

Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina

CONCEPTUAL FRAMEWORK OF PUBLIC MANAGEMENT FOR LATIN AMERICA

Jaime Torres Fragoso*

RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre la definición, surgimiento y alcances de la filosofía administrativa conocida como gerencia pública, particularmente para Latinoamérica. Para cumplir ese propósito, el ensayo presenta en primer término los rasgos que, en términos generales, han caracterizado históricamente a sus administraciones públicas. Enseguida se exponen algunos de los elementos que definen la aceptada crisis de legitimidad del Estado y de la propia administración pública en América Latina, así como los criterios que incorpora su modernización: la eficacia, la eficiencia y la legitimidad de la gestión, y la de la hechura de políticas públicas contemporáneas.

Finalmente, se desarrolla el apartado que titula este trabajo, en donde se exponen los conceptos de gestión y gerencia pública, junto al de management. En él se observa que una herramienta disponible para la modernización de nuestros aparatos públicos lo representa la gerencia pública, vista como un modelo para recobrar mucha de la legitimidad perdida a través de los criterios señalados antes. Asimismo, se advierte que esta herramienta si bien no es tan novedosa ni representa la panacea a todos los problemas que aquejan a las administraciones públicas, no representa tampoco la simple incorporación en el ámbito gubernamental de técnicas surgidas en el mundo empresarial.

ABSTRACT

This paper considers the definition, the origin and the scope of the administrative philosophy known as public management in Latin America in particular. The paper opens with an account of what, broadly-speaking, has characterized Latin American public administrations in the past. Subsequently a number of the elements that typify the widely-accepted 'crisis of legitimacy' of both the State and of public administration itself in Latin America, together with the criteria for reform- such as effectiveness, the efficiency and legitimacy of management and the efficacy of current public policies- are presented.

Finally the section from which this paper takes its' title is developed and in which public management and management concepts are described. It can also be observed here that public management (when viewed as a model for the recovery of much of the legitimacy lost for the reasons mentioned previously) is a useful tool for public sector reform. However, it must be pointed out that public management as a public sector reform tool is not a new or innovative idea; neither is it a panacea for the ills of public administrations, nor should it be viewed as simply the transfer of private-sector management ideas to the governmental organizations.

* Ingeniero industrial, maestro en Administración Pública egresado del CIDE y doctor en la misma disciplina por la Universidad Nacional Autónoma de México. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) dirigido por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y es autor de varios artículos sobre gestión pública publicados en medios nacionales e internacionales. Actualmente se desempeña como profesor investigador titular en la Universidad del Istmo en México, donde dirige el Cuerpo Académico de Gerencia Pública. *México*.

Correo electrónico: jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx ó jaimetorres500@yahoo.com.mx

Artículo Tipo 2: de Reflexión. Según Clasificación de Colciencias

Fecha de Recepción: 22 de mayo de 2008.

Fecha de Aprobación: 4 de junio del 2008.

Palabras clave: Administración Pública, Modernización, Eficacia, Eficiencia, Legitimidad, Gerencia Pública

Key Words: Public Administration, Modernization, Effectiveness, Efficiency, Legitimacy, Public Management

INTRODUCCIÓN

Ante la crisis de legitimidad que sufren los Estados y las administraciones públicas de Latinoamérica, la modernización de ambos elementos constituye un requisito impostergable y necesario para incrementar los niveles de vida de la región. Sin duda, el deterioro en la legitimidad del Estado incorpora a la vez el desgaste de la legitimidad de la administración pública, considerando que esta problemática se genera por la distorsión de las relaciones entre los Estados y las sociedades de América Latina contemporáneas, y en donde el rol de la administración pública es el de servir de vínculo entre tales relaciones. Además, el hecho de que los aparatos de la administración pública en las diversas naciones de la región no fueran capaces de satisfacer ni medianamente las demandas de sociedades cada vez más informadas y exigentes (Torres, 2007, p. 12), originó el que el rol del Estado fuera severamente cuestionado en los últimos años.

En este escenario, y de acuerdo a numerosas propuestas, la llamada modernización de la administración pública ha surgido como una manera de enfrentar esta crisis de legitimidad de una manera decorosa. Con el fin de clarificar el debate, hay que puntualizar que si la pretensión es lograr una acción de fondo y de largo aliento, toda iniciativa modernizadora debe incorporar necesariamente los tres niveles siguientes: 1) un primer nivel de análisis referido al prerequisite de la *eficiencia*, donde la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública que desperdicia recursos y energía organizacional, 2) un segundo nivel de análisis referido al prerequisite de la *eficacia*, donde se considera a la modernización como un proceso encaminado al logro de los objetivos y metas estatales, y 3) un tercer nivel de análisis referido al prerequisite de la *legitimidad*, donde se percibe a la modernización como un proceso que restablezca el diálogo Estado-sociedad

como una solución a la crisis de legitimidad (Cabrero, 1997).

