

OBJETIVO Y ALCANCE DE LA GERENCIA PÚBLICA

*Mto. Ricardo Uvalle Berrones**

INTRODUCCIÓN

Tema polémico pero atractivo, es el que se refiere a la gerencia pública. Su papel en la toma de decisiones, le confiere un lugar clave en el comportamiento de los fenómenos gubernamentales. En un acercamiento rápido, aparentemente no tiene diferencia con la gerencia privada. Incluso puede decirse que son idénticas, considerando sus *funciones análogas*. Sin embargo, hay fronteras entre la gerencia pública y la privada que nace de la distinción dada entre la sociedad civil y el Estado, distinción que comprende también la esfera administrativa que les concierne. La gerencia pública corresponde al Estado. La gerencia privada a la sociedad civil. Sociedad y Estado no son idénticos. La primera, la sociedad, es el ámbito de la vida privada donde tiene existencia la gerencia privada. El segundo, el Estado, es el continente de lo público, y el lugar donde se ejercen las funciones de la gerencia pública.

Lo anterior no significa subrayar lo obvio o evidente. Es la base para acertar en la interpretación conceptual de la gerencia pública. Esta, entendida como la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta, hay que situarlo como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la gerencia pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas.

El objetivo de este ensayo es analizar mediante un planteamiento general, el significado y orientación de la gerencia pública, situándola en su contexto político, histórico y administrativo. Se estudia la misma no como categoría formal, sino como conjunto de etapas que, insertadas en la vida del Estado, adquiere sustantividad propia. De este modo, la gerencia pública es una categoría histórica que debe entenderse en la amplitud de la vida estatal, no en los particularismos de la vida privada. Ello no significa oponer a la gerencia pública con la gerencia privada. Ambas tienen su radio de acción. La idea del presente trabajo parte de la categoría

* Coordinador de la Licenciatura de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Ciencia de la Organización Administrativa, la cual acuña **Omar Guerrero** en su obra, *Introducción a la Administración Pública*.

Para efectos de exposición, la estructura de las ideas es la siguiente:

1. La estatalidad de la gerencia pública
2. Significado histórico de la modernización
3. Modernización y gerencia
4. La racionalidad de la gerencia
5. Los desafíos de la gerencia
6. La gerencia pública: medio para aumentar la capacidad de los Estados
7. La enseñanza de la gerencia
8. Hacia la definición profesional de la gerencia pública
9. Los objetivos de la gerencia
10. Áreas especializadas de la gerencia
11. Conclusiones

PRIMERA PARTE

1. La estatalidad de la gerencia pública

La naturaleza de la gerencia pública se caracteriza por tener un alcance de **estatalidad**. Si bien es cierto que los procesos técnicos y tecnológicos son su contenido principal, también es cierto que—por su aplicación—se relaciona con las decisiones medulares del Estado. Lo que al Estado concierne tiene connotación pública. Lo público es—por oposición a lo privado—de cobertura general. En consecuencia, lo que ocurre en la gerencia pública no tiene impacto interno, es decir, únicamente en la esfera del trabajo gubernamental. Las decisiones que se adoptan llegan a la sociedad civil. Las técnicas y tecnologías, aunque tienen sustento racional y razonable, no se desligan de los efectos económicos, políticos y culturales que la sociedad moderna propicia.

Es inherente a la vida del **Estado**,¹ que sus acciones sean organizadas. Pero tal propósito se consigue cuando el ámbito de sus estructuras y

¹ Como **Estado**, se entiende: ... *aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, (el territorio es elemento distintivo), reclama (con éxito), para sí el monopolio de la violencia física legítima*. Max, Weber, *El político y el científico* (Madrid: Alianza Editorial, 1973), p. 83.

procedimientos tiene orden. Orden que no significa quietud, parálisis, ni estancamiento. Es un orden sujeto al ritmo de las contradicciones sociales y de la estabilidad **política**;² orden inmerso en el sacudimiento del poder; de las reacciones de la sociedad, de la lucha entre las organizaciones que aspiran con individuos y clases, a ganar posiciones en el Estado.

El orden del Estado tiene dos elementos: uno de esencia normativa y reguladora; el otro que tiende a aprovechar las ventajas de las técnicas y tecnologías que aplica. De este modo, el conocimiento nacido de la investigación práctica (aplicada) se vincula con los fines del Estado, fines que son consecuencia de la misión estatal en la sociedad civil.

Por tanto, la gerencia pública no es algo sencillo ni improvisado. Tiene exigencias propias. Lógica propia. Desarrollo propio.

La complejidad de los Estados se manifiesta, desde luego, en su administración pública. Si ésta es la que se encarga de organizar al Estado en la sociedad, entonces la gerencia que le es consubstancial tiene que aspirar a lo mejor, sin descartar que a veces puede conseguirse y otras no. La gerencia pública es suma de procesos y procedimientos concatenados. Sus relaciones, además de funcionales son estructurales.

En el primer caso, **el de las relaciones funcionales**, conciernen a la diferenciación y especialización que nutren las actividades específicas que desarrolla cada órgano administrativo. En el segundo, **las relaciones estructurales**, se refiere a la red de atribuciones que cumple, y se vincula—no sólo con el espacio gubernamental—sino que se enlaza con las fibras de la sociedad. Es decir, lo estructural abarca la totalidad que envuelve a los procesos administrativos, sin dejar de lado su incidencia social.

Ambas, es decir las relaciones funcionales y las estructurales, no significan que el Estado y su administración se perfecciona a sí mismo, sino que mejoran los medios de ejecución para responder mejor a la sociedad.

El hecho de que los Estados incorporen los progresos de su tiempo al trabajo administrativo, no es equivalente a que caigan en el narcisismo tecnocrático. Por el contrario, la misión del Estado le confiere a la gerencia pública un significado histórico, sociológico y cultural.

Histórico, porque las etapas del Estado se vinculan a paradigmas de vida. Cada circunstancia social es irrepetible. Los protagonistas que en ella participan incluyendo el Estado, influyen en la obtención de resultados. **Sociológico**, porque la administración del Estado está en las relaciones sociales. Porque entre el espacio público y el privado hay relaciones

² *Política significará, pues, para nosotros, la aspiración (Streben) a participar en el poder o influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen.* Max Weber, *El político...*, p. 84.

administrativas que enlazan a los individuos con la administración. **Cultural**, porque el modo de ser de la sociedad se racionaliza, mejora, desarrolla y desenvuelve con base en tipos de valores que son difundidos y asimilados por la sociedad. Lo cultural alude al conjunto social porque es inexplicable sin él.

De este modo, los significados histórico, sociológico y cultural son factores que forjan y definen la naturaleza política del Estado. La **gerencia pública** no es ajena a lo que en la sociedad ocurre o bien deja de ocurrir. Lo uno y lo otro combinan formas de administración y los métodos gerenciales que se utilizan y cómo se utilizan.

Desde el ángulo de la vida del Estado, la gerencia pública se inserta en la consecución de los valores relacionados con la libertad, la soberanía, la autodeterminación de los gobiernos y el respeto a la democracia tanto, representativa como participativa. Su esencia es consubstancial con el ser del Estado. De ahí que la estatalidad que la envuelve responda con nitidez a la naturaleza genuina del Estado.

Tales valores, si bien son elementos que se cuidan y preservan con el concurso de la política, también es cierto que ponen a prueba la capacidad gerencial de los Estados, pues ésta, como medio que permite conseguir fines políticos, contribuye a fortalecerlos y ampliarlos en cuanto que se encarga de que los programas gubernamentales tengan éxito. Por tanto, la gerencia pública no es elemento despolitizado, Tampoco carece de compromisos. Atiende al Estado sin desvincularse de la sociedad.

Su ámbito no está en las *torres de marfil*. Tampoco en el eclecticismo. Las prácticas de la política son importantes en el desarrollo de la gerencia pública. Y ésta permite, con sus capacidades y ventajas, el logro de metas colectivas y la reafirmación del carácter político del Estado.

2. Significado histórico de la modernización

Modernización y gerencia pública no son conceptos dissociados; modernización y gerencia pública se corresponden e influyen. Pero la modernización es proceso más complejo que, por sus objetivos, envuelve las prácticas de la gerencia pública. Para fines de explicación, a continuación se indican ideas generales sobre el significado y trascendencia de la modernización para después vincularla con la gerencia pública.

