejando atrás las políticas de austeridad y disciplina, ya que únicamente contraen la economía, frenan la sociedad y empobrecen a los estados desde el momento en que la producción y el empleo se restringen. Volver hacer prósperos a los estados e impulsar la sociedad a estadios de desarrollo justo, es el valor supremo de la gestión pública.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Villanueva Luis F. (1996). "Participación ciudadana y vida municipal", en *El Municipio en México*. Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal.
- Alcántara Manuel (1997). "El reto de la gobernabilidad democrática" en *Política y Ciencias Políticas, Conferencias Magistrales del Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración, iOrt Pública*. Coed del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Federal Electoral y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Alonso Jorge (1992). *El nuevo Estado Mexicmo I. Estado y Economía*, México, Universidad de Guadalajara.
- Arellano Gault David (1995). "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte" en *Gestión y Política Pública* Vol. IV, núm. 1. México, CIDE.
- Avala Espino José (1992). *Límites del Estado, Límites del Mercado*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cabrero Mendoza Enrique (1995). *Del administrador al gerente publico*. México, INAP.
- Cabrero Mendoza Enrique Y David Arellano (1993). "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica" en *Gestión y Política Pública* Vol. II, Núm. 1 México, CIDE, enero-julio.
- Crozier, Michel (1997). "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en *Revista Re(onna y Democracia* No. 7. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,
- Cunill Nuria (1991). *Participacion ciudadana. Dilemas y Terspeahbas Pala La denlo-clau-ación ale los Es lados latinoamericanos*. Venezuela, CLAD.
- Cunill Grau Nuria (1995). "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en *Revista Reforma y Democracia* No. 4. Venezuela, CLAD_
- Cunill Nuria (1997). *Repensando lo público a trapes de la sociedad*. Venezuela, CI AD-Nueva Sociedad.
- 1 Taro Bélchez Guillermo. "El servicio de carrera y los servidores públicos", en *Bravo Ahuja, Víctor E. (coord.), Tendencias ouutenn-pordneas de la a;uinistroc ion pública*. México, Diana, 198y
- Motta Paulo Roberto (1991). *bmmción y dena-cratúzación de la gestión pública*. Venezuela, CLAD-
- Ospina Bozzi Sonia M. (1993). "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública" en *Gestión y Rol fi ca Pública* Vol. 11, núm. 1. México, CIDE, enero-junio.
- Oszlak Oscar (1997). "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en *Revista Retorna y Democracia* No. 9. Venezuela, CLAD.
- Rabotnikof Nora (1997). *El espacio público y la deuno-craeia mode ma*. México, Instituto Federal Electoral. (Colección *menas de la Democracia*)
- Simposio Iberoanieriarno sobre nuevos Roles y I ni(io-nes de los bis til tos y Escuelas Nada ales de Adminis-tracien Pública. Venezuela, CIAD, 1993.
- Uvalle Berrones Ricardo (1994 a). *Los nuevas derrote ros de la zcirla estatal*. Toluca, Méx., Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Uvalle Berrones Ricardo (1994 b). "Formación de directivos y calidad total en los servicios", en *Revista IAPEM* No. 24. Toluca, Méx., octubre-diciembre.
- Uvalle Berrones Ricardo (1995). "La importancia de la evaluacum en la gestión pública antisinóptica", en *Revista Control Gubernamental* No. 7. Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México, julio-diciembre.
- Uvalle Berrones Ricardo (1997). *las trrnsondmues del Estado y la administración pública en la sociedad con-lenipora iea*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y LIBRERÍA

El Instituto de Administración Pública del Estado de México es una asociación civil, que tiene como propósito promover el desarrollo de la Administración Pública y ciencias afines.

El IAPEM cuenta con un Centro de Documentación y Librería, el cual pone a disposición de los usuarios material bibliohemerográfico especializado en administración pública, para venta y consulta

El Centro de Documentación del IAPF.M ofrece la consulta y préstamo del acervo bibliohemerográfico, audiovisual y banco de datos- Así como préstamo interbibliotecario con Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación e intercambio de publicaciones con instituciones afines de carácter local, nacional e internacional.

Con el fin de difundir ampliamente los conocimientos y experiencias recientes en la Administración Pública y áreas afines, desarrolla una importante labor editorial a través de la edición de publicaciones como:

Revista IAPEM (trimestral) Proporciona información especializada y actualizada en administración pública y disciplinas afines. La suscripción anual a la Revista tiene un costo de \$160.00 M.N (Ciento sesenta pesos 00/100 M.N)

Libros, producto de investigaciones sobre la teoría y práctica de la administración pública.

Ademas tenemos publicaciones de las siguientes instituciones o empresas editoriales:

- Instituto Nacional de Administración Pública
- Universidad Autónoma del Estado de México
 - El Colegio Mexiquense
 - El Colegio de México
- Centro de Investigación y Docencia Económica
 - Miguel Angel Porrúa
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
 - Narváez y Asociados
- Instituto Sonorense de Administración Pública
- Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro

Aprovecha **el 50% de descuento** que ofrecemos en nuestras publicaciones a profesores, estudiantes y servidores públicos con credencial vigente.

VEN Y CONOCENOS

Av Hidalgo Pto. No. 503,
Col La Merced, C.P. 50080
Toluca, México
Tels 14-38-21; 14-06-89; Fax 14-07-83

Felipe Villanueva No-601-ü,
Col. Morelos
Toluca, México
Tel 70-34-54