



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Guerrero Olvera, Miguel

Una aproximación al papel de la Administración Pública en los procesos de gobernabilidad

Espacios Públicos, vol. 13, núm. 28, 2010, pp. 44-60

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67614336004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Una aproximación al papel de la Administración Pública en los procesos de gobernabilidad

Fecha de recepción: 16 de febrero de 2010

Fecha de aprobación: 5 de mayo de 2010

Miguel Guerrero Olvera*

RESUMEN

Históricamente, el Estado moderno ha transitado por diversos momentos para el ejercicio de sus capacidades de dominación y de gobierno, manifestando en ellos múltiples estrategias para lograr su cometido: el ejercicio de la violencia física, su actividad política, la creación de un marco jurídico, su función público-administrativa, etc., siendo esta última la que mayores beneficios le ha representado, por el grado de consenso derivado de la satisfacción de las necesidades sociales a que han dado lugar los bienes y/o servicios por ella proporcionados.

PALABRAS CLAVE: Estado, administración pública, gestión pública, gerencia pública, gobernabilidad, gobernanza.

ABSTRACT

Historically, the modern State has experienced different moments for the exercise of its capabilities of domination and government. Such moments manifest a variety of strategies to achieve its target. For example, the practice of physical violence; the political actions; the creation of a juridical framework, the public-administrative function, etc. The last one has represented the biggest benefits due to consensus derived from the satisfaction of the social needs provided as services and commodities.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, orientación en Administración Pública. Profesor-investigador en la Universidad de la Sierra Sur, Oaxaca.

KEY WORDS: State, public administration, public management, governability, governance.

INTRODUCCIÓN

A través de su historia, iniciada con el advenimiento de las monarquías absolutas, el Estado moderno ha manifestado diversas formas para el ejercicio del poder que le es propio y de su capacidad de dominación mediante actos de gobierno. Si bien desde sus orígenes ha recurrido en mayor o menor grado al uso de la violencia física, su punto de atención se ha centrado en la búsqueda de legitimidad para dichos actos. En estas circunstancias, la Administración Pública ha desempeñado un papel relevante transformando las necesidades y deseos de la sociedad en prestación de bienes y/o servicios, lo que se ha manifestado como una excelente fuente de legitimidad y fortalecimiento del poder del Estado, llevando a diversos tratadistas a señalar que el Estado gobierna administrando.

Por esto último, se puede afirmar que todo acto encaminado a debilitar las capacidades público-administrativas del Estado, habrá también de hacerlo a las de gobierno, hoy día enunciadas como gobernabilidad, con lo que resulta posible la caracterización de la administración pública como una estrategia de gobierno responsable de dotarlo de legitimidad necesaria para actuar como instancia de conducción social.

Por el contrario, actualmente existe la pretensión de importar del terreno de los negocios, principios y técnicas administra-

tivas para observancia y aplicación al ámbito público, que por provenir de lógicas instrumentales, tales como fines-medios, naturaleza eficientista, y carácter exclusivamente organizacional y procedimental, han llevado al Estado a la merma de sus capacidades políticas en el cumplimiento de sus funciones de dominación y de dirección social históricamente asignadas.

En contraparte, se ha venido manifestando la necesidad de que el Estado induzca sus procesos de reforma hacia modelos de naturaleza no sólo organizacional o procedimental, sino indispensablemente política. Así, la teoría de la gobernanza se ha encauzado como una fuente de posibilidades para el fortalecimiento de sus capacidades, no sólo de gestión, sino además de gobierno, debido al carácter incluyente de la participación social y del sector privado que ha de representarle y que se pretende dé lugar al incremento también de las capacidades de conducción social por la legitimidad obtenida.

Tal es el tratamiento que merece el estudio de la Administración Pública bajo su caracterización como instancia de poder, a fin de que el Estado no sólo manifieste sus capacidades de dominación y de conducción social, sino que incluso abrevie de ella como fuente de legitimidad por el consenso obtenido ante el éxito de su función administrativa; que al manifestarse en el ámbito público, trasciende en mucho las pretensiones de la administración privada, identificada con la consecución de la mayor ganancia económica posible, para convertirse en una instancia de coordinación e integración social por excelencia.

Por lo hasta aquí señalado, resulta necesario desarrollar tres aspectos fundamentales para la comprensión de la Administración Pública como estrategia de gobierno: enunciar los orígenes, naturaleza y razón del Estado y su administración pública; manifestar las razones y naturaleza del cambio identificado con el surgimiento de la gerencia pública y, finalmente, reflexionar sobre los alcances de ésta, particularmente de sus consecuencias, que hacen de la gobernanza una posibilidad para nutrir al Estado de las capacidades de conducción social perdidas, y vinculen a la Administración Pública con su verdadera naturaleza: ser el brazo ejecutor del gobierno.

ESTADO, DOMINACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GÉNESIS Y DESARROLLO

Como resultado de la transición del régimen feudal al capitalismo, al Estado le ha sido propia la responsabilidad de manifestarse como instancia de unidad política, bajo un régimen constitucional que legaliza para él, el monopolio legítimo de la violencia física, recurso al que en última instancia le corresponde desempeñarse como tecnología de gobierno ante condiciones de riesgo de su propia existencia. Al respecto, Carl Schmitt afirma que “al Estado, en cuanto unidad sustancialmente política, le compete el *jus belli*, o sea la posibilidad real de determinar al enemigo y combatirlo en casos concretos y por la fuerza de una decisión propia” (1985: 27 y 41).