Coincidiendo ampliamente con lo anterior, Majone (1996) indica que tres rasgos relativamente nuevos se deben buscar en la manera de hacer e implantar políticas públicas modernas: el redescubrimiento de la eficiencia como un objetivo primario de las políticas (donde el propósito es mejorar la posición de todos o casi todos los individuos o grupos en la sociedad), el reconocimiento de la importancia estratégica de la credibilidad política, y el incremento en la delegación de poderes para la hechura de políticas a unidades tecnocráticas de considerable independencia.

Ante esta necesidad de transformación y readecuación, las administraciones públicas de occidente han coincidido en una serie de medidas generales para tratar de mejorar de manera radical su accionar. Al tener resonancia de carácter internacional, estas disposiciones (entre las que destacan la actuación con base en la rendición de cuentas y el logro de objetivos, la desconcentración y descentralización en la toma de decisiones y de unidades gubernamentales, así como la mejora de los procesos de servicio), amalgamadas en múltiples experiencias exitosas surgidas de varios países del hemisferio, especialmente de Europa así como de Nueva Zelanda, Australia y los Estados Unidos, se han identificado con el nombre de nueva gerencia pública (NGP). La que constituye uno de los modelos de gestión más empleados en la actualidad por los directivos públicos para darle mayor racionalidad a las organizaciones que dirigen.

Aunque los problemas de las naciones más desarrolladas, como las descritas arriba, no son exactamente iguales a los que presentan las naciones latinoamericanas, la evidencia sugiere que la implantación de algunos de los postulados fundamentales de la NGP, con las debidas adecuaciones organizacionales y culturales para nuestro contexto específico, constituye una acción

¹ Información más específica sobre la implantación del modelo de NGP en el sector público mexicano se puede encontrar en Torres, Jaime (2006).

factible y útil en la búsqueda de esa eficiencia, eficacia y legitimidad en el accionar de nuestras administraciones públicas.¹

No obstante, se debe señalar que si tal como se ha demostrado, en esos países desarrollados la NGP no constituye la panacea para los problemas que presentan sus Estados y sus administraciones públicas, menos aún lo es para nuestra realidad. Es indudable que los problemas en torno a la gerencia y administración pública en América Latina son más complejos e involucran aspectos sociales, políticos, y administrativos que guardan íntima correlación con un menor desarrollo económico y democrático. En este entorno, la NGP constituye sólo una más de las estrategias disponibles para la mejora de nuestros aparatos públicos.

Por lo tanto, este ensayo analiza los orígenes de la crisis de legitimidad del Estado y de la administración pública, la que a su vez propició la aparición de algunos postulados de la gerencia y la nueva gerencia pública en las entidades públicas contemporáneas de América Latina, acción vinculada con fenómenos modernizadores. Asimismo, se revisan con mayor amplitud los conceptos de eficacia, eficiencia y legitimidad para comprender el de gerencia pública, además de algunas características y dimensiones que rodean a este paradigma administrativo, incluyendo algunas propuestas de reconocidos investigadores del tema.

1. DESARROLLO

1.1 CARACTERIZACIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA

Para muchos estudiosos de la teoría de la organización, el hecho de que varias características indeseadas se hayan venido reproduciendo en las administraciones públicas de la región (como niveles muy pobres de democratización política; monopolización de las decisiones por parte del aparato de gobierno;

actuaciones de funcionarios basadas en el cumplimiento de leyes y reglamentos, satisfaciendo las necesidades de mandos superiores o camarillas y no las demandas de la sociedad; manejo inadecuado y despreocupado de los recursos públicos; etc.), originando con ello una severa pérdida en su legitimidad, obedece en parte al agotamiento del modelo organizacional burocrático planteado por Max Weber. Si bien este modelo fue aplicado en Latinoamérica con demasiadas distorsiones respecto a lo propuesto por el lúcido sociólogo alemán, existe consenso en que hoy en día no es suficiente para enfrentar la creciente complejidad observada en todos los aspectos que atañen no sólo a las organizaciones sino a la sociedad en su conjunto (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998, p. 11.).²

