

# La Nueva Gerencia Pública: Flamante mito de un viejo paradigma

Fecha de recepción: 21 de septiembre de 2005. Fecha de aprobación: 3 de octubre de 2005.

*Leobardo Ruiz Alanís\**

## RESUMEN

*La administración pública es tan antigua como el Estado moderno. La administración también contribuye a su permanencia. La amplitud de los cuerpos burocráticos del Estado es una clara manifestación de su desarrollo. A pesar de las acometidas de las nuevas y viejas teorías antiestatales, la burocracia, ha logrado sobrevivir. Recientemente, la gerencia pública se ha erigido como una pretendida innovación antiburocrática; sin embargo, en el texto se demuestra su similitud con el cameralismo, que al igual que éste podrá desaparecer o pasar de moda, quedando en el olvido. Se considera lo riesgoso de importar modelos administrativos sin considerar las condiciones que les dieron origen y los efectos que pudieran causar al implantarse en un medio ambiente como el nuestro, tan diferente al original.*

PALABRAS CLAVES: Nueva gerencia pública, administración pública, burocracia, Estado, cameralismo.

## ABSTRACT

*The public administration is so ancient as the modern State. The administration also contributes to its permanency. The extent of the bureaucratic bodies of the State is a clear manifestation of its development. In spite of the attacks of the new and old theories anti*

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM. Maestro en Administración Pública.

*state, the bureaucracy, it has managed to survive. Recently the public management has been raised as a claimed innovation anti bureaucratic; nevertheless in the text its similarity is demonstrated by the cameralistic, which as this one will be able to eliminate or to be passed fashionable, staying in the oblivion. It is considered to be the risky thing of mattering administrative models without considering the conditions that gave to them origin and the effects that they could cause on having be implanted in an environment as ours, so differently from the original one.*

KEY WORDS: New public management, public administration, bureaucracy, State, cameralistic.

## INTRODUCCIÓN

Es evidente el auge que ha tenido la Nueva Gerencia Pública (NGP) tanto en naciones anglosajonas como en México; en aquellas, en los ochenta y en nuestro país, 10 años después. La NGP ha sido publicitada como *medicina* efectiva contra el sopor de la burocracia y su sobredimensión. En el extremo del entusiasmo gerencialista no falta quienes ven a la NGP como el paradigma que habrá de suprimir el burocratismo. Sin embargo, en este ensayo se plantea que la NGP no es tan original ni tan efectiva. Tal vez haya que considerar otras tecnologías de gobierno que permitan superar este planteamiento maniqueo de dos alternativas. Vale la pena pues, reflexionar por ejemplo sobre la gerencia social.

Una de las definiciones más conocidas de la administración pública es la de Wilson

quien la caracterizó como “el gobierno en acción” señalamiento que si bien tuvo mucha difusión por su sencillez, no constituye una definición suficientemente explicativa. Bajo un enfoque más elaborado, la administración pública es la parte del Estado encargada de dotar a la sociedad de servicios públicos así como de dirigirla políticamente; se puede entender a la administración pública como el brazo ejecutor de las tareas del gobierno. En esta definición no hay que ver una separación tajante entre política y administración pública sino por el contrario, estas vertientes son parte del mismo proceso general del ejercicio gubernamental.

La burocracia es el cuerpo administrativo organizado racionalmente para el ejercicio legal y legítimo de la dominación del Estado; dentro del Estado moderno, es la modalidad más usada puesto que tiene la capacidad de brindar un trato igualitario a todos los asuntos que se someten a su dictamen y a todos los ciudadanos que acuden a solicitar sus servicios, cumpliendo con las obligaciones que las leyes le imponen.

Dado que la burocracia ha resultado ser el instrumento más apropiado para la dominación que exige el estado moderno democrático y masificado, se ha convertido en el recurso más socorrido para cumplir con los cometidos de la vida actual. En estas condiciones, el crecimiento burocrático parecía incontenible, pues la creación de nuevas estructuras burocráticas para satisfacer demandas sociales, económicas y políticas resultaba ser la solución que los gobiernos tenían al alcance de la mano.