La *modernización*³ no es una moda. Tampoco fenómeno casuístico. Su

³ Desde el punto de vista histórico, la *modernización* es el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales económicos y políticos que se establecieron en la Europa Occidental y en la América del Norte, desde el siglo XVII hasta el siglo XIX, se extendieron después a otros países de Europa, y en los siglos XIX y XX a la América del Sur, y a los Continentes Asiático y Africano. Samuel N. Eisenstadt,

gestación proviene del Renacimiento Humanista, pasando por la Ilustración, hasta llegar a la etapa del Liberalismo. Es en el siglo XVI, el tiempo cuando la luz de la modernización empieza alumbrar. Sus condicionantes económicos, relacionados con la formación de la sociedad mercantil, parten del desarrollo de las ciudades y con ello, del despegue del comercio y la industria.

La ciencia empieza a tener avances, que después habrán de apoyar la modernización de manera rápida. La disolución de las relaciones feudales cede el paso a las relaciones capitalistas de producción. El inicio que corrobora la distinción entre la vida pública y la privada, le confiere a la sociedad moderna una connotación distinta a la de su predecesora, que es la sociedad feudal, donde lo público y lo privado no se diferencian. Surge, en consecuencia, una **diferenciación**⁴ y **especialización** de las estructuras socioeconómicas, fundamento de la sociedad actual.

La razón y la inteligencia se aprovechan para conocer y transformar al mundo. La emancipación del hombre se empieza a cuajar. La secularización empieza a tener rumbo y contribuye a que la explicación del universo se sustente en el principio de la duda, la concepción racional de los hechos y el uso generalizado del conocimiento no escolástico, sino obtenido mediante el estudio y la comprobación de los fenómenos, así como su apoyo lógico en cuanto a argumentaciones se refiere.

La modernización avanza hasta que en el siglo XVIII alcanza el cenit. El capitalismo ha triunfado. La economía de mercado está en pleno auge. La Revolución Industrial ha contribuido al desarrollo de la producción y la multiplicación de mercancías y capital.

La sociedad moderna es la capitalista. Cuando triunfa sobre las cenizas del feudalismo y las relaciones absolutistas decadentes, da paso a un conjunto de etapas para reafirmar su identidad y asegurar sus modos y condiciones de vida. Es una sociedad que vive el cambio y la transformación constantes. No cesan sus avances y progresos. Es una sociedad donde el espíritu empresarial se desenvuelve vertiginosamente. Donde la formación de capital se sustenta en la utilización de la ciencia y la tecnología. Es una sociedad donde la modernización económica da como resultado ganancias amplias y el establecimiento de unidades industriales y comerciales complejas.

Modernización, movimientos de protesta y cambio social (Buenos Aires: Editorial Amorrortu, 1972), p. 11.

⁴ *Quizá los aspectos más importantes de esta diferenciación y especialización de roles en todas las grandes esferas institucionales sea la separación entre los diferentes roles desempeñados por un individuo; especialmente los roles ocupacionales y de parentesco.* S.N. Eisenstadt, *Modernización, movimientos...*, p. 14.

La **modernización**,⁵ anuncia el esplendor de una era nueva. De un tiempo histórico donde se conjugan arquetipos propios de una sociedad que aspira a vivir con la emancipación del ser humano. Que aspira a vivir con el cultivo de la razón, el discernimiento y la explicación amoral del mundo. Marca la modernización, la existencia de movimientos laicos y seculares. De relaciones sociales y políticas diferenciadas entre sí. De la existencia de un poder político con capacidad para gobernar en términos de unificación y centralización. Dicho poder es el Estado.

El desarrollo de la modernización no ha sido homogéneo, sino desigual. Arranca en Italia, prosigue en Inglaterra, los Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Alemania y España. Es paradójico que Italia, suelo donde prende la modernización, sea el último país donde se consigue asegurar la unidad civil de la nación. Los países que tuvieron revoluciones burguesas acceden con rapidez a la modernización. No es casual que Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Francia, encabecen los cambios históricos y políticos para vencer el orden feudal. Mientras que España, Alemania e Italia, países donde no hubo revoluciones burguesas, ingresan tarde a la modernización. Esta se expande cuando la clase capitalista se erige en protagonista de los hechos económicos y políticos como es el caso de la Revolución Francesa. Mientras que donde los sectores de la aristocracia feudal son más fuertes que las fuerzas capitalistas, no pueden cuajar las instituciones que la modernización trae consigo. La derrota de las relaciones feudales es simultánea al surgimiento de la **sociedad civil**,⁶ prototipo de la modernización.

El movimiento más contundente de la **modernización política**⁷ es el

⁵ *La Modernización es un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humana. ... Los principales aspectos de la modernización, urbanización, industrialización, secularización, democratización, participación de los medios de difusión, no se dan de forma aislada o casual.* Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1974), p. 40.

⁶ *El término sociedad civil apareció en el siglo XVIII, cuando las relaciones de propiedad se habían desprendido de la comunidad antigua y medieval. La sociedad civil no se desarrolla como tal más que con la burguesía, pero la organización social surgida directamente de la producción y del comercio que forma siempre la base del Estado.* Carlos Marx, y Federico Engels, *La ideología alemana*, (México: Ediciones de Cultura Popular, 1974), p. 57.

⁷ *Los aspectos más importantes de la modernización política pueden ser agrupados aproximadamente entre amplios rubros. En primer término, la modernización implica la racionalización de la autoridad, el reemplazo de un gran número de autoridades políticas tradicionales, religiosas, familiares y étnicas por una única autoridad política secular, nacional... En segundo lugar trae aparejadas la diferenciación de nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas. Ciertas zonas de competencia particular quedan separadas del terreno político, y para desempeñar esas tareas surgen nuevos organismos autónomos, especializados y subordinados ... tercero, las jerarquías administrativas se vuelven más elaboradas, más complejas, más disciplinadas.* S. P. Huntington, *El orden político...*, pp. 41-42.

liberalismo. Se crean instituciones como los regímenes parlamentarios, se reconocen los **derechos del hombre y del ciudadano**,⁸ se afianza la división de poderes la sociedad civil se diferencia del Estado, los actos de la administración pública son regulados por mandamientos escritos (leyes), se apoya la democracia representativa, se concede el sufragio universal y se reconocen las libertades políticas, correlato necesario de las libertades civiles. De este modo, la modernización multiplica la fuerza de la sociedad para que se desarrolle. Además intensifica los descubrimientos científicos en la química, la física, las matemáticas, la biología y los mismos son aprovechados para racionalizar e incrementar las potencias de las fuerzas productivas.

La modernización se caracteriza por articularse con factores estructurales que dan origen a su desarrollo histórico a saber:

- 1) La expansión del intercambio mercantil.
- 2) El desarrollo permanente de las fuerzas productivas y de los medios de producción.
- 3) El establecimiento de relaciones en cadena para comunicar y expandir la industria y el comercio en los distintos puntos de la geografía mundial.
- 4) La acumulación y exportación del capital.
- 5) La formación de los Estados Nacionales a partir del triunfo de la sociedad civil sobre la feudal.
- 6) La aplicación de las técnicas y tecnologías en los procesos de la vida económica, social y política.
- 7) La creación de instituciones consecuentes con los derechos del hombre y el ciudadano.
- 8) La especialización del saber científico y la disociación entre las ciencias biológicas, las exactas y las sociales.
- 9) El progreso de las ciudades como emporios mercantiles.
- 10) El surgimiento de instituciones que regulan las actividades sociales a través de cuerpos burocráticos.
- 11) La adopción de la competencia, la racionalidad y el cálculo monetario en las operaciones empresariales.

⁸ Los derechos del hombre y del ciudadano corresponden a la vida institucional del Estado de Derecho. Para Carl Schmit, *sólo valdrá como Estado de Derecho aquel en que no pueden inventarse injerencias en la esfera de libertad individual, sino a base de una Ley*. Carl Schmit, *Teoría de la Constitución* (México: Editora Nacional, 1980), p. 151.