Esta declaración se integra al conjunto de explicaciones que forman parte de la

llamada razón de Estado, que encuentra sus orígenes en la obra clásica de la ciencia política *El príncipe* de Maquiavelo, la cual habría de confrontar con la naturaleza del Estado moderno: ser una instancia de dominación cuya legitimidad le vendría dada no de fundamentos divinos ni de parentescos de sangre, sino del grado de racionalidad logrado en el ejercicio del poder y de “la creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas” (Weber, 1984: 85).

Fue Max Weber, entre otros, el que resaltó a la coerción como atributo fundamental para el mantenimiento del orden, particularmente cuando señaló que “por *estado* debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (1984: 43). También correspondió al autor señalar que la coerción no es “el único medio administrativo, ni tampoco el normal. Sus dirigentes utilizan todos los medios posibles para la realización de sus fines” (1984: 44); máxime porque no ha de ser exclusivamente “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (1984: 43).

La importancia de la presencia de la dominación, que es como nombra Weber a este atributo del Estado, deriva en que es a partir de ella como su poder adquiere legi-

timidad ante quienes son receptores de sus ordenanzas e indispensable por considerar que “la disposición de avenirse con las ordenaciones ‘otorgadas’, sea por una persona o por varias, supone siempre que predominan ideas de legitimidad y –en la medida en que no sean decisivos el simple temor o motivos de cálculo egoísta– la creencia en la autoridad legítima, en uno u otro sentido de quien impone ese orden” (1984: 30).

En consecuencia, en el cumplimiento de esta función del Estado, la legitimidad otorgada por aquellos a quienes van dirigidas sus acciones para la existencia del orden, no sólo ha de ser producto del ejercicio de la violencia física, sino que, “a) además de la acción del cuadro administrativo mismo o bajo su dirección, puede también desarrollarse típicamente una acción de los demás partícipes específicamente orientada por el orden de la asociación y cuyo sentido radica en la garantía de la realización de ese orden (tributos y servicios litúrgicos de toda especie, servicio militar, jurados, etc.), y b) el orden vigente puede también contener normas por las cuales orientarse en otras cosas la conducta de los miembros de la asociación” (1984: 25).

De lo hasta aquí señalado, bien se puede entresacar una serie de rasgos característicos del Estado moderno: a) le corresponde ser una instancia de dominación; b) le compete la función de mantenimiento del orden; c) para ello ha de contar con dos atributos fundamentales: el ejercicio de la violencia física y la búsqueda, en el mayor grado posible, del consenso de los gobernados como medio fundamental de legitimidad; d) su acción ha de encuadrarse en el ejercicio de la legalidad y en

un desempeño competente a través de su cuadro administrativo; y e) ha de contar con la socialización como medio para el fortalecimiento del orden, mediante el acatamiento de normas.

Ser una instancia de dominación es un atributo histórico del Estado como resultado de su separación con la sociedad, política y economía; en virtud de que en la transición del feudalismo al capitalismo, a la clase social emergente le correspondió desempeñar funciones de dominación exclusivamente económica, requiriendo así de una entidad responsable del ejercicio de la violencia física con el objetivo de resguardar el orden necesario para la producción y reproducción del capital, de donde deriva la responsabilidad principal otorgada al Estado: mantener el orden, en tanto garantía de desarrollo del capitalismo.

Encontrar tal garantía habría de inducirlo a priorizar, en el ejercicio del poder concedido, la búsqueda de consenso necesario como fuente de legitimidad, pues históricamente, el uso permanente de la violencia ha de representarle altos costos sociales. Como acertadamente enunció Napoleón Bonaparte: “las bayonetas no sirven para sentarse en ellas”, aludiendo claramente que para la acción de gobierno, al Estado le resultará insuficiente la fuerza física, de manera que tendrá que desarrollar toda una serie de estrategias orientadas a la obtención del máximo grado posible de legitimidad y consenso.

Entre dichas estrategias, se han encontrado la política, el derecho y la administración pública. Así, el Estado ha transitado por diversos momentos de mayor o menor

grado de autoritarismo en la formulación e implementación de su agenda de gobierno y de su ejercicio mismo, hacia formas más civilizadas para la puesta en marcha de sus capacidades de dominación.

La trascendencia de la política como estrategia de gobierno deriva de ser ella “la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una comunidad de gobierno determinada, otorgándoseles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad” (Crick, 2001: 22). En consecuencia, la democracia formal entrará en escena como estrategia de gobierno, desempeñándose como procedimiento para condicionar la participación ciudadana y establecer los márgenes posibles de su presencia en y ante el poder del Estado.

Por su parte, el derecho se ha desenvuelto como elemento sustituto de la violencia, supliendo el recurso de las armas por el acuerdo de voluntades que se expresa en él. Si bien se trata de un pacto temporal y representa un acto de poder y de dominación, no por ello ha dejado de manifestarse como el medio adecuado para resolver los problemas de los grupos en pugna. Esto último por su capacidad de institucionalizar los conflictos de intereses, encauzándolos por medios civilizados para la solución de controversias que, aunque limitada, por presentarse como resultado de las fortalezas de los grupos en disputa, ha mostrado eficacia en la consecución de sus fines, racionalizando la acción de los grupos sociales y del propio Estado, lo cual se ha convertido en una de las alternativas más eficaces de integración social.