Sin embargo, conviene recalcar que el reconocimiento y afán de mejorar esta situación no es algo nuevo, desde lustros atrás se vienen desarrollando esfuerzos de mejora que han partido del hecho de reconocer las distorsiones de nuestros arreglos organizacionales. Sobre el particular, hace varios años Carlos Paramés señaló:

Es de sobra sabido que Max Weber [...] dejó plasmadas las bases del modelo burocrático que ha llegado a nuestros días: La organización burocrática ha venido así descansando en los principios de la *división del trabajo* [...], *permanencia, jerarquía e impersonalidad de las normas* [...]. Pues bien, este modelo burocrático está hoy en crisis. Michael Crozier en 1974,³ ha demostrado que esta organización impersonalmente gobernada ha generado un aislamiento de estratos y categorías jerárquicas, ha llevado al centralismo de las decisiones y al desarrollo de poderes paralelos [...] dando lugar con ello a un tipo de acción administrativa excesivamente rígida y limitada, impermeable a las reacciones del medio al que se adapta con retraso tras largas y penosas desviaciones (Paramés, 1978, pp. 385-386).

² Al respecto, el CLAD señala que en América Latina no se alcanzaron en muchas ocasiones algunas de las propuestas del modelo weberiano, por ejemplo, la profesionalización y la meritocracia de los funcionarios públicos, debido a prácticas patrimonialistas y clientelistas (aspectos que también identifican Arellano y Cabrero como veremos más adelante). Sin embargo, se agrega que este modelo no contempla algunos rasgos de la modernización del sector público como la eficiencia, la democratización del servicio público y la flexibilización organizacional.

³ Para este reconocido autor, "el burocrático no es solamente un sistema que no se corrige en función de sus errores, sino también demasiado rígido como para adaptarse a las transformaciones que la acelerada evolución de las sociedades industriales hace cada vez más imperiosamente necesarias sin sufrir crisis".

En ese orden de ideas y con base a una extensa investigación, las organizaciones públicas latinoamericanas pueden ser caracterizadas de la siguiente manera:

1. La organización es un espacio de dominación de un grupo privilegiado.
2. La organización se constituye en un foro de luchas de poder.
3. El sistema de interrelación es un sistema de intercambios.
4. La autoridad se visualiza como un privilegio.
5. Los procesos decisivos, ajenos a una racionalidad técnica, se inclinan a la imposición o a la negociación entre grupos.
6. La estructura formal rígida y poco utilizada.
7. La relación entre individuos tiende a ser una relación clientelista (Arellano, et al., 2000, pp. 408-412).

1.2 LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El hecho de que estos dos conceptos se encuentren en una evidente crisis de legitimidad es una idea compartida por casi todos los científicos sociales contemporáneos. En forma inequívoca, la crisis de legitimidad del Estado es a la vez la crisis de legitimidad de la administración pública: esta crisis viene dada por la distorsión de las relaciones entre los Estados y las sociedades contemporáneas y, como lo menciona Cabrero, la administración pública es el puente responsable de dicha relación. Además, el hecho de que los aparatos de la administración pública en las diversas naciones, particularmente en las latinoamericanas, entraran en evidentes crisis de gestión, es decir, que no fueran capaces de satisfacer ni medianamente las demandas de una sociedad cada vez más informada y exigente, originó que el rol del Estado fuera severamente cuestionado en los últimos años.

Esa incapacidad de la administración pública en América Latina para cumplir con las expectativas sociales obedece fundamentalmente a que el paradigma que imperó hasta hace poco tiempo respecto a la manera de ejecutar nuestro arreglos organizacionales y de proporcionar los servicios públicos se vio rebasado por los contextos sociales y económicos contemporáneos que exigen mayor responsabilidad, agilidad, flexibilidad y transparencia en los quehaceres

administrativos. Ante este escenario, la NGP aparece como un instrumental que intenta revitalizar la gestión pública en el área y a la vez restablecer, como elemento toral, los canales

de comunicación ente el Estado y la sociedad.

En este entorno, Cabrero indica que la llamada modernización de la administración pública ha surgido como una respuesta para enfrentar esta crisis de legitimidad de una manera decorosa; asimismo, propone como antes se apuntó, el que se diferencien los niveles de análisis de esta modernización:

- Un primer nivel de análisis referido al prerrequisito de la eficiencia. Donde la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas obsoletas.
- Un segundo nivel de análisis referido al prerrequisito de la eficacia. En donde se considera la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas estatales.
- Un tercer nivel de análisis referido al prerrequisito de la legitimidad. Aquí se percibe a la modernización como un proceso necesario que reestablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal. La administración pública es concebida como un aparato de dominación, unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma, evitando al máximo la dependencia del aparato estatal. El agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización (Cabrero, 1997, pp. 31-35).