- 12) La racionalización del ejercicio de la autoridad y del poder.
- 13) La asimilación del campo al desarrollo de las ciudades.
- 14) La formalización de la división de poderes y el reconocimiento de la democracia representativa.

Es importante distinguir que la modernización ha tenido períodos discontinuos y contrastantes en su desarrollo. Nacida en Europa Occidental, llega tarde a los países denominados subdesarrollados, donde su vida colonial, les impide la pronta incorporación a los avances de la modernización.

Es el caso de América Latina, Africa y Asia. Sus sociedades, incluso, son referencia empírica e histórica para construir la *Teoría de la Modernización*, cultivada por autores como: S.N. Einsennstadt, Samuel Huntington, David Apter, Gabriel Almond y Gino Germani, entre otros.

En suma, la modernización no es una *robinsonada*. Tampoco arquetipo unilineal; menos, fórmula que pueda aplicarse sin considerar las realidades contradictorias del lugar donde pretende impulsarse. Es consubstancial a una etapa de la humanidad, en la cual la formación y el desarrollo del capitalismo propicia el advenimiento de progresos constantes. Uno de ellos, la ciencia y la tecnología, es pieza que revoluciona modos y relaciones de vida.

3. Modernización y gerencia

En lo que corresponde a la modernización de la gerencia pública hay una referencia que destacar. En los últimos años es mencionada como una manifestación de la acción gubernamental. Ello es cierto, pero no es un producto del siglo XX. Tiene orígenes que datan desde el siglo XVI. Se forma como práctica y concepto cuando surge el Estado Absoluto. Su paternidad despierta polémica, porque también hay una gerencia privada, la cual corresponde a formas de organización capitalista que van, desde el taller hasta la corporación transnacional.

A diferencia de la gerencia pública, la privada ha tenido más resonancia como práctica administrativa. Incluso, se le considera modelo ejemplar a seguir por parte de los funcionarios gubernamentales. El campo de los negocios privados es el núcleo donde se ejerce la gerencia privada. Por tanto, no es extensiva de manera mecánica al espacio público.

La connotación **gerencia**, independientemente de su calificativo, público o privado, significa **dirección, mando; conducción**. Su origen es el proceso de cooperación capitalista, la cual alcanza su máxima expresión con la división del trabajo manual e intelectual. La gerencia es manifestación

del trabajo intelectual desde el momento que se encarga de la organización, supervisión y gestión de las funciones administrativas. En las empresas particulares la gerencia implica:

...altos oficiales (dirigentes, *managers*) y suboficiales industriales (capataces, *foremen*, *overlookers*, *contre-maitres*) que durante el proceso de trabajo ejercen el mando en nombre del capital. El trabajo de supervisión se convierte en función exclusiva de los mismos".⁹

En el Estado Moderno, una vez que los medios de administración han expropiado a los feudos y son centralizados, la gerencia queda a cargo de funcionarios que tienen a su cargo el cumplimiento de los objetivos del Estado.¹⁰ El germen de la gerencia pública es el Estado Absolutista.

Mientras que en la gerencia privada¹¹ los procesos administrativos atañen a unidades particulares (empresas), en la gerencia pública—atendiendo al ser del Estado—se relaciona (en cuanto a dirección y manejo) con los medios de administración y con el conjunto de la sociedad. La dirección de las instituciones administrativas públicas exige que la gerencia evalúe las implicaciones sociopolíticas, dado que las decisiones adoptadas, o bien favorecen a todos, o bien no los benefician.

El concepto de gerencia es resultado de la modernización. Su ámbito, público o privado, tiene la raíz en la distinción entre la sociedad civil y el Estado. En la primera, la sociedad civil, se desarrolla la gerencia privada, mientras que en el segundo—el Estado—se desarrolla el concepto gerencia pública como práctica que hace posible la actividad continua del propio Estado, que es la administración pública.

Aunque sea reiterativo, conviene enfatizar la distinción entre la gerencia pública y la administración pública. Entendemos por gerencia pública, el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas, que se relacionan con el cuánto, el cómo y el por qué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos.

El concepto *Gerencia Pública* tiene raíces pública administrativas, ya que puede ubicarse su esencia en el concepto de *Ciencia Administrativa*,

⁹ Carlos Marx, *El capital*, (México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1978) 1:403-404.

¹⁰ *En todas partes el desarrollo del Estado moderno comienza cuando el príncipe inicia la expropiación de los titulares privados de poder administrativo que junto a él existen: Los propietarios en nombre propio de medios de administración y de guerra, de recursos financieros y de bienes de cualquier género políticamente utilizables.* Max Weber, *El Político...*, p. 91.

¹¹ Consultarse al respecto a Cipriano Florez Cruz, *La Administración capitalista del trabajo* (México: Universidad Nacional Autónoma (UNAM)), pp. 73-118.

formulado por **Manuel Colmeiro** en su trabajo, *De la Ciencia Administrativa*, escrito en 1850. Es paradójico que en la primera parte de su escrito utilice categorías relacionadas con el carácter social y político de la administración pública. Categorías como *Sociedad Política, Poder Social, Estado, Soberanía, Poder Político, Gobierno y Acción Social*, enriquecen sus formulaciones teóricas y metodológicas.

Sin embargo, cuando analiza en particular a la administración pública, rompe con el estudio jugoso que se gesto desde **Bonnin**, pasando por sus compatriotas **Manuel Ortiz Zúñiga, Alejandro Oliván y José Posada de Herrera**, quienes entienden la administración pública a partir del concepto *Ciencia de la Administración*. Mientras ésta explica la actividad de la administración pública en la sociedad, la *Ciencia Administrativa* de Colmeiro la estudia por su naturaleza introspectiva, es decir, por lo que realiza en el interior de su vida institucional, pero desconectada de la realidad social. Enfatiza Colmeiro, que:

si la ciencia enseña tan poco en cuanto a “la acción general de la administración algo más concreto se descubre en las doctrinas tocantes a” la organización administrativa.¹²

Los elementos organizativos que a **Colmeiro** interesan para comprender el estudio de la administración pública son: *analogía* lo cual significa que, *la administración debe ser análoga a las instituciones políticas de cada nación, actividad*, en cuanto que, *la administración debe ser esencialmente activa y centralización* dado que *la administración debe ser independiente* es decir, que el poder legislativo no debe invadir su responsabilidad, lo cual significa que *la administración debe ser responsable*, ya que la ley señala sus derechos y obligaciones.

Se inicia con **Manuel Colmeiro**, un replanteamiento sustancial en el estudio de la Administración Pública. Haberla conceptualizado con base en sus procesos organizativos, da lugar a la formación del campo cognoscitivo denominado *Ciencia de la Organización Administrativa*.

En la acepción moderna, la gerencia pública implica que—con base en modelos organizacionales y tecnológicos—se ejecuten las funciones adjetivas de la administración, entre las cuales se destacan la **planeación**, la **programación**, la **evaluación** y el **control**. Son, desde luego, funciones vinculadas a los objetivos del Estado, no a exclusivismos privados. En todo caso, entre la gerencia pública y la privada hay analogías funcionales, pero ello no significa parentesco ni similitud alguna.

¹² Manuel Colmeiro, “De la Ciencia Administrativa”, *Revista de Administración Pública*, INAP, México (Edición Especial, 1982):183.

Mientras tanto, la **administración pública**,¹³ la entendemos como la actividad externa que el Estado desempeña en la sociedad. La administración pública cuida de la vida de los seres humanos y de las cosas. Relaciona a la esfera estatal con los individuos. Se ocupa de cumplir con tareas sustantivas relacionadas con el progreso, el bienestar y el desarrollo de la población. Lo sustantivo es lo que justifica su razón de ser como actividad continua del Estado. Su actividad se manifiesta a través de organismos y funciones diversas que se encargan de atender y resolver los problemas, carencias y demandas de la sociedad. La administración pública se encarga de aquello que es vida en común; en asociación; en integración y en convivencia. Su misión es cuidar lo general o universal (El Estado) para que la sociedad viva bien aspirando a vivir mejor. La Sociedad sin la Administración Pública no puede garantizar su vida. Por sí misma, no tiene capacidad para gobernarse ni para cubrir sus necesidades vitales. La protección de la sociedad es tarea de la Administración Pública.