La relevancia de la norma jurídica radica en el papel que desempeña en las posibilidades de convivencia civilizada entre los individuos y los grupos sociales de pertenencia. En primera instancia, porque marca los límites de su comportamiento frente a los otros, y al interiorizarse su observancia como resultado del proceso de socialización, el derecho ocupa un papel relevante como guía del comportamiento deseable. Por si ello no fuera suficiente, su inobservancia dará lugar a la aplicación de la sanción física por parte del Estado en aquellos que por su conducta transgredan lo que la ley enuncia.

En el caso de la administración pública, su delimitación teórico-conceptual y como ejercicio de gobierno, no resulta tan fácil de dilucidar, considerando los derroteros por los que ha transitado en tanto disciplina y actividad gubernamental; caracterizada por un conjunto de técnicas administrativas, o a lo más, un ejercicio de carácter procesal para la mejor consecución de fines dados externamente. Esto ha sido propio de los estudios de la llamada escuela anglosajona de la administración pública, encontrando su primer exponente en Woodrow Wilson, llamado padre del estudio científico de la administración pública y de la propuesta de separación entre política y administración pública. Transitar complementado con las aportaciones de la escuela de la administración científica, cuyos precursores fueron Frederick Taylor y Henry Fayol, igualmente precedidos en su obra por escuelas de la administración de negocios como son: relaciones humanas, sistemas, contingencia, entre otras, y más recientemente, por planeación estratégica y calidad total.

Es así que una constante en el estudio de la administración pública ha sido la presencia de lo que muchos han señalado crisis de identidad, consecuencia de dos aspectos fundamentales: 1) la pretensión de restringir a la administración pública a cuestiones exclusivamente operativas y procedimentales, dejando de lado su ubicación en un contexto de naturaleza política que hace de ella no sólo un instrumento para el ejercicio del poder, sino también una fuente de éste por la legitimidad que ha de proporcionar al Estado, en virtud del grado de efectividad alcanzado en la consecución de los programas gubernamentales, y 2) la intención de borrar las fronteras entre la gestión pública y la gestión privada, derivada del énfasis que se coloca más en los aspectos de gestión que en el calificativo que le acompaña. Olvidando plenamente que su carácter público es el que convierte a la gestión pública en un asunto de interés general y, en consecuencia, en objeto de evaluación por sus impactos sociales, ya que no es un asunto de intereses particulares sujeta a juicios de valor exclusivamente por sus resultados, máxime si se restringen a considerandos de eficiencia, eficacia y rentabilidad financiera, excluyendo con ello la presencia de valores tales como transparencia, rendición de cuentas, equidad, solidaridad y justicia, que corresponden a todo comportamiento público, siendo lo propio del proceder administrativo del Estado.

Por tal motivo, se ha olvidado el papel que desempeña la Administración Pública en el ejercicio de gobierno, y que le ha merecido la caracterización de ser su brazo eje-

cutor. En consecuencia, la no consideración de lo que bien señala Luis F. Aguilar al respecto:

Por un lado, mediante la administración pública se satisfacen demandas, se resuelven problemas, se alcanza o se reconquista legitimidad y apoyo para el estado-gobierno; por otro lado, la administración pública, mediante sus decisiones, programas y acciones u omisiones operativas, ocasiona problemas, genera y agudiza conflictos, debilita legitimidades y ahuyenta apoyos. Hoy, el estado y su administración no sólo resuelven problemas sociales y políticos, sino que son el origen de la cuestión social y política, por lo que la administración pública hace y por lo que deja de hacer y por la manera como lo hace o deja de hacerlo (1983: 362).

Es bajo este acercamiento que la Administración Pública experimenta su verdadera magnitud y trascendencia, ubicándose en tres niveles diferenciados, más no por ello independientes: 1) su carácter subordinado de la política estatal-gubernamental; 2) su carácter procesal referente a los fines programático-políticos del gobierno, y 3) su carácter instrumental en tanto operación y práctica administrativa (Aguilar, 1983).

El primer nivel, es decir, el de su carácter subordinado respecto de la política estatal-gubernamental, induce a la comprensión de la Administración Pública como un elemento del Estado y como estrategia de gobierno, a través de la cual no sólo se manifiestan actos de poder y dominación, encausando el comportamiento de los gobernados, sino también como fuente de legitimidad para el Estado, dados los

impactos derivados en su bienestar material mediante el consumo de bienes y/ o servicios por ella proporcionados.

El segundo, respectivo a su carácter procesal en relación con los fines programático-políticos del gobierno, es garantía de la conversión de los objetivos de gobierno en impactos favorables, con base en el eficaz desempeño de su aparato burocrático en la implementación de proyectos y programas, las más de las veces de carácter social. En este nivel, la administración pública adquiere facticidad mediante la gestión pública, que, a decir de Ricardo Uvalle, será entendida como:

Un medio para ordenar la acción del gobierno tomando en 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 (1998: 9).