De acuerdo a lo anterior, todo proceso de modernización del aparato estatal, debe integrar los tres niveles, si es que pretende ser una acción con profundidad, “se requiere

por tanto de transformarlo hacia un aparato con niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer” (Cabrero, 1997, p. 36).

1.3 MARCO CONCEPTUAL DE LA GERENCIA PÚBLICA PARA AMÉRICA LATINA

Una serie de cambios vertiginosos definen las agendas políticas y administrativas nacionales e internacionales. Estas transformaciones de carácter social, político, económico y organizacional, tendientes a la modernización de los aparatos públicos, si bien las podemos observar en casi todo el mundo, en Latinoamérica obedecen en gran medida al agotamiento de un modelo que ya no podía perpetuarse al perder la legitimidad que tuvo en algún momento histórico.

Si bien la modernización de las organizaciones gubernamentales en los países desarrollados es en la mayoría de los casos un problema básicamente de mayor eficiencia administrativa, “en el continente latinoamericano [...] es un problema mucho más amplio e interconectado de cambio político, social, económico y también ciertamente administrativo” (Cabrero, 1997, p. 23).

En este orden y de acuerdo a Beltrán et al., (1996, p.15), la modernización económica se vincula con el concepto de eficiencia a través de la libre participación en los mercados de los agentes económicos (productores, consumidores, trabajo y capital); mientras que a nivel político, se entiende como un proyecto de carácter democrático basado en la capacidad de elección y en el establecimiento de escenarios que permitan una competencia política justa; por su parte, la modernización social pretende establecer formas de coordinación donde el ciudadano aparece como el centro en torno al cual gira la acción.

En tal sentido, una de las herramientas que pueden ser de gran ayuda en esta transformación del aparato estatal y de la administración pública en

lo particular lo constituye la gerencia pública,⁴ cuya importancia, siguiendo a Lynn y Wildavsky (1999, p. 239), reside en el hecho de que involucra varias cuestiones, tanto concretas como simbólicas, acerca de lo que significa la gerencia en el sector público y la forma como deberá realizarse, sin que sea vital que encontremos una definición del término. Sobre este último aspecto, cabe señalar que el uso de vocablos como gestión o gerencia dentro de la administración pública ha generado en algunos sectores académicos y profesionales cierta polémica o confusión, aunque en realidad en la mayoría de los casos esta discusión es ociosa. Basta observar que desde hace mucho tiempo en los textos más importantes en la materia se ha adoptado su uso y aplicación de manera indistinta. Finalmente, más que en torno a terminologías, la discusión necesaria respecto a los organismos públicos es sobre la manera en que se les puede mejorar y con ello brindar mejores servicios a la población. Sobre este supuesto debate se ha señalado:

En cuanto a la diferencia entre gestión y gerencia públicas se trata de un matiz semántico. Una vez que en los Estados Unidos se impulsa la idea de *public management*, poco a poco se va introduciendo este concepto al resto de los países. En Francia, por ejemplo, desde inicios de la década de los ochenta se incorpora el término como un anglicismo; lo mismo sucede en muchos otros países del mundo. Curiosamente, en España, para evitar el anglicismo, se incorpora un galicismo: *gestión pública*, que viene del francés *gestion publique*. En algunos países de América Latina se adopta la denominación *gerencia pública* refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente gestión o gerencia pública (Cabrero, 1998, p. 23).

En cuanto a lo que denota el término gerencia, Paramés (1978, p. 59), empleando el de *management*,⁵ indica que es:

- Una función de alto nivel de todas las organizaciones.
- Un proceso de utilización sabia de personas y cosas.

⁴ En este trabajo se usa el término de gerencia pública como sinónimo de gestión pública y el de *public management* como su similar en inglés.

⁵ Incluso la aplicación de este concepto tampoco es novedoso en la práctica de la administración pública. Dwight Waldo (1967:2), uno de los autores más respetados, indica que esta ciencia es la aplicación del *management* a los asuntos del Estado. En otra de sus obras editadas en México (1979:469), indica que ningún concepto ha sido más relevante en el estudio de la administración pública que el de la *eficiencia*. Esto se cita por que a algunos teóricos les causa temor el enfoque “eficientista” de la NGP.