El desarrollo de la burocracia en el presente horizonte histórico, se topó con grandes problemas que marcaron su límite de crecimiento desmesurado: el déficit fiscal, la incompetencia para resolver problemas inmediatos, la *usurpación de funciones* que los empresarios reivindicaban para sí, entre otros; trajeron consigo una demanda básica: o se transformaba la forma de administrar lo público o se cortarían de tajo muchas estructuras que parecían ya caducas.

El desarrollo de las estructuras administrativas es inherente al crecimiento del Estado y esta propuesta se puede comprobar de manera empírica en la historia de las diversas culturas occidentales. Hay que recordar que Roma se distinguió por una gran capacidad de construcción de obras públicas y desde luego por notables servicios públicos y de su ejército. Ante estas necesidades administrativas, el Estado romano imperial desarrolló un colosal tamaño lo que constituye la cima del Estado Antiguo. No cabe duda que la especialización de la administración pública permitió el auge del propio imperio, en efecto, los romanos practicaron principios como los de descentralización, desconcentración, entre otros que siguen en uso.

Durante la Edad Media el Estado prácticamente desapareció y no fue sino hasta el Renacimiento cuando resurge y prospera con mayor rapidez donde se suman los avances tecnológicos con el crecimiento económico en condiciones políticas favorables. A partir de esta época el manejo de los ejércitos modernos así como de los crecientes recursos exigieron el crecimiento y desarrollo de las estructuras administra-

tivas. Por entonces los Estados que primero alcanzaron mayor poderío lograron imponerse a los otros.

La historia nos enseña que la prosperidad del Estado puede ser un factor de progreso general de los países, lo cual exige por igual una administración pública de cierto tamaño y de alta especialización que asegure la realización de la voluntad política del gobierno y el cumplimiento de las leyes.

En México, como resultado de su herencia colonial, la sociedad demandaba una presencia activa del Estado como remembranza de las instituciones coloniales protectoras. A todos nos resulta familiar el carácter *paternalista* del Estado mexicano, ante el cual la reacción virulenta del liberalismo se mantiene hasta la fecha con el discurso del libre mercado y la apertura comercial

En nuestro país es muy característica la importación de modelos y nuevas tecnologías de gobierno, especialmente en la década de los ochenta, en pos de la adaptación de la administración pública a los imperativos modernos, lo que llevó a la desaparición de las empresas públicas y a la reducción de las estructuras estatales. La justificación del momento fue el desorden, los abusos de funcionarios, la obesidad burocrática, la baja rentabilidad y la corrupción. La amplia y fuerte capacidad de acción de la presidencia de república de esa época fue determinante para dar un giro significativo, al menos en el discurso, a la administración pública.

El neoliberalismo se puso en boga en el país y la privatización tuvo como motor fundamental la demanda inveterada de los em-

presarios mexicanos para participar en la definición de políticas públicas como grupo de interés, pues según ellos, la existencia de empresas públicas implicaba una competencia desleal entre el Estado y las empresas privadas.

### BUROCRACIA Y GERENCIA PÚBLICA

La amplitud de las tareas del Estado y por lo tanto de su creciente burocratización, también es inversamente proporcional a la actividad de los actores sociales, es decir, cuando aparecen o subsisten tareas que la gente no está en condiciones de cumplir, se las encomienda al Estado, lo que conlleva necesariamente al crecimiento del cuerpo burocrático.

La administración pública es garantía de la permanencia del Estado, pues no sólo es el esqueleto que sostiene la actividad pública y que por su rigidez no cambia en el tiempo, sino que también, la administración pública debe adaptarse a los requerimientos de la vida pública a través de mandatos puntuales del gobierno.

La administración pública refleja el carácter autoritario o democrático, racista o pluralista, moderno o tradicional, según las condiciones del país de que se trate. Lo mismo en cuanto a su desarrollo tecnológico y a los problemas que van surgiendo en la agenda pública, se ve que también se han ido incorporando nuevas materias a la administración como la preservación del medio ambiente, el desarrollo social y otras.