Finalmente, el tercero concierne a su carácter instrumental en tanto operación y práctica administrativa, permite su correcto aterrizaje mediante el descubrimiento de técnicas o procedimientos para el manejo de los recursos humanos, materiales, financieros, etc., que garanticen la consecución de los fines gubernamentales, sustentado en las aportaciones de otras ciencias básicas, como economía, psicología, ciencias físico-matemáticas y biológicas, entre otras más; buscando el mayor grado posible de eficiencia y eficacia en la realización de los objetivos perseguidos.

La no consideración integral de estos tres niveles ha derivado en el error de entenderla exclusivamente en su carácter instrumental, o a lo más procesal, dejando de lado su importancia como tecnología de gobierno, e incluso como elemento del Estado. Esta situación es resultado de olvidar que la Administración Pública encuentra sus orígenes en el surgimiento del Estado moderno, particularmente debido a su separación de la sociedad, y que por lo cual, la historia del Estado es también la historia de la Administración Pública, por el grado de correspondencia que ella ha de guardar con los rasgos por él manifestados en los diversos momentos históricos por los que ha transitado.

NUEVOS DERROTEROS PARA EL EJERCICIO Y COMPRENSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA GERENCIA PÚBLICA

Durante el siglo que antecede, el proceder administrativo del Estado también ha recorrido diversos momentos que dan cuenta de su carácter histórico: 1) un modelo burocrático acorde con su carácter intervencionista, centralista e impositivo, encaminado al mayor grado posible de estabilidad encauzado por parámetros cuantitativos; 2) un modelo gerencial en búsqueda de respuesta a las condiciones de inestabilidad y turbulencia que caracterizan hoy día a un mundo globalizado, y que ha hecho de la descentralización y la autonomía de gestión su rasgo definitorio reconocido por parámetros cualitativos (Crozier, 1989), y 3) actualmente se empieza a delinear un modelo de gestión

acorde con una sociedad más participativa que demanda ser no sólo objeto de atención política, sino parte activa, en tanto sujeto, de la conformación e implementación de la agenda pública. A decir de Nuria Cunill (1997), se está transitando de una visión estatocéntrica a una sociocéntrica, que hace del gobierno un actor más, no exclusivo, en la definición de la agenda pública, bajo mecanismos de coparticipación del sector privado y de la sociedad civil organizada.

Fue su carácter centralizado, normativo y procedimental, el argumento principal que demandó la superación del modelo burocrático, considerando que dichos rasgos se encontraban lejos de facultar al Estado para dar respuesta a las nuevas condiciones de un mundo turbulento y cambiante en grado acelerado. De igual modo, en vez de ser un coadyuvante para el impulso de nuevos procesos de calidad que el mercado reclamaba, se convirtió en una verdadera traba para la transformación de la entidad estatal. Así, requirió no ser un Estado protector y autoritario, sino un Estado facilitador.

Estos nuevos derroteros condujeron al pronunciamiento de la muerte del Estado burocrático, bajo la consigna de un nuevo modelo de administración y gestión posburocrática que enfatizaba más los procesos de ejecución y no de diseño o de contenido de las políticas públicas, como el medio más idóneo para impulsar su reforma. Se identificó a la gestión pública como su foco de interés, por considerar que mejorando su eficiencia, su eficacia y su economía, se lograría bajo los supuestos de la escuela administrativa de la planeación es-

tratégica y de la calidad total, hacer del Estado el coadyuvante para impulsar la competitividad económica de las empresas y mejorar la atención de los usuarios, llamados ahora clientes del sector público, y otorgando a los responsables, llamados ahora gerentes de los organismos públicos, la libertad y autonomía necesaria para alcanzar los resultados comprometidos mediante prácticas contractuales y de competencia tipo mercado.

Este modelo, derivado de su novedad, recibió el nombre de nueva gestión pública. Fue caracterizado por Christopher Hood y Michael Jackson (en Barzelay, 2001a) como un punto de vista acerca del diseño organizacional del gobierno, como un argumento administrativo y una filosofía administrativa aceptada que se circunscribe al terreno del diseño organizacional.

El propio Barzelay (2001b) señaló que el diseño organizacional se relaciona directamente con el suministro de los servicios públicos, el desempeño de las funciones gubernamentales y de sus funciones administrativas, incluyendo las operaciones, la gerencia y la supervisión, por lo que debería estar referido a las reglas institucionales y a las rutinas organizacionales en las áreas de planificación del gasto, de la gerencia financiera, del servicio civil y de las relaciones laborales.

Consecuencia de esta interpretación, correspondió a Hood y Jackson (en Barzelay, 2001a: 55) formular una propuesta sobre cuáles podrían ser algunas de las principales acciones encaminadas a mejorar la forma de proceder del sector público; entre ellas:

- Utilice una burocracia pública independiente.
- Utilice una organización privada independiente.
- Utilice la delegación/un jefe/jerarquías diferenciadas.
- Separar la especialidad de 'políticas' y de 'administración'.
- Decidir con discrecionalidad.
- Suministro de múltiples fuentes/entre organizaciones.
- Suministro de múltiples fuentes/en el interior de las organizaciones.
- Preferencia por habilidades administrativas/gerenciales.
- Contratación externa/para el campo.
- Promoción con base en el mérito/juicio de los jefes.
- Preferencia por el trabajo pagado/variable/pago por resultados.
- Limitar la permanencia en el cargo/por remoción/despido.
- Tener una estructura multiforme.
- Control mediante métodos comerciales.
- Control mediante medidas de resultados.