- Un grupo de personas responsables del gobierno de grupos sociales de muy diversa condición.

Con base en lo anterior, la gerencia pública es una actividad compleja ejecutada por grupos de alto nivel dentro de las organizaciones estatales encaminada a incrementar el nivel de bienestar de la sociedad y que exige la más eficiente utilización de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles. Por consiguiente, de una adecuada gerencia pública se generarán políticas públicas satisfactorias. En este orden, Uvalle (1994, p. 9) ha señalado que los equilibrios de la vida social y política tienen que manejarse con eficiencia y eficacia, y que la gerencia pública se vincula íntimamente con el destino de la democracia y con las capacidades que los gobiernos tienen para incorporar, institucionalizar y procesar las demandas y necesidades sociales.

En la misma dirección, Guerrero (1998, p. 20) se apoya en otros autores para indicar que las *policies* (políticas públicas) principales están determinadas por el *management* y que éste constituye un nexo entre *policy* (política pública) y administración.

Con relación a las políticas públicas, Majone, uno de los más influyentes autores en este campo, indica que el rol cada vez más importante de las ideas y las instituciones⁶ en su hechura puede ser explicado en términos de tres rasgos relativamente nuevos: el redescubrimiento de la eficiencia como un objetivo primario de las políticas, el reconocimiento de la importancia estratégica de la credibilidad política, y el incremento en la delegación de poderes para la hechura de políticas a unidades tecnocráticas de considerable independencia (Majone, 1996, p. 611).

De acuerdo a ello, las políticas o instituciones se consideran eficientes si su propósito es mejorar la posición de todos o casi todos los individuos o grupos en la sociedad, en contraste con las políticas redistributivas, cuya finalidad es mejorar la posición de un grupo de la sociedad a costo de otro. Agrega Majone que la “buena” política

pública ya no es aquella producto de luchas entre grupos, sino aquella emanada de un análisis político racional, y que en Europa, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda, la desregulación, privatización, así como las reformas regulatorias y sobre bienestar social (las que dieron origen al movimiento de NGP como veremos más adelante) fueron precedidas y preparadas por debates intelectuales intensos (Majone, 1996, pp. 612-614).

En cuanto a la credibilidad política, Majone añade que existe una interesante correlación entre ésta y la eficiencia. Esto es así ya que las políticas eficientes tienden a ser más estables, por lo tanto más convincentes que las políticas ineficientes, las cuales son siempre más proclives a ser reemplazadas. Sin embargo, asegura que es más probable que los hacedores de políticas fueran inducidos a considerar la credibilidad política por la nueva percepción de sus ventajas en un mundo donde las fronteras nacionales son cada vez más porosas. Así, la política doméstica es proyectada cada vez más fuera de estos límites, pero ésta puede alcanzar sus objetivos únicamente si es persuasiva. Incluso a nivel local, agrega Majone, la complejidad creciente del medio donde se generan las políticas públicas continúa erosionando la efectividad de las técnicas tradicionales altamente centralizadas de comando y control de la burocracia gubernamental. En cambio, la característica más importante de las nuevas formas de regulación económica y social es que su éxito depende en su influencia en las actitudes, hábitos de consumo y formas de producción de millones de individuos y cientos de miles de firmas y unidades locales de gobierno.

Dentro de este contexto, la credibilidad, que puede ser alcanzada mediante la delegación de poderes a organismos convenientes, constituye una condición esencial de la efectividad política (Majone, 1996, pp. 615-616).

Agrega el mismo científico italiano que las agencias independientes se justifican no sólo por la necesidad de pericia y experiencia en materias de alta complejidad técnica, sino que también debido a que pueden proveer una mayor

⁶ En esta sección este término es utilizado desde la perspectiva neoinstitucional, es decir, “como un conjunto de normas respecto a un conjunto particular de actividades”.

continuidad a las políticas que los departamentos gubernamentales. En este sentido, las instituciones son importantes ya que un sistema efectivo de reputación no puede depender nada más de conductas individuales, sino que debe ser soportado por reglas de procedimiento capaces de asegurar equidad y transparencia, así como por la cultura administrativa y la cohesión de la organización en su conjunto (Majone, 1996, pp. 617-625).