De acuerdo con Omar Guerrero el “nuevo manejo público (*new public management*)

se ha desarrollado a partir de la concepción liberal económica y del Estado, donde según la prédica de Adam Smith, ‘la mano invisible’ arregla y permite prosperar a las fuerzas del mercado” (1999:108). En estas condiciones, no debe haber interferencia alguna que distorsione el libre juego de la oferta y la demanda, lejos de esto el Estado debe aprender y aplicar las enseñanzas empresariales.

Son muchos los autores detractores de la burocracia contrastándola con la pretendida superioridad racional de la administración privada, esta orientación cobra auge en Estados Unidos con el vicepresidente Al Gore y en Gran Bretaña con el *Libro Blanco del Servicio Civil* (Guerrero, 1999: 137).

Durante la década de los ochenta, se promovió en el Reino Unido y los Estados Unidos, la idea de que el Estado era ineficiente al participar en la economía, por lo tanto debía retirarse de ella para manejar sólo prioridades de orden público, esto dio como resultado una economía neoliberal.

La aplicación irrestricta del llamado nuevo manejo público, condicionaría a la sustitución del actual Estado administrativo por el Estado gerencial. En Estados Unidos habría una complementación —a diferencia del Reino Unido con Thatcher— en Norteamérica se hizo una diferencia entre privatización y administración, donde se reconoció que aquella no es la única “herramienta” de la gerencia pública, según Osborne y Gaebler, la empresa no siempre es superior a la administración pública.

El Reino Unido y Nueva Zelanda son los países donde se han aplicado con mayor énfasis las reformas gerencialistas. En el enfoque del *management*, la tendencia hacia la flexibilidad propia de las empresas no significa que estas puedan transgredir las leyes. La administración pública debe apegarse en todo momento a éstas. Omar Guerrero menciona que para Burnham, la sociedad capitalista será sustituida por la sociedad empresarial del *management*. En este sentido la Nueva Gerencia Pública es la más reciente expresión del neoliberalismo que en lo político se limita a plantear la libertad individual y rechaza todo lo que la pudiera acotar y en lo económico, en convertir a la sociedad en un colectivo de personal fabril por un lado y por otro, en una masa de consumidores; dejando al Estado el papel de entidad técnico-económica de un sistema unitario de producción e intercambio.

En defensa de la burocracia, se dice que las normas tienden a incrementar la eficiencia y la capacidad de acción, ellas hacen posible la coordinación de muchas actividades simultáneas de manera tal que permiten que estas actividades sean mutuamente consistentes y reducen así la incertidumbre, por ejemplo, generando ritmos de tiempo predecibles a través de las elecciones y de los ciclos presupuestarios, por lo que las normas no implican necesariamente rigidez e inflexibilidad.

La NGP pudiera definirse como el conjunto de todas aquellas propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales ob-

servados (Arellano, *et al.*, 2000: 9). Por su parte Barzelay define a la NGP como “un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas *concernientes a la gerencia pública*, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales” (2001:9). Aunque en ambas definiciones hay una diferencia primordial, casi imperceptible: los primeros analizan la NGP como una serie de experiencias concretas más que como un argumento administrativo.

Las propuestas surgen más de la experiencia relativa de la empresa privada que de estudios académicos; en este sentido, si aplicamos un método científico para evaluar la NGP por ejemplo en el caso mexicano, notaremos que aun aplicando sus propios métodos de evaluación reprobarían no sólo en uno, sino en varios aspectos administrativos.

Lamentablemente el estudio de la administración pública en América Latina (incluyendo a México, por supuesto) sufre un desfase aproximado de 15 años, mientras que en otras naciones la NGP incluso se ve superada por la gestión social.

El caso mexicano es particularmente ilustrativo sobre cómo una doctrina administrativa cobra importancia en respuesta a las circunstancias políticas, económicas y culturales del momento histórico.