De igual forma, Barzelay aportó una de las mejores significaciones de la gerencia pública, o nueva gestión pública, como él la nombra:

La nueva gestión pública es un ámbito de debate profesional sobre la estructura, gestión y control de la administración y el sector público[...]El punto central es que la nueva gestión pública debe ser concebida como un debate, o mejor como un diálogo acerca de cómo enfrentarse operativamente a cuestiones que se plantean tanto en teoría como en casos concretos, referidas al problema de cómo estructurar, gestionar y controlar la burocracia y el sector público en su conjunto (Barzelay 2001b: s/p).

En consecuencia, se han venido desarrollando diversas propuestas sobre el diseño organizacional, que bien pueden ser nombradas como argumentos administrativos, por referirse a problemas específicos en torno a la interacción entre las entidades públicas y su forma deseable de proceder bajo las diversas orientaciones o propuestas que le han dado sentido práctico. Asimismo, por haber guiado las transformaciones del sector público en países de origen fundamentalmente anglosajón: Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

El modelo de la gerencia pública contempla entre sus principales propuestas a la flexibilidad; los presupuestos orientados a resultados; los mecanismos tipo mercado; que derivan en la transformación del ciudadano en cliente; y los contratos del desempeño. Todos ellos enmarcados por una forma distinta de evaluar el desempeño, es decir, los resultados.

Cuando se habla de flexibilidad se enfatiza el papel de las personas en la creación de valor, particularmente de los gerentes. En este sentido, ser flexibles implica devolver a los gerentes la libertad en la toma de decisiones.

La relación laboral al interior de la nueva gestión pública manifiesta también rasgos particulares, al pasar de una carrera tradicional a una preferencia por contratos de tiempo limitado para personal directivo; pagos determinados por cada situación, más que salarios uniformes fijos; y uso de amplios incentivos monetarios y fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño; pretendiendo así una mejor definición de las responsabilidades gerenciales y una mayor garantía de los resultados obtenidos.

En el terreno estructural la flexibilidad se presenta como una exigencia, en virtud de su tendencia a transferir responsabilidades y autonomía a instancias denominadas agencias, para que cuenten con mayor flexibilidad en la gestión de recursos y permita alcanzar los objetivos señalados. Pues se considera que con ella podrán enfrentar, por un lado, la rigidez propia del modelo burocrático, y, por el otro, dar respuesta al contexto actual caracterizado por aceleradas transformaciones tecnológicas que le representan mayor complejidad e incertidumbre (Olias, 2001).

Dado que la propuesta relacionada con la flexibilidad se traduce en mayor capacidad de decisión en las agencias y los gerentes, y por tanto en el debilitamiento de los mecanismos tradicionales del control administrativo, su aplicación ha de exigir la presencia de nuevos mecanismos acordes con la relevancia otorgada a los resultados.

En el contexto de la flexibilidad se establece además, la necesidad de superar la práctica tradicional en la elaboración de presupuestos altamente detallados, introduciendo en su formulación la flexibilización, por considerar que el “impacto de la devolución de la autoridad presupuestaria sobre el desempeño fiscal sugiere que la flexibilidad gerencial puede realizar una considerable contribución para el éxito del esfuerzo de estabilización, entendido como la reducción del déficit y de la deuda de mediano plazo, tras la iniciación del esfuerzo de consolidación” (Ormond y Löffler, 1999: 9).

Particular relevancia adquiere al interior de estos modelos la instrumentación de prácticas tipo mercado, por la importancia que el usuario, ahora nombrado *cliente*, tiene en la prestación de los servicios gubernamentales. Esto bajo la idea de que “un acceso más fácil, procedimientos simplificados, una mayor cortesía en el servicio, más transparencia y una mayor información constituyen ahora prácticas corrientes; [por lo que] se presta atención a la ampliación de la gama de opciones ofrecidas a los clientes; por ejemplo, recurriendo con más frecuencia a mecanismos tipo mercado y creando verdaderos mercados” (OCDE, 1997: s/p). A partir de ello se pretende estimular la competencia entre proveedores de servicios, en el supuesto de que promoverá ahorro en los costos y responsabilidad en el cliente.

Uno de los principales mecanismos tipo mercado propuestos en el marco de este modelo, es la contratación externa; en la cual se propone que el sector público adquiera en el sector privado lo que tradicio-

nalmente había producido internamente; por ejemplo, servicios de apoyo tales como el mantenimiento y la limpieza, el abastecimiento alimentario y la impresión gráfica; y servicios como los de bomberos, carcelario, etcétera.

Al interior del modelo adquiere particular relevancia el uso de tecnologías administrativas provenientes de la gestión empresarial: la planeación estratégica, la reingeniería en los procesos de negocios, la calidad total, la norma ISO 9000, el *Just in time*, el *benchmarking*, el *empowerment*, el *outsourcing*, entre otras. Tales son los rasgos que caracterizan a la gerencia pública, también llamada nueva gestión pública.