Para concluir, Majone (1996) argumenta que las formas contemporáneas de hacer política pública están sufriendo una transformación, ya que estamos dejando atrás el viejo esquema centrado en el Estado, con flujo de arriba-hacia abajo, apoyado en instrumentos de comando y control, mismo que fuera popular en los años sesenta y setenta del siglo pasado, para movernos hacia un modelo con una visión más contractual respecto a la manera de hacer las políticas públicas. Para este investigador, este nuevo esquema genera un conveniente marco conceptual para comprender los vínculos entre la búsqueda de la eficiencia, la trascendencia cada vez mayor de la credibilidad política y el redescubrimiento de la importancia de las instituciones.

Asimismo, la evidencia sugiere que ante los reclamos por parte de la población en su conjunto (Arellano et al., 2000),⁷ la gerencia pública, dado los aspectos que subyacen en ella, es un vehículo de gran utilidad para enfrentar esta problemática realidad. No obstante, se debe considerar que si bien esta filosofía administrativa puede resultar útil y provechosa si es bien interpretada y aplicada, no es la remediadora, como por arte de magia, de todos los males que aquejan a la administración pública. No existe en el campo de la administración, y difícilmente en algún otro campo del saber, una iniciativa, herramienta o modelo que se pueda erigir como la panacea en algún momento histórico; todas, finalmente, dado su alcance limitado, requieren de otras serie de técnicas afines o de otras ciencias para la comprensión y mejora de la sociedad en la que nos desarrollamos.

...] considero necesario añadir algunos elementos sobre el concepto mismo de *gerencia pública*, buscando evitar tanto la satanización como una “idea reduccionista que proviene de la empresa privada”, como la mistificación que sugiere que “la gerencia pública constituye la panacea a los problemas de la modernización gubernamental”. La gerencia pública no es ni lo uno ni lo otro. Se trata simplemente de otra corriente de estudio que se suma a las ya existentes para entender la complejidad de la acción gubernamental (Cabrero, 1997, p. 17).

La relevancia que en estas fechas adquiere el tema tratado es indiscutible. Cabrero (1997), uno de nuestros teóricos más reconocidos en estos tópicos, ha señalado que no obstante que la implantación de la filosofía en torno a la gerencia pública se aprecia en varios círculos académicos y laborales latinoamericanos como una agresión a la perspectiva tradicional de la administración pública, en forma paradójica la primera aparenta ser uno de los instrumentos más poderosos para recobrar la capacidad de gobierno y la legitimidad de esta última ante sociedades cada vez más informadas y que le exigen mayor eficacia y transparencia en los servicios recibidos. Agrega que sin embargo, a la fecha muchas de los supuestos esfuerzos modernizadores han consistido en meras y despreocupadas iniciativas privatizadoras, lo que ha reducido el tamaño del Estado y desmantelado a la administración pública.

[...]La gestión y la gerencia pública son de las muy pocas herramientas que hoy por hoy tenemos para recobrar la confianza y legitimidad no sólo de la administración pública, sino del ente estatal, de lo público como el espacio esencial de realización humana (Cabrero, 1997, p. 25).

Coincidiendo con lo que comenta Cabrero, se debe agregar que gerencia pública no significa una simple acción de privatización de bienes, organismos o servicios públicos, como tal parece que la conciben muchos de los funcionarios públicos de la región. Más bien, este paradigma tiene que ver con la modernización de la

⁷ “La reforma de los gobiernos aparece hoy en día como un factor sustantivo en la agenda política y social en diversos países. Países de todos los continentes y de todos los niveles de desarrollo, han impulsado en los últimos años diversos programas de reforma administrativa y política de sus gobiernos. Desde políticas masivas de privatización hasta francos programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales, la idea sustantiva que aparece es que los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad”.

administración pública, contemplándose el fenómeno privatizador (CLAD, 1998)⁸ como una alternativa en ciertos casos. Además, se considera que el uso de esta filosofía no es un fenómeno temporal, ya que por una parte no es un herramienta tan nuevo (Hood & Jackson, 1997), además de que pareciera ser que ante el estado de cosas, varios de sus principios se tendrán que ejecutar permanentemente mientras exista la

administración pública de la forma en que la concebimos. Más aún, tampoco significa la simple incorporación de técnicas y preceptos provenientes de la gestión empresarial (Shand, 1996). Así:

“La gerencia pública no constituye una moda ni tampoco es una obviedad o mera extrapolación de conocimientos y esquemas de la gerencia