No es necesario ahondar sobre este punto pues no es el objeto del presente trabajo, sólo señalaremos que la apertura comercial entre América del Norte era ya un hecho; la política neoliberal se encontraba en su máximo apogeo; la burocracia se había

vuelto un obstáculo emblemático del Estado benefactor; la historia económica reciente había dado grandes dolores de cabeza a los gobernantes: crisis, devaluaciones, la caída constante de los precios del petróleo; la inestabilidad política y social y la crítica a la muy incipiente democracia mexicana; todos ellos factores que impulsaron una búsqueda de modelos económico-administrativos que resolvieran tales conflictos.

En 1995, el gobierno federal enunció un proceso de reforma administrativa que implicaba la transformación del aparato gubernamental, al que se le llamó Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP). De acuerdo con el diagnóstico planteado en este programa, resultaba necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que se pretendía transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio (Arellano, *et al*, 2000: 24).

El argumento administrativo, como señalan Hood y Jackson, se concentra en la retórica gerencialista, que para el caso quedó planteada por el PROMAP, pues conceptos como *eficiencia, eficacia, calidad* y otros se presentaban hasta en los nuevos discursos de la alta burocracia.

Dos de las filosofías administrativas particularmente importantes son el auge de la nueva gerencia pública (NGP) en los años ochenta y el movimiento cameralista. A decir de Hood y Jackson (1997:287), el cameralismo fue el primer movimiento de la nueva gerencia pública. El destino que

sufrió el cameralismo es decir el olvido, nos recuerda que las filosofías de la administración pública pueden pasar o ponerse de moda, como ya está ocurriendo con la NGP en otras latitudes; lamentablemente en México importamos modelos con actitudes acríticas, es decir, sin considerar las particularidades que dieron lugar a éstas y las repercusiones que producirán al establecerse en condiciones muy distintas a las originales. De hecho, las filosofías administrativas, dice Barzelay, (2001:16) que gozan de aceptación en un momento dado, son típicamente rechazadas u olvidadas en otro momento.

Los paradigmas aparentemente novedosos en la administración pública son planteados a la colectividad como argumentos convincentes, aunque bastante relativos, pues se tiene el cuidado de *seleccionar* casos que resulten ilustrativos y mejores para ser aplicados a la organización burocrática. El racionalismo imperante en la administración pública nos hará aceptar argumentos que *demuestren su validez*, y planteamientos tan ambiguos como relativos, terminarán convenciéndonos que la NGP es la mejor tecnología del buen gobierno.

En opinión de Hood y Jackson, (1997: 289) el paradigma de la NGP se caracteriza por:

- Un cambio de política a la administración, en el sentido de incrementar el énfasis en dirección al costo consciente de la organización del servicio público, y de hacer menos hincapié en el desarrollo de políticas
- Un cambio de la agregación a la desagregación en la organización

- Un cambio de planeación y el bienestar que brinda el servicio público al énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral
- Un cambio del proceso a la producción en los mecanismos de controles y responsabilidades (sobre todo mediante el desarrollo de métodos cuantitativos de medición del desempeño y la eficiencia)
- Un divorcio de la provisión y la producción en la política pública

Siguiendo a los mismos autores la NGP se puede concebir incluso como un nuevo cameralismo. Estos autores señalan siete semejanzas interesantes entre la NGP y el cameralismo:

- El uso del término “administración pública”
- El acento en la tecnología administrativa como clave de una administración estatal eficaz
- La idea de que la ejecución puede y debe separarse de las altas políticas
- La noción de que la austeridad es la reina de las virtudes administrativas y la importancia central otorgada al sistema financiero del Estado
- La preferencia por evitar la administración estatal directa de las transacciones o procesos complejos
- La naturaleza esencialmente jerárquica y centralista de ambas escuelas en la práctica
- La ausencia de cuestionamiento de los parámetros del orden social y político dentro del cual opera la administración pública

Las semejanzas de la NGP con el cameralismo son numerosas, no obstante, trataremos de resumirlas. Primero, el cameralismo estaba acorde con su contexto social del siglo XVIII en varios sentidos: destaca el cambio de los derechos por nacimiento noble y las alianzas políticas de clase a la meritocracia para el reclutamiento de administradores públicos a través de un instrumento que pareció bastante innovador para la época: los exámenes de ingreso. Por otro lado, estaba asociado con la construcción de un Estado fuerte alemán que compitiera con las potencias del momento como Prusia y Francia, de ahí el atractivo de las ideas que ligaban el desarrollo económico con un Estado fuerte.