DE LA GERENCIA PÚBLICA A LA GOBERNANZA: UNA EXIGENCIA DE GOBIERNOS PARTICIPATIVOS

El tránsito del modelo gerencial a un modelo que se identifica como gobernanza; entendida por Renate Mayntz (en Cerriello, 2005) como una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas, ha venido de la atención exclusiva de la gerencia pública a cuestiones organizacionales y de eficiencia, y de su desatención a procesos de participación social, restringidos sólo a prácticas de rendición de cuentas, las más de las veces bajo criterios mercantiles y de competencia tipo mercado. En este sentido y dada su insuficiencia, se dio cabida a las nuevas exigencias de participa-

ción social que demandan que la sociedad y sus grupos organizados se conviertan en sujetos activos en la definición e implementación de la agenda pública.

En este contexto, la política ha pasado a ocupar nuevamente el eje rector de la reflexión público-administrativa, bajo la perspectiva de que le corresponde ser la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes para la búsqueda del consenso necesario (Crick, 2001). Es así que la gobernanza habría de entrar a escena como forma recomendada para incrementar las capacidades de todo gobierno, es decir, de gobernabilidad. Al respecto, y dicho sea de paso, el carácter político de la administración pública está ausente en el modelo de la gerencia pública, al validar la dicotomía política-administración.

De las muchas caracterizaciones de la gobernabilidad, se rescata la presentada por Joan Oriol Prats (2003), quien la entiende como la capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno; cuya definición permite resaltar la interacción entre la gobernanza y la gobernabilidad, por situarlas en el terreno de la formulación e implementación de las políticas públicas; más específicamente, por ser la gobernanza la que determina la capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas, siendo la gobernabilidad el fin y la gobernanza el medio.

Desde esta perspectiva, a la gobernanza le corresponde ser una estrategia para la gobernabilidad. Siendo ésta, la capacidad que le ha conferido, ello por su carácter incluyente y por manifestarse como una forma no jerárquica de coordinación entre actores, no sólo gubernamentales, sino tam-

bién provenientes del sector privado y de la sociedad civil. Asimismo, la eficacia y la legitimidad del proceder público se determina por la calidad de la interacción entre dichos sectores, de manera que la gestión pública, más que un asunto de eficiencia y rentabilidad económica, es un ejercicio de capacidades de coordinación e interacción para la formulación e implementación de programas de interés general.

La gobernanza se presenta como una forma nueva y diferente de gobernar. Es la interacción entre una pluralidad de actores estratégicos, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil, y la participación en el gobierno de la sociedad en general, no de un único actor, sino que puede ser político, económico, social o cultural.

A diferencia de la gerencia pública, que tiene como foco de análisis la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, la teoría de la gobernanza enfatiza las interacciones entre sus diversos niveles, entre ellas, las organizaciones privadas y sociedad civil; sin dejar de considerar nunca a la persona, al ciudadano, no al cliente, como el referente último de todo el actuar público. Esta situación no implica abandonar la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas, sino que el estudio y la reforma de éstas se sitúan en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil, es decir, de los desafíos que dicha interacción presenta para la actualización de las organizaciones públicas y sus capacidades de gobernabilidad tradicionales.

En consecuencia, con la gobernanza se está en condiciones de transitar de una vi-

sión exclusivamente organizacional, operativa y procedimental de la administración y gestión públicas; no por ello innecesaria, para reubicarlas como elementos de gobernabilidad del Estado en virtud de sus impactos causados en la capacidad de conducción social y económica, compartida hoy día con los sectores social y privado. Este es el enfoque que aporta la gobernanza como estrategia en la que se reinterpreta el papel del gobierno, haciéndolo transitar de una función exclusiva en la definición e implementación de la agenda gubernamental, a la adopción de un papel de coparticipación con los sectores antes enunciados. Lo anterior, producto de su pérdida de centralidad en el manejo de los recursos financieros, instrumentales, de información y de conocimiento, que en la actualidad también son depositados al interior de agrupaciones de actores estratégicos de naturaleza social y privada, y, por tanto, de necesaria participación en el ámbito público y en la definición y puesta en marcha de la agenda de gobierno.

Es el carácter institucional de la gobernanza otro ingrediente que la acerca como estrategia para incrementar las capacidades de gobierno, es decir, de gobernabilidad. Por lo cual, Prats Joan señala que a la gobernanza “corresponde el entramado institucional que se realiza entre reglas del juego (por ejemplo, los procedimientos de elección y toma de decisiones) y los resultados de las mismas en términos de eficacia y eficiencia (por ejemplo, de la implementación de las regulaciones) y de legitimidad (valoración de los ciudadanos de sus instituciones)” (2003: 242).

Al depender la gobernabilidad de las capacidades conferidas por las reglas del juego como mecanismo de coparticipación, la gobernanza adquiere un papel decisivo, por ser la interacción entre actores estratégicos regulada por el entramado y arquitectura institucional capaz de propiciar una intervención normativa que alinee comportamientos e incentivos a fin de producir mejores resultados de manera autosostenida, y que a la vez sea capaz de atender toda una serie de efectos no previstos y problemas de externalidades u oportunistas.

Bajo esta consideración, los valores promulgados por la gerencia pública han de ser producto de una nueva significación, pues en lugar de que el proceder público-administrativo del Estado responda exclusivamente a economía, eficacia y eficiencia, éstos han de merecer una consideración distinta; donde lejos de circunscribir el valor de la eficiencia a una relación costo-beneficio, propiamente financiera, ha de representar una mayor capacidad para la formulación e implementación de las políticas públicas, en el menor tiempo y esfuerzo. Lo cual ha de derivar de un nuevo papel, más dinámico, representado por actores estratégicos provenientes del sector social y privado, “aquellos que cuenten con recursos de poder suficiente para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (Coppedge, en Prats Joan, 2003).