CUADRO No. 1
Diferencias entra la administración pública y la gestión pública⁹

| Variables de diferenciación | Administración pública tradicional | Gestión pública |
|---|---|--|
| Prerrequisitos básicos | Cumplimiento de las normas (jurídicas o técnicas) | Búsqueda de eficiencia, eficacia y legitimidad |
| Concepción del Estado | Dominante, unilateral | Modesto, participativo |
| Base de la legitimidad de la administración pública | Jurídica, técnica | Vinculación Estado-sociedad |
| Estructura organizacional | Vertical, jerarquizada. Alta formalización, estable | Horizontal, flexible. Roles cambiantes |
| Sistema de planeación | Rígido, de arriba hacia abajo | Flexible, abierto, correctivo |
| Sistema de dirección | Centralizado, formal, por autoridad | Descentralizado, trabajo en equipo con autonomía relativa |
| Sistema de evaluación | Control normativo | Evaluación de impacto. Evaluación de desempeño |
| Sistema administrativo dominante | Administración clásica | Cogestión (Estado-sociedad) |
| Percepción del contexto | Dinámico (demandas sociales que crecen) | Turbulento (demandas cambiantes, conglomerado social en proceso de transformación) |

FUENTE: Adecuado a partir de Cabrero, 1997, p. 137.

⁸ Conviene aclarar que tal como lo señala el CLAD, existe una confusión en conceptos generada por una perspectiva dicotómica que contraponen lo estatal a lo privado y que considera que si el Estado no ejecuta directamente la prestación de los servicios, éstos han sido privatizados. Este trabajo se suma a la propuesta del mismo centro respecto a reconocer la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no-estatal, donde el concepto de lo público sobrepasa el concepto de estatal, y contempla la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos. En ese sentido es usado el término *privatización* en este.

⁹ El cuadro incorpora modelos de administración y gerencia pública emanados de la teoría y que sintetizan, respectivamente, una serie de prácticas y anhelos. En la realidad, las organizaciones públicas se ubicarán en una posición intermedia entre uno y otro modelo.

privada a la esfera de gobierno. Por el contrario, es un campo de conocimiento propio, amplio, complejo y especializado” (Uvalle, 1994, p. 8).

Por consiguiente, la gerencia pública es un eje fundamental, específico dentro de la ciencia conocida como Administración Pública y cuya distinción de la administración pública tradicional (entendida como ejercicio profesional) la podemos sintetizar a través de las siguientes variables:

2. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

De acuerdo a lo analizado en este trabajo, tanto el Estado como la administración pública de diversos países cayeron en una evidente crisis de legitimidad, situación originada, entre otros elementos, por una gestión inadecuada e incapaz de satisfacer de manera cabal las demandas de la ciudadanía. Este hecho es particularmente evidente en el conjunto de las naciones latinoamericanas, las cuales están realizando esfuerzos para tratar de erradicar los rasgos que determinaron durante muchos años el proceder de sus aparatos de gobierno. Entre éstos se cuentan la centralización de las decisiones, la actuación de funcionarios teniendo como único referente el simple cumplimiento de leyes y normas (aunque sabemos que eso en incontables casos ni siquiera se cumplió), la búsqueda de la satisfacción de intereses de mandos superiores o camarillas y no de las demandas de la sociedad, manejo inadecuado de los recursos públicos, etc.¹⁰

Ante este panorama, parece que existe pleno consenso de orden internacional de que una de las vías para lograr una readecuación en el desempeño de las organizaciones de gobierno es la implantación de una verdadera gerencia pública, misma que como ya se comentó, de modo irónico, según los norteamericanos Lynn y Wildavsky, lo que tiene de nuevo es un hincapié renovado en los problemas antiguos, destacando su aplicación contemporánea.

Además, tanto la teoría que sobre el particular ha venido prevaleciendo en la administración pública moderna, como los esfuerzos prácticos emprendidos en diversas latitudes en los últimos

años, coinciden en una serie de características o propuestas para enfrentar esa crisis de legitimidad. Estas propuestas y fenómenos heurísticos que intentan la gradual transformación hacia la mejora presentados en muchas organizaciones públicas del mundo, particularmente en los países miembros de la OCDE, es lo que se aglutina con el nombre de la nueva gerencia pública.