Tanto la gerencia, como la administración pública, corresponden al mundo moderno. La modernización las sitúa, las diferencia y articula a partir de lo que es el Estado y cuál es su papel en la sociedad. La gestión de los recursos del Estado es tarea de la gerencia pública. La determinación y orientación de los mismos, es responsabilidad de la administración pública.

4. La racionalidad de la gerencia

Aspectos claves de la gerencia pública son aquellos que se relacionan con la racionalidad. Una es de naturaleza técnica y otra política. La primera, **la técnica**, se define por la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir su misión. Resalta en este sentido, que la toma de decisiones se apoye en un proceso de trabajo metódico, calculado y ponderado respecto a lo que se necesita y de lo que en realidad se dispone. Ello implica el aprovechamiento cabal y oportuno de los recursos existentes.

La racionalidad técnica no es ajena a las influencias culturales y sociales. Su valor estriba en que los funcionarios públicos sean capaces y eficientes para ejecutar sus tareas. Lo técnico no es algo alejado del mundo

¹³ Para fines de este trabajo, se enfatizan dos (2) definiciones agudas y claras sobre lo que es la Administración Pública. Una corresponde a Carlos Marx quien la define como: *La actividad organizadora del Estado en la sociedad*. en: *Notas Críticas al artículo El Rey de Prusia y la Reforma social*, Pág. 365. La otra es de Lorenzo Von Stein, quien la definió como: *la actividad externa del Estado en la sociedad*, y como *El Estado en Acción*, en: Omar Guerrero, *La Teoría de la Administración Pública* (México: Editorial Harla, 1987).

real. Es producto de él y como tal hay que considerarlo. Más que fetichismo, lo técnico se constata por la manera en que las capacidades, destrezas y habilidades de los funcionarios permiten la aplicación correcta de sistemas y procedimientos, para conseguir el rendimiento óptimo de las actividades administrativas.

La segunda, la **racionalidad política**, tiene una significación cualitativa y a veces inconmensurable. La manifestación política de la gerencia pública, deviene de cómo los planes y programas del Estado recogen lo que la sociedad quiere y aspira. Cada demanda social—cuando se incorpora a la Agenda del Gobierno para su atención—tiene de manera expresa valores que considerar, expectativas que cumplir, aspiraciones que encauzar y esperanzas de vida que sopesar. La formulación de las decisiones estatales lleva en sí la implicación y definición política que le son consustanciales.

En la medida en que la sociedad advierte que el Estado—vía administración pública—cumple con lo que ella solicita, constata su capacidad para recoger y establecer prioridades. Si no se consigue tal propósito, entonces las deficiencias, o bien las insuficiencias, desacreditan y deslegitiman al poder estatal.

De este modo, la racionalidad política se refiere al grado de gobierno que el Estado tiene para dirigir la sociedad. Se refiere, a que la acción del Estado se materialice en la sociedad, con resultados tangibles. Se refiere a los momentos de negociación y articulación que la sociedad y el propio Estado consiguen para satisfacer carencias y demandas.

Es una racionalidad sujeta a influencias mutuas entre la sociedad y el Estado. Los programas de vivienda, luz, agua potable, empleo, bienestar, salud son—entre otros—ejemplo de que cómo se consigue la racionalidad política a partir de presiones, que al nacer en la sociedad, llegan al Estado.

La calidad de vida—o la falta de ella—constata la eficacia de la racionalidad política. En consecuencia, la racionalidad política puede definirse con base en lo que el Estado hace, cómo lo hace, en qué condiciones y tiempos; con qué medios y con qué acuerdos. Lo anterior, considerando intereses coincidentes o divergentes. Es una racionalidad que conjuga capacidad administrativa y sensibilidad negociadora, para influir en la composición y distribución del poder. Apoyo y legitimidad, son factores que determinan su eficiencia, la cual debe traducirse en resultados positivos en favor de la sociedad.

5. Los desafíos de la gerencia

Aunque la gerencia pública se localiza en lo fundamental, en el espacio interior del Estado; sus tareas tienen incidencia y significación en la sociedad. La gerencia por la gerencia misma no es útil para la conservación

del Estado y de la administración pública. Confinarla únicamente a la manipulación racional y al perfeccionamiento de la actividad administrativa, es empobrecerla y condenarla a la existencia del sentido común.

En cambio, la gerencia en los tiempos actuales—que son tiempos de transición, es decir, de fin de etapas y el acceso a otras—tiene un lugar importante en el contexto mundial que se caracteriza por vivir con una apertura amplia, que derrumba imperios burocráticos que parecían eternos y que—con el empuje de la sociedad—sucumben por falta de adaptación al cambio y porque sus estructuras políticas y administrativas se han anquilosado.

Los cambios tienen sociedades, habitantes y lugar geográfico donde ocurren. La Europa Oriental es el eje geopolítico que durante 1989 ha demostrado que la liberación de energías sociales y políticas provoca que la población quede en libertad para asimilar nuevos patrones y conductas. Las instituciones tradicionales sucumben ante las protestas sociales cuando éstas no son absorbidas por los sistemas políticos. Cuando los Estados y sus dirigentes persisten en anclarse no, en cambiar. El caso de Bulgaria, Polonia, Alemania del Este, Rumanía, Checoslovaquia y la Unión Soviética, demuestran que la lucha política es otra. La democratización del poder es objetivo que postulan sociedades castigadas con el *Leviatán* burocrático. La misma es correlativa a la distribución de los beneficios. Reanimar la sociedad combatiendo los excesos del Estado, alumbrará la vida de la Europa del Este.

La capacidad de los sistemas políticos es puesta a prueba cada momento. El mundo de hoy demuestra que los patrones de la burocratización asfixiante y decadente son inoperantes. Las burocracias y las administraciones tienen que estar con las exigencias de los tiempos actuales. Los cenáculos y los acuerdos de cúpula están fuera de época. De espaldas a la sociedad nada es posible. Toca a los Estados y a sus administraciones ser mejores. Ser eficaces. Les corresponde aumentar lo que se denomina grado de gobierno, el cual consiste en que la sociedad transforma sus condiciones de vida en razón de lo que los Estados realizan en su favor para conseguir el progreso, el desarrollo y el bienestar colectivo.

El grado de gobierno se refiere a la capacidad que los Estados tienen para conseguir con eficacia el logro de metas colectivas. Si la sociedad no accede a etapas mejores y deseadas de vida, el grado de gobierno es ineficaz. Si en nombre de la crisis y la austeridad se frena el desenvolvimiento sano y continuo de la sociedad, el grado de gobierno es nulo.

En este sentido, la **governabilidad**¹⁴ de la sociedad es propósito central de los sistemas políticos que asimilan el cambio y la modernización. Grado de gobierno y gobernabilidad son procesos que se entrelazan. El primero, tiene acento cualitativo relacionado con el carácter óptimo y eficaz de la vida social. La segunda, se refiere a la conducción de la sociedad, evitando desajustes que pueden arriesgar la integridad y conservación de los Estados. Se trata de una conducción en la cual la democratización del poder se rige por la competencia política, en la cual participan las instituciones de la sociedad y el Estado.

Por ejemplo; las políticas de austeridad impuestas por la oleada del neoliberalismo¹⁵ dañan las estructuras económicas, alteran las relaciones políticas y aumentan las injusticias sociales. De este modo, se debilita la gobernabilidad en la sociedad y los Estados ingresan a terrenos donde hay antidesarrollo.

El antidesarrollo acerca las fronteras de la ingovernabilidad. Por oposición a la gobernabilidad, la ingovernabilidad significa pérdida de capacidades estatales en la conducción de la sociedad. Implica que el conflicto político inherente a la sociedad empieza a violentarse. Implica que la dirección de la sociedad corre el riesgo de quebrantarse. La ingovernabilidad pone en duda la capacidad de los Estados para conseguir lo que **Karl Deustch** llama, el *desarrollo sostenido*.