En 1555, Von Osse juzgó duramente la corrupción existente en las oficinas alemanas y propuso que las universidades preparasen a los oficiales estatales; que se permitiera el acceso a jóvenes a los consejos para que adquirieran experiencia práctica; evitar el exceso de movilidad de los funcionarios de un cargo a otro pues no lograban adquirir la experiencia necesaria en el ramo, además de que esto fomentaba el favoritismo y la parcialidad. Propuso que el príncipe enviara emisarios ocultos para infiltrarse en las universidades de modo que se le sugieran candidatos brillantes y confiables para formar parte de la administración gubernamental (Guerrero, 1996: 84).

Los postulados de Melchor Von Osse sobre la corrupción gubernamental en las oficinas alemanas, nos recuerdan mucho los relativamente modernos postulados de la promoción del servicio civil de carrera, a saber, la estabilidad en el servicio y la

profesionalización del cuerpo administrativo, la preparación universitaria e incluso el método de reclutamiento de los jóvenes universitarios versados en administración pública para formar parte del cuerpo gubernamental, sigue siendo válido e incluso común en las aulas de muchas de nuestras universidades.

Ahora bien, en un principio la administración cameralista se concebía como el conjunto de actividades administrativas desarrolladas en las oficinas y departamentos fiscales; luego se constituyó en una serie de procedimientos gubernamentales sistematizados aplicados en las oficinas administrativas, convirtiéndose en la principal tecnología del gobierno para potenciar el poder del Estado. Según Omar Guerrero (1986: 18) las ciencias camerales estudian no sólo cómo administrar recursos, sino cómo producirlos abundantemente para administrarlos mejor. Las ciencias camerales son disciplinas de la producción, administración y uso de recursos abundantes.

El cameralismo concordaba con el intento de desarrollar el poder monárquico y debilitar el poderío de las fuerzas rivales del Estado. Hay un énfasis en las ciencias de las políticas y la burocracia real apoyaba las pretensiones centralizadoras de la monarquía. Ofrecía una filosofía administrativa que justificaba la exclusión de la aristocracia terrateniente tradicional para reclutar a la clase media en el servicio de la burocracia estatal.

De hecho, el tipo ideal de cameralista era aquel administrador público versado en asuntos fiscales, el incremento de los in-

gresos y su aplicación razonable, conocedor de los métodos para enriquecer al Estado y hacer de los súbditos seres productivos y realizados, comprometidos con el bienestar de la sociedad en su conjunto y con la prosperidad de su Estado. Darjes agregará que el cameralista además de ser un funcionario estatal, es un creador de tecnologías administrativas; busca formas razonables de incrementar los ingresos del príncipe teniendo como base el incremento de la riqueza de los súbditos. (Guerrero, 1996:135) Resulta asombrosa la semejanza con lo que podríamos definir como un gerente público.

La administración pública cameralista impulsó cambios significativos como la instauración de principios estandarizados de la administración económica con un sistema administrativo formalizado y profesionalizado; procedimientos específicos para fomentar un incipiente servicio civil de carrera, sustentado en la continuidad del servicio, sueldos fijos y la separación de los niveles operativos de la burocracia frente al más alto nivel gubernamental.

Si analizamos ahora la NGP, notamos que tiene un comportamiento muy similar. Comienza a formarse un nuevo sistema de elaboración de políticas públicas, de encuestadores y estrategias políticas que actualmente desempeñan un papel mucho más importante en el mundo de la política. La NGP encaja perfectamente con su contexto socio-económico y político del siglo XX, como la promesa de reducir costos en un gobierno austero como el planteado por Thatcher en Inglaterra; la subcontratación

y el *adelgazamiento* del Estado que puede considerarse como acorde a los cambios sufridos por el sector público, lo que propició que las brechas entre economía privada y pública, disminuyeran casi hasta volverse imperceptibles.