A la par de la nueva categoría asignada a los valores promulgados por la gerencia pública, la reconsideración de ésta habrá de encausarse hacia su sentido operativo, ya que lejos se encuentra toda pretensión

de convertirla en un paradigma transformador del Estado y de sus acciones de gobierno, demandando más bien que el Estado sea una entidad que “actuó de otro modo, que sea cada vez menos protagonista directo y cada vez más supervisor, es decir, más árbitro y garante que participante directo en la vida económica y social” (OCDE, 1997: 25).

Un Estado que para ser eficaz y eficiente, con capacidad para gobernar, deberá actuar como decisor, gestor, estrategia, animador y reformador. Así también, como “buen gobierno” deberá maximizar los resultados económicos y asegurar la cohesión social, adaptándose rápidamente a circunstancias cambiantes, creando y explotando posibilidades nuevas y, en consecuencia, usar y reutilizar los recursos de una manera más rápida y flexible. Un gobierno que busque una mejor relación costo-eficacia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos (OCDE, 1997: 35-36).

Las insuficiencias de esta pretensión quedan manifiestas por las experiencias recientes de los países originarios de este modelo, como es el caso de lo enunciado por Christensen y Laegreid (2007) para Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Canadá, donde:

- El principio de organizaciones especializadas, con cantidad de roles y funciones especializados y no sobrepuestos, debió producir demasiada segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de cooperación y coordinación y por tanto, se entorpeció la efectividad y eficiencia.
- La delegación estructural que se llevó a cabo durante largo tiempo en muchos

países y que implicó la transferencia de autoridad del nivel político administrativo central hacia agencias regulatorias, agencias productoras de servicios o compañías paraestatales, debió producir desventajas de otros tipos. Se privó al liderazgo político y administrativo de palancas de control y de influencia e información, planteando problemas de rendición de cuentas y capacidad.

- Algunos ven en la TG una medida de eficiencia y una respuesta a la presión presupuestaria, aunque esto mismo puede sonar contradictorio de acuerdo con la introducción de la segmentación organizada en nombre de la eficiencia bajo la NGP. Un endurecimiento vertical del sistema, combinado con la colaboración horizontal aumentada, ahora se ve como más eficiente que un sistema más fragmentado, centrado principalmente en la eficiencia en la prestación de servicios.

Los resultados obtenidos de la aplicación de la gerencia pública como sistema integrador del proceder estatal, han dado lugar a un tratamiento polarizado, induciendo a diversos estudiosos a señalarla como aspectos meramente retóricos (Gregory, en Christensen y Laegreid, 2007: 552), otros estiman que depende de las posibilidades de su aplicación fragmentada, paulatina y contextos culturales (Brunsson y Olsen, en Christensen y Laegreid, 2007: 549). Esta última ha sido de mayor reflexión, pues define a la gerencia pública no como un paradigma integrador, sino como un conjunto de herramientas cuya práctica y éxito ha de seguirse de la presencia de una

serie de condiciones culturales, políticas y sociales que, en tanto “piso” previo, natural o construido, dé lugar a su adaptación y aplicación como coadyuvante para la mejora de la operación del sector público, mas nunca como paradigma de transformación de los fines y funciones del Estado, mucho menos como una estrategia de gobierno, que lejos de propiciar su mejora, ha entorpecido su capacidad de liderazgo político. Lo cual ha sido acertadamente enunciado por Christensen y Laegreid, cuando dicen que su puesta en marcha, cubiertas las condiciones culturales requeridas, ha de restringirse a situaciones de operación y de toma de decisiones de naturaleza microadministrativa, y no como una visión integradora del proceder gubernamental.

Es en este terreno donde adquiere relevancia la gobernanza, bajo su planteo de naturaleza incluyente con el propósito de propiciar que la Administración Pública retome su papel como instancia de ejercicio de gobierno, al vincularse con los procesos de gobernabilidad que encuentran en la participación social, la fuente de legitimidad necesaria. La gobernanza es, por lo tanto, una estrategia de gobernabilidad que induce a una nueva forma de legitimidad, siendo ésta la participación ciudadana. Esto no implica adoptar la misma postura de la gerencia pública, como modelo de aplicación universal, sino que la gobernanza ha de incluir para su aplicación y éxito, aspectos culturales y la biografía gubernamental y social de aquellos países en donde se ha de impulsar. Sin esto, habrá de correr la misma suerte de la gerencia pública, pues

uno de sus polos ha inducido a la interpretación de que sólo son cuestiones puramente retóricas. Al respecto, Guy Peters (2004) alerta dos condiciones indispensables para el éxito de la gobernanza: contar con una sociedad participativa y con un sector empresarial responsable. De tal forma que estos requisitos habrán de impulsarse en América Latina, pues caso contrario, el transitar de la gobernanza corre el riesgo de realizarse en el carril de las modas, mitos y retóricas.