6. La gerencia pública: medio para aumentar la capacidad de los Estados

La politización de la gerencia pública es inevitable. Quedan atrás los enfoques que la aislaban de lo social y político. Quedan lejanos los períodos en que únicamente se ocupaba de perfeccionar *per se* a los

¹⁴ De acuerdo con las ideas de **Samuel P. Huntington**, se puede caracterizar la gobernabilidad cuando *en una sociedad compleja, la comunidad política depende, pues, de la fuerza de sus organizaciones y procedimientos políticos*. S.P. Huntington, *El orden...* p. 22. Simultáneamente, la gobernabilidad también depende de la institucionalización de los sistemas políticos. Para Huntington, *La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos*. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia en sus organizaciones y procedimientos. S.P. Huntington, *El orden...*, p. 23.

¹⁵ *La crítica del neoliberalismo conservador al Estado del bienestar ha venido formulándose casi desde el mismo momento de la construcción de aquél, se ha venido refinando poco a poco de modo considerable y ha resurgido con auge particular a consecuencia de la aguda crisis económica de la actualidad a la que, en muy gran medida interpreta como lógica consecuencia de que, desde el comienzo las autoridades públicas no siguieran sus consejos de retornar a una sana actitud de respeto a las fuerzas del mercado libre*. Ramón García Cotaler, *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), pp. 193-194.

Estados. Ahora la gerencia pública se vincula estrechamente con las categorías: **grado de gobierno, gobernabilidad e ingobernabilidad**.¹⁶

En el primer caso, **el grado de gobierno**, las capacidades y potencias de la gerencia pública sólo se acreditan y legitiman, si la sociedad consigue alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo que atenúe las desigualdades. Si la población no accede al bienestar material, moral e intelectual, el grado de gobierno se pone en entredicho.

El segundo caso, **el de la gobernabilidad**, constituye para la gerencia pública una condición del desarrollo administrativo y de la modernización política. En tal caso, el objetivo del bienestar económico y social debe traducirse en que el conflicto político sea asimilado por instituciones permeables. Así, la institucionalización de la lucha de los contrarios, vía gerencia pública, se manifiesta por la capacidad con que el Estado atiende y resuelve las demandas sociales. La institucionalización de los conflictos significa, con el concurso de la gerencia pública, que los Estados tienen capacidad para asimilarlos y que—mediante programas administrativos—, se disminuyen las carencias sociales, se atenúan aspectos críticos y se resuelven demandas en conflicto.

El verdadero reto que los gobiernos tienen es demostrar que son capaces de aumentar la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido, la calidad de vida queda asociada a la categoría *las dimensiones de desarrollo*, la cual es formulada por Karl Deutsch, y que comprende el siguiente planteamiento:

...la primera dimensión de desarrollo de un sistema político es la correspondiente a los recursos humanos y la población incluidos en él, y a los progresos que ocurren en su salud física y mental. En segundo lugar, podemos mencionar el desarrollo económico... éste debería incluir, en particular, los montos de factores disponibles de producción, tales como bienes de capital, tierra y trabajo, así como el desarrollo de la capacidad y el conocimiento tecnológico o una condición adicional sería que la tasa de desarrollo de la segunda categoría, los recursos económicos, sobrepasara a largo plazo la tasa de crecimiento de la población... en tercer lugar podemos enunciar los criterios de desarrollo que se relacionan con la disponibilidad de recursos materiales y humanos, para su reafectación a nuevos usos. El cuarto grupo de

¹⁶ ...lo que se entiende por "ingobernabilidad" es un caso especial de una patología general de sistemas sociales. Todos los sistemas sociales se reproducen por medio de la acción de sus miembros coherente y dirigida por normas de un lado, y por medio de la acción de contextos objetivos y funcionales al otro lado... los sistemas sociales son "ingobernables" cuando hieren con sus reglas, que sus miembros acatan, las leyes de funcionamiento a que están sujetos los sistemas sociales, o cuando no actúan de tal manera que al mismo tiempo funcionan. Claus Offe, "Ingobernabilidad", el renacimiento de las teorías conservadoras". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Año 48, Vol. 43, 1978, pp. 1861-1862.

criterios sobre el desarrollo se refiere al aumento de la autonomía, o de la autodeterminación. Esto implica, por un lado, un crecimiento en los recursos y funciones que se relacionan con la cohesión social, es decir, el desarrollo, el alcance, la velocidad y la eficacia de las comunicaciones internas, tanto entre individuos como entre instituciones o partes de la sociedad o del sistema político... con base en un posible quinto criterio... un Estado o gobierno en desarrollo, deben ser capaces de cambiar sus propias pautas de comunicación y organización. ...Debe resistir a la tendencia hacia la creciente autopreocupación y la eventual autoinmolación, que proviene de su ambiente, y tiene que reorganizarse o transformarse con la suficiente frecuencia como para superar las crecientes amenazas de sobrecarga en la comunicación interna, y el atascamiento del tráfico de mensajes. ...El sexto grupo de criterios se refiere al desarrollo a largo plazo, e incluye los aumentos capaz de elegir y buscar la sociedad, la cultura o el sistema político.¹⁷

Ello significa que la calidad de vida conseguida con decisiones y acciones administrativas, permite vía gerencia pública que el conflicto político se regule de manera racional.

En el tercer caso, el de la **ingobernabilidad**, la gerencia pública ha de evitar que los problemas sociales y políticos permanezcan en la indiferencia estatal. En la medida que se gobiernan, se alejan los Estados de erupciones que pueden desembocar en conflictos mayores. Evitar la ingobernabilidad, significa que en la **agenda política**¹⁸ de los Estados hay lugar para la diversidad de los problemas sociales y que la gerencia pública es capaz de darles respuestas oportunas y eficientes.

Los fines de la gerencia pública son los del Estado. Son fines que se relacionan con la conservación y estabilidad del mismo. Claro está, que se trata de la conservación y estabilidad entendidas a partir del conflicto que brota en la sociedad y que el Estado se responsabiliza de gobernarlo, es decir, de encauzarlo con criterio de institucionalidad. La relación del Estado con las fuerzas sociales depende de cómo se desenvuelve la gerencia pública en cuanto resultados que es capaz de generar.

¹⁷ Karl, Deutsch, *Los nervios del gobierno* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1971), pp. 264, 265 y 267.

¹⁸ *La agenda política, trátese de la que corresponda a los Estados-naciones o de la que se refiere a comunidades locales, comprende el conjunto de problemas que se perciben como pidiendo un debate público y aun la intervención de las autoridades políticas legítimas. Tres rasgos delimitan el perfil de los problemas inscritos o candidatos al "menu", si puede decirse así, de la agenda política: I) las élites (sindicales, administrativas, políticas), las ciudades que pueden estar más o menos organizados definen una situación como problemática ...II) Este descubrimiento de un problema se acompaña de procedimientos de etiquetado que lo califican como dependiente de la esfera que compete a las autoridades públicas y, III) En fin, se espera la intervención de la sociedad política, incluida la opción de no hacer nada.* Jean G. Padioleau, *El Estado en concreto* (México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1974), p. 25.

La dirección administrativa del Estado es clave para orientar a la gerencia que le es consustancial. La dirección administrativa contribuye a que en términos estatales, el grado de comunidad sea amplio y vigoroso. Grado que se manifiesta en que el Estado no sólo se diferencia de las fuerzas sociales, sino que además de crear instituciones reguladoras, imprime a sus acciones racionalidad y eficiencia para gobernar bien.

La racionalidad del poder estatal tiene en la gerencia pública un punto de apoyo y orientación para asegurar la gobernabilidad de la sociedad, así como el grado de comunidad que el Estado encara. En escenarios críticos y erosionados por el atraso y la desigualdad, como son los de la América Latina y el Caribe, la gerencia pública debe alejarse de la pirotecnia tecnocrática y de la imitación que propicia pérdida de la identidad nacional en los países que incurre en ella.

SEGUNDA PARTE

7. La enseñanza de la gerencia

En el presente, la administración pública es objeto de revisión en sus esferas docentes, de investigación y práctica profesional con el fin de que funja como una palanca creadora y eficaz del quehacer estatal. Por tal motivo, los funcionarios que en ella laboran deben caracterizarse por ejercer su responsabilidad aspirando a lo eficiente sin dejar de considerar que en las prácticas gubernamentales también se consiguen resultados eficaces.