El cameralismo hizo uso de cierto lenguaje para sonar convincente, el mecanicismo de la época se impuso para plantear la necesidad de ver a la administración pública como una gran maquinaria y al monarca como el gran timonel; de ahí se desprendió la necesidad de contar con una administración pública capaz, una burocracia profesional, que auxiliara en el manejo de las riendas de la gran máquina estatal.

En este sentido, la NGP, pretende dirigir la organización estatal como una administración corporativa privada. Incluso el lenguaje de los administradores públicos de alto rango ha cambiado, para ya no expresarse como burócratas sino como gerentes de una empresa; este nuevo discurso emplea palabras como *administración por resultados*, *austeridad* y otros. Hay una importación masiva del lenguaje de la administración del sector privado a la burocracia y la avalancha de consultores administrativos del sector privado hacia el público.

El cameralismo consideró que la burocracia era el camino idóneo para que la burguesía educada trascendiera su origen de clase y lograra elegir al servicio público como una opción de desarrollo profesional al no tener grandes oportunidades de dirigir o tomar el *timón* del gobierno. La semejanza con la NGP es grande en este aspecto pues se trata de que la clase media

formada en las universidades acceda al gobierno a través de la persuasión con frases hechas como la eficacia, eficiencia, calidad, disponibilidad, atención al cliente y mejoramiento del desempeño; a través de palabras tan ambiguas como *desempeño*, *responsabilidad* y *excelencia*.

Por ejemplo, Juan Pedro Ludewig, pro rector de la Universidad de Halle, mencionaba que dentro de la administración pública, los funcionarios se deben desempeñar con eficiencia y su actuación debe estar normada por reglas. Von Justi, por su parte, fue partidario de la especialización —o lo que en términos modernos llamaríamos profesionalización— de la administración pública alemana, procurando la honestidad en su más alto sentido sobre todo en la administración de justicia, en la cual los jueces deberían comprobar su honestidad más que sus conocimientos sobre las leyes.

Los defensores de la NGP tienden a sugerir comparaciones inconsistentes con el sector privado, en lo relativo a las remuneraciones de los políticos y los altos ejecutivos, al mismo tiempo que rechazan el mismo argumento para los trabajadores de línea del sector público (Hood y Jackson, 1997: 309).

Simón Pedro Gasser, de la Universidad de Halle, encontró en la formación universitaria una excelente oportunidad para fortalecer el Estado y al cuerpo de administradores públicos prusianos. Explicaba que la ciencia cameral es una disciplina mediante la cual un joven estudiante puede ser puesto en actitud de servir útilmente a su señor y a su país (Guerrero, 1996: 110).

Se dice que una condición de la persuasión eficaz es que las propuestas se presenten en términos del bien público y no del bien privado. El cameralismo presentaba sus propuestas como recetas para la armonía y el progreso sociales. Entre los ganadores potenciales se encontraban la monarquía, la clase media educada y los propios profesores del cameralismo, ya que sus doctrinas tenían por efecto cerrar el servicio público a quienes no tuvieran las credenciales, la ciencia de políticas para el bien común se convirtió en un eslogan que apoyaba sus ambiciones y les daba dignidad: una contraseña, una vocación (Hood y Jackson, 1997: 305).

La NGP se presenta también como una fórmula para el beneficio colectivo, resumida en la promesa de servicios públicos mejores y más baratos para los contribuyentes y los ciudadanos en general. Los burócratas de alto nivel a partir de la racionalidad de su conducta tratarán de mejorar la calidad de su propio ambiente de trabajo personal, enmarcado o subcontratado en el trabajo de sus oficinas, en la mayor medida posible. Esto aísla a los burócratas principales de la supervisión del personal de menor nivel, potencialmente lleno de conflictos y tensiones, los acerca a sus colegas de alto nivel y a individuos de elevada posición política, y los pone en contacto con la industria privada, lo que podría incrementar sus propias opciones de carrera (Hood y Jackson, 1997: 307).