CONCLUSIONES

Las condiciones que enmarcan el surgimiento del Estado moderno, en tanto instancia de dominación y del ejercicio del poder que le es propio, lo inducen hacia una dualidad que le posibilita al ejercicio de la fuerza física. Aunque por sus implicaciones y costos sociales, habrá de considerar la búsqueda del consenso; lo que corresponde a un hecho histórico del que derivan sus posibilidades de acción a partir del terreno de producción y reproducción del capitalismo.

Es en este contexto donde se expresa hoy día la exigencia por la aplicación de un modelo gerencial al proceder administrativo del Estado, sobre el cual cabe interrogar su viabilidad para impulsar un cambio sustantivo en el ejercicio de las funciones de dominación y gobierno por parte del Estado, o si hay que experimentar con formas distintas de aplicación no sólo de reformas a la gestión pública, sino incluso de la tan anunciada participación ciudadana, que lejos se encuentra de mani-

festarse exclusivamente bajo los parámetros de acción de un modelo que de suyo es un enfoque fundamentalmente económico, para la atención de problemáticas de naturaleza por excelencia políticas y sociales.

Es así que uno de los principales cuestionamientos que se ha presentado a la gerencia pública es su tendencia a manifestar al interior del gobierno un espíritu empresarial, no sólo en la forma de proceder, sino también en los beneficios derivados, por corresponder primordialmente a un enfoque económico como impulso a la reforma administrativa del Estado, llegando hasta identificarse como un modelo privatizador de la actuación del Estado.

Referente a lo arriba señalado, en la necesidad de reflexionar en torno a maneras distintas de enmarcar la reforma a la gestión pública y de impulsar la participación ciudadana; bien se podría tener un acercamiento con la teoría de la gobernanza, la cual es una forma no jerárquica de coordinación entre actores, no sólo gubernamentales, sino además, provenientes del sector privado y de la sociedad civil. En su interior, la eficacia y legitimidad del proceder público se determinan por la calidad de confluencia entre dichos sectores, pasando la gestión pública a ser, más que un asunto de eficiencia y rentabilidad económica, un ejercicio de capacidades de coordinación e interacción para la formulación e implementación de programas de interés general.

En estos momentos, la gobernanza se manifiesta como una alternativa no sólo teórica, sino además práctica en países que han pasado de la gerencia/gestión

pública a la gobernanza, como lo son España, los Países Bajos, Canadá y, particularmente, la experiencia de la Unión Europea. Por lo que bien se haría en transitar esos nuevos derroteros para definir, en principio desde una perspectiva teórica, el rumbo adecuado a fin de lograr el enunciado buen gobierno como signo distintivo del Estado actualmente, sin que se deje de considerar la necesidad de que el éxito de la gobernanza requiere la presencia de una sociedad participativa y consciente, y de un sector empresarial responsable, ambos rasgos definitorios del proceder de estos sectores en países como México. De ahí que el camino que se anuncia para una reforma efectiva de la administración pública como estrategia de gobierno y responsable ante la ciudadanía, se vislumbra aún sinuoso y complicado.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1983), “Los objetos de conocimiento de la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 53, México, INAP.
- Arenilla Sáez, Manuel (2003), *La reforma administrativa desde el ciudadano*, España, INAP.
- Argyriades, Demetrios (2006), “Buena gobernanza, profesionalidad, ética y responsabilidad”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 72, núm. 2, España.
- Barzelay, Michael (2001a), “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)” en revista *Reforma y Democracia*, núm. 19, febrero, Venezuela, CLAD.
- (2001b) *La Nueva Gestión Pública*. Una invitación al diálogo globalizado, en <http://www.dida.es/flordemaig/documents/pdc/agents/set1/barzelay.pdf>.
- Camou, Antonio (comp.) (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, CONACYT-FLACSO-IISUNAM.
- Cerrillo I Martínez, Agustí (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, España, INAP.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2007), “Reformas posnueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos”, en *Gestión y Políticas Públicas*, II semestre, vol. XVI, núm. 2, México, D.F., CIDE.
- Crick, Bernard (2001), *En defensa de la política*, México, IFE.
- Crozier, Michel (1989), *Estado modesto, Estado moderno*, México, FCE.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Nueva Sociedad, Venezuela, CLAD.
- Lechner, Norbert (1999), “El Estado en el contexto de la modernidad”, en Lechner, Norbert, et al., *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdez.
- March, James G. y Olsen Johan P. (1997), “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México, D.F., CIDE.
- Mayntz, Renate (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en revista *Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, Venezuela, CLAD.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, MAP.
- Olías de Lima Gete, Blanca (2001), “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública”, en Olías de Lima Gete, Blanca, *La Nueva Gestión Pública*, España, Prentice Hall.
- Oriol Prats, Joan (2003), “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15 IIC, España.
- Ormond, Derry y Löffler, Elke (1999), “Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y que dejar?” en revista *Reforma y Democracia*, núm. 13, Caracas, Venezuela, CLAD.
- Peters, B. Guy (2004), “Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuesta difíciles”, en Pardo María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Prats i Catalá, Joan (1999), “Servicio civil y gobernabilidad democrática”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 1, julio-diciembre, España, INAP.
- Prats i Catalá, Joan (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, España, INAP.
- Schmitt, Carl (1985), *El concepto de lo político*, México, Ediciones Folios.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1998), “El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea”, en *Revista IAPEM*, núm. 38, abril-junio, Toluca, IAPEM.
- Weber, Max (1984), *Economía y sociedad*, México, FCE.