Debido a lo anterior la formación e investigación en gerencia pública, merece esfuerzos constantes y multiplicados para obtener los objetivos propuestos. La formación académica en materia de *Gerencia Pública* no puede ni debe evadirse. Es correlativa a las exigencias del Estado moderno; en particular, a los cometidos que la administración pública desarrolla.

También la investigación en gerencia pública es de trascendencia vital. Con ella no solo se produce conocimiento novedoso, sino que se recrea y revisa el que existe para adaptarlo a las necesidades de los nuevos tiempos que los Estados viven. Con la investigación, la formación de los funcionarios estatales es más completa y óptima, ya que el conocimiento que a la gerencia pública corresponde, nutre el estudio de los procesos políticos y gubernamentales. Sin la investigación, la enseñanza quedaría mutilada y se corre el riesgo de caer en analogías artificiales que tratan de sostener que lo público y lo privado son lo mismo.

Desde la formación de la vida moderna, las universidades se erigen en el lugar idóneo para preparar no sólo personal calificado para los Estados,

sino para cultivar la enseñanza de lo que se denomina el *LOGOS ADMINISTRATIVO PÚBLICO*, el cual es propio de la gerencia pública.

Los problemas y rumbos de la administración pública no pueden ni deben estudiarse con aproximaciones científicas y disciplinarias. Era necesario producir el conocimiento novedoso, crítico y propositivo para formar, con apego a los valores del Estado, al personal responsable de su funcionamiento.

EL LOGOS DE LA GERENCIA PÚBLICA se erige en una *CATEGORÍA HISTÓRICA* que reclama autonomía. Con él las prácticas del quehacer administrativo se racionalizan. La capacidad intelectual se utiliza para estudiar teorías y metodologías relacionadas con el rendimiento de los recursos del Estado. Son los *CAMERALISTAS*, quienes inician la tarea de sistematizar el estudio del Estado desde el ángulo de su vida administrativa.

Desde entonces, las universidades tienen un papel protagónico cuando se trata del estudio del Estado y la administración pública. Son, por su objetivo, centros de excelencia para abrir nuevos horizontes y líneas de reflexión científica.

Crear para transformar en el campo de la administración pública, obliga a destacar que sin la discusión de su conocimiento universal, no es posible avanzar. Por ello, la misión de las universidades que se dedican al cultivo de las ciencias de la administración pública conlleva a resaltar su papel en el ámbito de las realidades estatales, sin claudicar ante ellas. Es decir, que con base en la libertad de pensamiento y de investigación, se amplíen, a través de la investigación teórica y la investigación práctica, el cúmulo de conocimientos que corresponden a los problemas del Estado Moderno y su administración pública.

8. Hacia la definición profesional de la gerencia pública

Una manifestación del quehacer gubernamental que permite relacionar al Estado con la sociedad civil es sin duda, la propia administración pública. Cabe recordar que el Estado no es manifestación abstracta. Tampoco institución que se agota en las formalidades que encarna. El Estado es algo más. Es organización que, con sus atribuciones y medios, procura el desarrollo de la sociedad. Es desde luego, un desarrollo inducido y orientado; deseado y esperado.

La suma de las prácticas estatales se traducen en el seno de la sociedad, o bien en el mejoramiento de las condiciones de vida, o bien en resultados no eficaces. En uno y otro caso es la administración pública la que acierta o falla. Pero si uno de los objetivos del Estado es vivir bien, necesita que la sociedad también viva bien.

Las decisiones de Estado que conciernen a la administración tienen que ser, además de oportunas, positivas y acertadas. Ello involucra, desde luego, al conjunto de la gerencia pública. Las relaciones de poder, en este caso las administrativas, se apoyan en los sistemas de toma de decisiones de que dispone el Estado.

El concepto gerencia pública no se agota en sí mismo. Es parte del *LOGOS ADMINISTRATIVO PÚBLICO*; requiere tratamiento específico y enfoques originales. Es decir, el ámbito de la gerencia pública tiene autenticidad. Abarca la totalidad de los movimientos del Estado y es el apoyo más decidido para traducir los programas del bienestar y el progreso en realidades alentadoras.

De ahí la importancia de que la gerencia pública entendida como la capacidad que los Estados tienen para cumplir sus objetivos sustantivos, sea considerada en términos de modernización, innovación y desarrollo. En el primer caso, la modernización significa que la gerencia pública se nutre, con apego a su contexto cultural e histórico, de las técnicas y tecnologías que universalmente pueden asimilarse.

No es, desde luego, una modernización por *snobismo*. Debe ser nacionalista en cuando a los Estados se refiere. El segundo caso, la innovación, significa que no puede conformarse con lo alcanzado, y que el progreso de ayer puede ser el rezago de hoy. Innovar en beneficio de la gerencia pública, es incorporar los avances que el propio campo administrativo genera. El último caso, el desarrollo, implica que las prácticas de la administración se vinculan con los valores que aspiran a la transformación de la sociedad.

El desarrollo de la gerencia pública es un aspecto de naturaleza compleja. Por su extensión, se inserta en cada una de las fibras gubernamentales. Por eso, la acepción *desarrollo de la gerencia pública*, no debe considerarse únicamente como encargada de los procesos de toma de decisiones, sino comprometida con la actividad externa del Estado en la sociedad, que es la administración pública. En este sentido, la gerencia debe entenderse como un recurso de la administración pública; como el medio que hace posible que la administración pública cumpla de manera teleológica con las obligaciones que el Estado tiene encomendados.

Puede afirmarse, que así como hay una concepción que corresponde a la *Ciencia de la Administración Pública*, también hay otra que se refiere al de la *Ciencia de la Organización Administrativa*, en cual se incluye el mundo de la *Gerencia Pública*. El concepto *Ciencia de la Administración Pública*, tiene en Juan Carlos Bonnin, a su autor original. Escribe en la Francia postrevolucionaria el origen, contenido y definición teórica de la administración pública. Puede decirse, que con Bonnin la Administración

Pública es conceptuada por la actividad que en la sociedad desarrolla, lo cual significa que es considerada por su capacidad constructiva y transformadora. Lo anterior implica que la **Administración Pública** tiene un compromiso social, que debe traducirse en el mejoramiento constante de la sociedad. Bonnin dice de la Administración Pública:

!Qué no debe esperarse de la Administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos.¹⁹

Y define a la Administración Pública como:

...una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a 'los seres organizados y a las cosas'.²⁰

La *Ciencia de la Organización Administrativa* no estudia la administración pública por lo que ésta realiza en la sociedad, sino a partir de su organización, procesos y procedimientos que integran la red de sus operaciones y tareas. Es el estudio de la anatomía que corresponde a la Administración Pública. Los elementos a considerar son entonces: **La toma de decisiones, la eficiencia, la eficacia, y el mejoramiento de los procesos administrativos.**

Ha sido el español Manuel Colmeiro el iniciador de esta rama del conocimiento y es secundada por M.R. Veytía, José María Castillo Velasco y Manuel Cruzado, que son autores mexicanos.²¹ Veytía escribe entre 1851-1852 *Naturaleza, Límites y Organización General de la Administración*; Castillo Velasco, en 1874 escribe *Ensayo Sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, y tanto en los capítulos I como el II, utiliza respectivamente los conceptos *Ciencia Administrativa* y *Acción Administrativa*. Cruzado escribe en 1895 *Elementos de Derecho Administrativo*, y también utiliza el concepto *Ciencia Administrativa* y, de la *Acción Administrativa*, aunque en su capítulo V menciona la categoría de

¹⁹ Juan Carlos Bonnin, "Principios de la Administración", *Revista de Administración Pública*, INAP, México (Edición Especial, 1982), p. 92.

²⁰ *Ibid.*, p. 93.

²¹ Aunque en México Luis de la Rosa escribe en 1852 *De la Administración Pública de México y medios para mejorarla*, es el único que cultiva la Ciencia de la Administración Pública siguiendo la línea conceptual de Juan Carlos Bonnin.

la administración, únicamente la remite a su origen etimológico.