La mayoría de las doctrinas, supuestamente nuevas, son redescubrimientos de ideas que tienen un pasado, y a menudo un trasfondo herético, quienquiera que asuma una

perspectiva larga, tendrá que ser saludablemente escéptico hacia las pretensiones de novedad. Un buen conocimiento del conjunto finito de las doctrinas disponibles es la única base segura para entender el interminable cambio de modas en las reformas administrativas (Hood y Jackson, 1997: 319).

Quienes conocen la evolución de la teoría de la administración pública, saben que la rivalidad entre pensadores promotores del *management* y de la privatización contra los defensores de la vida pública garantizada por el derecho y el Estado es una pugna ya histórica.

Los riesgos de importar *nuevos* modelos para la organización de la administración pública pueden ser terribles para cualquier Estado en desarrollo, la adopción de recetas culturales anglosajonas puede probablemente conducir a consecuencias desastrosas y perjudiciales, en particular si las reformas se hacen con las limitaciones de un bajo presupuesto y en el marco del corto plazo. Parte del consejo es volver a lo básico, lo que significa burocracia weberiana (Olsen, 2005: 46). Corramos el riesgo, pero el riesgo de conocer a profundidad la herencia de pensamiento de las teorías de la administración.

## CONCLUSIONES

La opción de organización administrativa en países como el nuestro, es necesariamente recurrir a un enfoque ecléctico, que trate de extraer lo mejor de la NGP y la administración tradicional. Haciendo un ejercicio heurístico, podríamos adecuar a nuestra

realidad tan particular, nuevos modelos que respondan a la problemática social, una de estas opciones es sin duda la gerencia social.

Aplicando los planteamientos de la gerencia social, en México ya no tendríamos que aceptar como un *gasto* la atención a problemas sociales como salud, educación o vivienda, por el contrario, se transformarían en una *inversión* a largo plazo. Es ahí cuando “se hacen necesarias amplias inversiones sociales operadas con eficiencia. Allí aparece un tema crucial: ¿Cómo hacer gerencia de excelencia en el campo social?” (Kliksberg, 2004: 3). Se considera que su carácter amplio estriba en la multiplicidad de campos de atención donde se aplicaría esta tecnología.

Respondiendo a esta cuestión, debemos entender a la gerencia social como una forma de organización administrativa para “optimizar el rendimiento de los esfuerzos del Estado y los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes déficits sociales de la región, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social” (Kliksberg, 2004: 4).

Bernardo Kliksberg (2004: 7-12) plantea ciertas acciones que debieran aplicarse a la administración pública bajo un enfoque de gerencia social. Primero, se plantea la importancia del contexto que incide ampliamente sobre el funcionamiento efectivo de los programas sociales; por lo que es importante prestar atención no sólo a variables de orden económico y financiero, sino además al ambiente político en el que

les va a corresponder actuar, el perfil demográfico de la población a asistir, los patrones culturales prevalecientes y su posible compatibilidad o incompatibilidad con las propuestas de acción que el programa entraña, la historia particular de la comunidad asistida, y sus experiencias anteriores en esta materia, y las capacidades de articulación y organización comunitaria preexistentes.

Segundo, los programas sociales son por naturaleza —implícita o explícitamente— interorganizacionales, lo que significa que debe plantear la colaboración de organizaciones tanto públicas como privadas, implicar el trabajo cooperativo de los tres ámbitos de gobierno y de toda la administración pública bajo reglas de coordinación intergubernamental.