A pesar de que resulta claro que no existe una definición contundente sobre lo que significa o lo que debería de ser la nueva gerencia pública, ésta se puede entender como una nueva filosofía respecto a la manera de hacer las cosas en las organizaciones de gobierno. Así, la NGP gira, entre otras cosas, en la actuación buscando el logro de objetivos comunes (sentido de misión organizacional), la rendición de cuentas en el desempeño profesional, la estructuración y toma de decisiones organizacionales en forma horizontal y no verticalmente, la descentralización en la toma de decisiones (a nivel tanto personal como organizacional), etc. Todo ello para asegurar que los procesos de prestación de bienes y servicios al interior de los organismos públicos alcancen parámetros de calidad que satisfagan los requerimientos de las sociedades modernas.

Otros rasgos relevantes que definen a la NGP, mismos que persiguen la eficacia, la eficiencia y la economía en la gestión pública, son: el desarrollo de capacidades estratégicas en la gestión del gobierno (como el timonear y no remar que proponen Osborne y Gaebler (1992) y la desconcentración de bienes y servicios), el énfasis en los procesos y la reorganización de las organizaciones públicas en torno a ellos (eliminando estructuras demasiado centralizadas), así como la autonomía y responsabilidad en la actuación de los servidores públicos.

Para el caso de América Latina la aplicación de varios de estos elementos en la forma de una amplia gama de reformas gubernamentales es los países que la conforman es ya una realidad.¹¹ Lo que resta es hacer una serie de ejercicios en cada país para medir la efectividad de esas reformas y el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, de tal forma que de ellos se derive la

¹⁰ Se debe aclarar que estas son características muy generales. En la práctica administrativa los sectores públicos de Latinoamérica también han tenido la participación de muchos servidores públicos y de organizaciones honestas y eficientes.

¹¹ Si se desea conocer el panorama general de las reformas estatales emprendidas recientemente en los países continentales latinoamericanos consúltese, por ejemplo, a Torres, Jaime (2007, p. 13).

implementación de nuevos programas y proyectos mejorados en una ruta hacia la mejora continua. Como diría Kliksberg (1989), debemos cambiar el enfoque prescriptivo por el heurístico en la transformación de los Estados y las administraciones públicas de nuestra región; antes las demandas de la ciudadanía y del contexto, pareciera que no hay otra alternativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Arellano, D., Cabrero, E. & Del Castillo, A. (2000). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE – Miguel A. Porrúa.
- Beltrán, U., Castaños, F., Flores, J., Meyenberg, Y., & Del Pozo, B. (1996). *Los mexicanos de los noventa*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. México: INAP.
- (1997). “Estudio introductorio”, en B., Bozeman (1998) (Ed.). *La gestión pública, su situación actual*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – FCE.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, recuperado el 20 de agosto de 2007, de: www.clad.org.ve.
- Crozier, M. (1974). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Guerrero, O. (1998). El “management” público: una Torre de Babel, *Revista Convergencia*, UAEM, Año 5, No. 17, pp. 13-47.
- Hood, C. & Jackson, M. W. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (1989). *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- Lynn, N.B. & Wildavsky, A. (1999). *Administración pública. El estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (1996). “Política pública y administración: ideas, intereses e instituciones”, *A new handbook of political science*, pp. 610-627. Oxford University Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Nueva York: Addison Wesley.
- Paramés, C. (1978). *Introducción al management*. España: ENAP.
- Roemer, A. (1994). *Introducción al análisis económico del derecho*. México: ITAM, SMGE, FCE.
- Shand, D. (1996). “La nueva gestión pública: retos, y temas de discusión en una perspectiva internacional”, *Revista de Administración Pública*, Abril de 1996, No. 91, *Ensayos sobre la nueva administración pública*, INAP, pp. 77-88.
- Torres, J. (2006). “Aplicación de la nueva gerencia pública en la modernización de las agencias estatales mexicanas: el caso del subsector portuario mexicano”. *Revista IAPEM, Administración, Gobierno y Administración Pública*, mayo-agosto 2006, No. 64, pp. 277-314.
- (2007). Reflexiones en torno a la modernización y reforma de la administración pública en América Latina con referencia a la nueva gerencia pública. En M. García, K. Sanchez, & C. Gonzalez (Comps.). *Memorias del Encuentro Internacional en Administración 2007: Perspectivas y desafíos de la investigación en Administración ante los retos del siglo XXI*, Universidad del Valle-Facultad de Ciencias de la Administración, ASCOLFA. Cali: Colombia.
- Uvalle, R. (1994). “Prólogo”. En: A. Plasencia (Ed.). *Gerencia pública. Bases teóricas conceptuales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.
- Waldo, D. (1979). *Administración Pública*. México: Trillas.
- (1967). *The study of public administration*. Nueva York: Random House.