Cuando se refiere a la Administración dice:

...La índole de la administración, debe analizarse ésta primeramente con relación al mecanismo y organización de los servicios públicos, las relaciones y categorías de los funcionarios y la ejecución material del despacho.²²

Igualmente Antonio González Saravia, escribe en 1888 *La Administración Pública: Curso de Derecho Administrativo*. Al igual que Castillo Velasco, distingue *La Ciencia de la Policía* de la *Ciencia Administrativa*. No obstante que resalta la misión social de la Administración Pública al decir que:

Ella tiene el deber de respetar todas las costumbres que estén en armonía con la ilustración y el progreso de la época, y el de combatir aquellas que encontrando su apoyo en la ignorancia, demoren o impidan el desarrollo y perfeccionamiento de la sociedad y del individuo.²³

Centra su argumentación sobre la Administración Pública señalando que:

... las bases principales en que descansa la organización administrativa, son: 1. Analogía con las Instituciones Políticas; 2. Actividad; 3. Independencia, y 4. Responsabilidad.²⁴

Es importante subrayar lo anterior, porque la idea gerencia pública puede significar prácticas y rutinas que no ameritan reflexión teórica ni revisión metodológica. Por el contrario, la gerencia pública no admite la improvisación. Tampoco el ensayo y el error. Tiene su propio *LOGOS: El estudio de sus métodos y tecnologías*. Su basamento doctrinario, aunque tiende al habilitamiento de destrezas y a la solución de problemas, exige elaboración creativa, ordenada y conceptuada. La gerencia pública no borda en el aire. Se alimenta de sus propios procesos, los cuales no están desconectados de las desigualdades y atrasos de la sociedad civil. El desafío de la gerencia pública es la aplicación del conocimiento científico y tecnológico a los procesos del gobierno y de la administración pública. Aplicación que no es mecánica, inercial ni análoga.

Es importante para fines académicos y profesionales, no confundir ni homologar la Ciencia de la Administración Pública y la Ciencia de la

²² Manuel Cruzado, "Elementos de Derecho Administrativo", *Revista de Administración Pública*, INAP, México (Edición Especial, 1982): 273.

²³ Antonio González Saravia, "La Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, INAP, México (Edición Especial): 295.

²⁴ *Ibid.*, pp. 301-304.

Organización Administrativa. Una y otra son diferentes. Por tanto, la Administración y la Gerencia Pública también son diferentes. Entenderlas por su objeto, evita caer en

El viejo método de Investigación y de pensamiento que Hegel llama *metafísico*, método que se ocupaba preferentemente de la investigación de los objetos como algo hecho y fijo, y cuyos residuos embrollan todavía con bastante fuerza las cabezas, tenía en su tiempo una gran razón histórica de ser. Había que investigar las cosas antes de poder investigar los procesos ... cuando estas investigaciones estaban ya tan avanzadas que era posible realizar el progreso decisivo, consistente en pasar a la investigación sistemática de los cambios experimentados por aquellos objetos en la naturaleza misma, son también en el campo filosófico la hora final de la vieja metafísica.²⁵

Las realidades administrativas públicas son influidas por factores de poder. Deben, por tanto, revalorarse en cuanto que pueden contribuir a alcanzar o bien a bloquear los programas que la administración pública debe de cumplir. En tal sentido el cuerpo burocrático, responsable de la administración pública, tiene un lugar y responsabilidad determinantes en la orientación de la gerencia pública. Las decisiones políticas que se adoptan tienen en el cuerpo burocrático²⁶ un aliado para su ejecución eficaz, o son un obstáculo infranqueable o mediatizador.²⁷ De ahí que la gerencia pública será solo si la burocracia racionaliza y apoya sus procesos políticos y administrativos.

9. Los objetivos de la Gerencia Pública

Sin pretender que sean todos, se enuncian a continuación los objetivos que a la gerencia pública corresponden:

- A) Nutrir con eficacia los procesos de toma de decisión;
- B) Coadyuvar en la formulación de planes y programas que tienen

²⁵ C. Marx, y F. Engels. *La ideología...*, p. 198.

²⁶ La importancia de las instancias burocráticas puede constatarse de la manera siguiente: [el] ...subsistema burocrático o administrativo ... se ocupa en lo fundamental de la consecución de metas colectivas. ... También comprende la movilización de recursos—en el caso del gobierno en gran parte en forma de impuestos—destinados a mantener el aparato administrativo y asimismo los componentes estructuralmente diferenciados de la estructura colectiva. Talcott Parsons, "El Aspecto político de la estructura y el proceso social", en: David Easton, *Enfoques sobre Teoría Política*, (Buenos Aires: Amorrortu, 1973), p. 128.

²⁷ Concretamente, el proceso de la decisión política tiene doble política. Es la base de las directivas que imparten los que hacen la política a los organismos administrativos responsables ante ellos: un proceso interno del subsistema político. Mas también es un proceso por el cual este último facilita a sus electorados el producto de poder mediante el sistema de apoyo. *Ibid.*, p. 139.

- como objetivo conseguir el desarrollo económico y social;
- C) Fungir como medio que desenvuelve las potencias y capacidades de la sociedad;
 - D) Traducir en decisiones políticas los requerimientos y demandas sociales;
 - E) Desenvolver con orientación y definición política las prácticas administrativas del Estado.

10. Áreas especializadas de la Gerencia Pública (Enunciado genérico)

Con objeto de identificar y caracterizar a la gerencia pública, a continuación se mencionan las áreas especializadas que la componen. 1) Auditoría; 2) Contabilidad; 3) Computación; 4) Comercialización; 5) Círculos de calidad; 6) Mercadotecnia; 7) Personal, 8) Planeación; 9) Presupuestos; 10) Programación; 11) Producción; 12) Logística; 13) Estudio de casos; 14) Modelización; 15) Desarrollo; 16) Organización; 17) Control de Gestión; 18) Estadística; 19) Seguridad; 20) Archivo; 21) Correspondencia; 22) Intendencia; 23) Servicio Médico; 24) Transporte; 25) Información; 26) Orientación y 27) Organización y Métodos.

Una de las tareas delicadas que la gerencia pública tiene, es cómo debe fortalecerse. La aportación de las universidades en este esfuerzo consiste en que, con sus planes de estudio viertan al proceso enseñanza-aprendizaje los avances que permiten dotar a los actuales y futuros funcionarios públicos de los elementos que corresponden al **LOGOS DE LA GERENCIA PÚBLICA**.

Los planes de estudio permiten la asimilación y recreación de conceptos y teorías. Y apoyados en las ventajas de la investigación, proporcionan los ingredientes explicativos y pragmáticos para fortalecer a la gerencia pública. Ello implica que los cambios en las realidades estatales sean el punto de partida para modificar, actualizar y adaptar los planes de estudio.

Los problemas de la sociedad moderna son complejos. Algunos de ellos son: la explosión demográfica, la contaminación, la caída de los índices de bienestar, la deuda externa, la inflación, la escasez de alimentos, en suma; el abatimiento en la calidad de vida de algunos países y en particular de los de América Latina del Caribe, obligan a que la gerencia pública se convierta en función continua para que el Estado responda a lo que la sociedad quiere. De ahí que la gerencia pública sea cultivada y enseñada con apego a los requerimientos autóctonos de cada país. Ello no implica cerrarse a los logros científicos y tecnológicos, sino asimilar lo que es conveniente y útil a cada realidad administrativa. El mejoramiento de

la racionalidad *gerencia pública* es una necesidad. Es condición para ampliar la capacidad de la toma de decisiones tanto en lo político como en lo administrativo.

CONCLUSIONES

I

La gerencia pública, al igual que las ramas del conocimiento que a las ciencias sociales corresponde, vive una etapa de replanteamiento, misma que tiene como causa, las mutaciones económicas, políticas y sociales que tienen lugar en la esfera de los Estados. Otrora considerada por sus ventajas técnicas en sí mismas, la gerencia pública reorienta sus prácticas y enriquece sus elementos teóricos y metodológicos.

Por exigencias de las transformaciones que los Estados y sus administraciones públicas llevan a cabo, es indispensable que la diversidad de técnicas y tecnologías sean revisadas a la luz de la transición histórica que el mundo vive. El conocimiento de la gerencia pública no es *estatua de sal* ni *torre de marfil*. Debe trascender la pulcritud del procedimiento administrativo y la lógica que sustenta sus etapas. Ahora la gerencia pública es una categoría de estudio, rica en propiedades y abundante en planteamientos relacionados con la toma de decisiones y la ejecución de los programas gubernamentales.