Aunque la gerencia social también enfrenta retos:

Un estudio típico sobre la situación real de ‘gerentes sociales en operaciones’ relativo a un programa público de subsistencias rurales en México describe de este modo los hechos: El implementador es el foco de demandas y expectativas frecuentemente conflictivas de este conjunto de actores. Dentro de su propia organización está obligado a satisfacer las expectativas amplias y de largo plazo de sus superiores y subordinados. Los jefes de nivel nacional o regional por ejemplo hacen generalmente dos clases de demandas al implementador. Por una parte esperan que use los recursos puestos a su disposición para alcanzar las metas y objetivos de los programas que han sido diseñados. Al mismo tiempo esperan igualmente que el implementador mantenga una jurisdicción relativamente libre de conflictos

abiertos en las áreas afectadas por la organización. Estas dos expectativas pueden proveer pautas-guías divergentes acerca de cómo asignar mejor los recursos públicos. Fuera del contexto organizacional el implementador es el foco de una variedad de demandas específicas de grupos o individuos» (Grindle, 1984).

Para lograr que los programas sociales se autosustenten sin que signifiquen un *gasto* para el Estado, es necesario propiciar la participación activa de la comunidad a la que se pretenda ayudar. Además, los programas sociales exigen un “estilo gerencial que estreche el contacto con la realidad, capte las señales de la misma, practique las transformaciones necesarias en las programaciones previas. Ese estilo implica un cambio de fondo en la tradicional separación entre planeación y acción. En la gerencia adaptativa ambos momentos se acercan al máximo posible. Se prevé, actúa, retroalimenta la previsión sobre la marcha, y actúa nuevamente, en casi una unidad fusionada” (Kliksberg, 2004:7).

Ahora bien se requiere gerentes sociales que satisfagan cierto perfil: “tener orientación hacia el desarrollo de las capacidades de la comunidad, excelentes capacidades de concertación y negociación, aptitudes para la gestión interorganizacional, actitud de aprendizaje permanente de la realidad, manejo de las nuevas fronteras tecnológicas en gerencia, vocación de servicio firme y compromiso a fondo con los objetivos a lograr” (Kliksberg, 2004: 10-11).

A pesar de que la gerencia social como la propuesta por Kliksberg es muy creativa e innovadora, presupone que la colaboración

entre instancias gubernamentales e incluso entre organizaciones públicas y privadas se dan en una normalidad perfecta. Por otro lado, plantea la necesidad de cierto tipo ideal de gerente social, el cual consideramos sobrevaluado por que parte de un perfil más doctrinario que real.

La propuesta de gerencia social es tentadora pues trata de mantener un equilibrio entre el papel del Estado para atender demandas sociales aplicando principios de gerencia pública, sin embargo, aún falta un largo camino por recorrer para sistematizar ejemplos exitosos y partir de ellos a fin de diseñar nuevos modelos aplicables a cada realidad particular.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Gault, David, *et al.* (2000), “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)” en *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 17, Caracas, Venezuela, pp. 7-44.
- Barzelay, Michael (2001), “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos”, en *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 19, Caracas, Venezuela, pp. 7-66.
- Guerrero, Omar (1996), *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara.
- Guerrero, Omar (1996), “La Ciencia del Estado” en Juan Enrique Von Justi, Biblioteca Digital [en línea] s/f [consultado en 1996]. Disponible en <http://omega.ilce.edu.mx/biblioteca/sites/csa/ciencia/contenido.html>.

- Guerrero, Omar (1999), *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa – UAEM.
- Guerrero, Omar (1986), *Teoría de la administración pública*, México, Harla.
- Grindle, Marilee S. (1984), “El implementador: Restricciones políticas sobre el desarrollo rural en México” en *Para investigar la administración pública*, B. Kliksberg y J. Sulbrandt (comps), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- Hood, Christopher y Jackson Michael (1997), *La argumentación administrativa*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas-Universidad de Coahuila.
- Kliksberg, Bernardo (2004), “Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves” en *Programa de Gerencia Social para el Desarrollo Humano*. Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires-PNUD [en línea] s/f [consultado en 2004]. Disponible en <http://www.econ.uba.ar/www/ProgramaNUD/principal.htm>
- Olsen, Johan (2005), “Quizá sea el momento de redescubrir la burocracia” en *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, Caracas, Venezuela, pp. 23-62.