II

Los procesos políticos y administrativos son por definición complejos y cambiantes. La última etapa del siglo XX es el escenario de cambios rápidos que, por lo mismo, llegan al fondo de las estructuras sociales. Nada permanece intacto. Hay condicionantes universales que aceleran y provocan el advenimiento de nuevas etapas de vida. La globalización de la economía mundial, la apertura de fronteras, la revisión de la actividad del Estado en la sociedad, la formación de bloques económicos y financieros, la tendencia a la formación de comunidades económicas y financieras, la decisión de formar bloques económicos y financieros, la tendencia a la formación de comunidades económicas y políticas, la reorientación del concepto de soberanía estatal, para dar paso al de soberanía compartida (ejemplo, la Comunidad Europea) los avances prodigiosos de la tercera Revolución Científica y Tecnológica, el despertar de la sociedad civil al demandar una mayor democratización del poder, obligan a los Estados a reorganizarse y con ello, a revisar sus medios de acción, entre los cuales se encuentran los de la gerencia pública. Esta se involucra cada vez más en

compromisos sociales y políticos.

Como elemento del quehacer estatal, la gerencia pública juega un papel determinante en la consecución de los objetivos políticos. Por su carácter tecnológico, se inserta en las realidades del poder a partir de racionalizar con sentido social la toma de decisiones teniendo como norte, el cumplimiento de programas de beneficio común.

III

Otra faceta de las realidades universales de la gerencia pública, está dada por los elementos siguientes:

- 1) Las reformas al Estado en sus ejes económicos, político y administrativo;
- 2) la canalización de las energías sociales por la ruta de la descentralización política;
- 3) la aceleración de las políticas de privatización que, para el caso de América Latina, son contrarias a los propósitos de la justicia económica y social;
- 4) el diseño ideológico de políticas neoliberales se traduce en un ataque igualmente ideológico de lo que se denomina el *Tamaño del Estado*, calificándolo de grande, obeso o megalómano. Esta trilogía de juicios de valor, tiene como propósito desprestigiar tanto a la administración como a la gerencia de los Estados;
- 5) a consecuencia de lo anterior, se proponen las tesis del mercado libre para corregir los problemas económicos y mejorar las habilidades administrativas de los gobiernos.

Ante tales condicionantes, la gerencia pública tiene que revalorarse con sentido positivo y progresista. De otro modo, los ideólogos de la gerencia privada darán rienda suelta a sus pretensiones eficientistas y productivas que, por lo mismo, omiten el significado histórico que en términos de compromiso tiene la gerencia pública.

IV

El compromiso mayúsculo que la gerencia pública tiene en el futuro, consiste en reorientar los procesos gubernamentales dejando atrás las políticas de austeridad y disciplina, ya que únicamente contraen la economía, frenan la sociedad y empobrecen a los Estados desde el momento en que la producción y el empleo se restringen. Volver hacer prósperos a los Estados e impulsar la sociedad a estadios de desarrollo

justo, es el valor supremo de la gerencia pública. Volver a reanimar al Estado, reanimando la vida de la sociedad, le confiere un papel destacado a la propia gerencia.

V

La gerencia pública adquiere, por las transiciones en curso, una dimensión original, puesto que lo que ocurre en la sociedad, incide en la vida del Estado. Por tanto, los objetivos relacionados con el progreso y el bienestar comprometen de manera ineluctable a la gerencia pública con la categoría esperanza de vida. Ello significa que la calidad de vida de los habitantes tiene que ir en aumento y que el bienestar de las mayorías es lo que verdaderamente acredita la eficacia de la gerencia. Los gobiernos no son mejor por lo que hacen, sino cómo lo hacen y en qué medida sus medios administrativos contribuyen a cumplir las expectativas de la sociedad. Es aquí, donde la gerencia pública debe cumplir con los cometidos que le tocan.

VI

En las sociedades de América Latina y el Caribe, la misión de los Estados es titánica. Carencias, desigualdades, postración y marginación, son factores que, de no diluirse con capacidad de gobierno, fermentan reacomodos bruscos. La capacidad de gobierno, vía gerencia pública, consiste en atenuar los contrastes entre riqueza y opulencia, lo cual exige que la capacidad administrativa de los gobiernos tenga como sustento una gerencia eficaz.

VII

La trascendencia de la gerencia pública debe tener como punto de partida su distinción respecto de la administración pública. La primera, la gerencia pública, no es concepto sustitutivo ni aproximado al de administración pública. Por el contrario, la gerencia es el medio que hace posible que las capacidades y potencias de la administración pública se plasmen en la sociedad con acciones de beneficio común, atendiendo al principio de que el Estado es el universo del interés general. La cobertura de la gerencia pública es la superficie interna del Estado, lo cual no implica que sea neutral, desideologizada ni ecléctica. El *LOGOS ADMINISTRATIVISTA* que la define se alimenta de elementos técnicos y tecnológicos relacionados con las habilidades y destrezas que el personal de apoyo debe tener para llevar a feliz término las distintas prácticas administrativas.

Lo relevante de esta situación, es que las prácticas de la gerencia

pública tiene esferas **MACRO** y **MICRO** administrativas mismas que tienen complejidad propia, no uniforme. Por ejemplo, funciones como planeación, programación y presupuestación, consideran para su formulación y ejecución, criterios sociales o costos políticos, incidencia social y beneficios a obtener. Estas funciones pueden quedar en el grupo de la esfera *MACROADMINISTRATIVA*, pues tienen un alcance que llega a la sociedad. En el caso de la esfera *MICROADMINISTRATIVA*, pueden ubicarse funciones como manejo de personal, contabilidad, servicios generales, logística. Es, en este sentido, que el de la gerencia pública corresponde a la *Ciencia de Organización Administrativa*, no a la Ciencia de la Administración Pública.

VIII

Toca a la *Ciencia de la Administración Pública* el estudio de la actividad del Estado en la sociedad, teniendo como premisas centrales la distinción entre la sociedad civil y el Estado, la diferencia entre la vida pública y la vida privada, la correlación entre el interés general y el interés particular, las relaciones de sociabilidad dadas entre los individuos, las formas de asociación política, los cometidos sociales de la administración pública, los cuales se acreditan por el compromiso que el Estado tiene para conseguir el bienestar material y social. La Ciencia de la Administración Pública tiene como punto medular las relaciones civiles y políticas que la administración sostiene con los individuos.

IX

En el futuro, la enseñanza de la gerencia pública tiene que partir del sentido y orientación de las reformas que se hagan al Estado. El fin del Estado de Bienestar no puede dejarse de lado. Hoy que la crisis económica se ha generalizado, prevalece la idea de alentar otro tipo de Estado, lo cual no implica crear una sociedad distinta a la de la economía de mercado. Es decir, las transformaciones en la vida de los Estados, mismas que no están desconectadas de lo que en la sociedad ocurre, son realidades a considerar para reformular los contenidos de aprendizaje de la gerencia pública. Por tanto, los paradigmas de la eficiencia y eficacia tienen que actualizarse de cara a la realidad socio-política de cada país.

X

Con el fin de enriquecer y ampliar la enseñanza de la gerencia pública, es conveniente fortalecer los trabajos de investigación que le son

consustanciales. Por ejemplo, lo relacionado con políticas públicas es un área de conocimiento que pone a prueba el arte del gobierno, puesto que la administración tiene que proceder en situaciones normales y de contingencia; de pronóstico y prognosis. Para tales situaciones, la utilización de políticas públicas es valiosa.

Concebidas como un método de gobierno, aportan elementos sustantivos para prevenir y solucionar problemas sociales y políticos. La agenda de los gobiernos que se integra a partir de su relación con la sociedad y en especial cuando un problema necesita intervención por parte de las autoridades gubernamentales, encuentra en las políticas públicas un apoyo básico para su tratamiento y solución.

En el caso de las políticas públicas la gerencia tiene una gama de recursos politológicos, sociológicos y administrativos que, aplicados con criterio tecnológico, demuestran que el universo de la gerencia pública trasciende cualquier inclinación tecnocrática. En suma, la enseñanza de la gerencia pública necesita nutrirse con apego a la realidad social. Su investigación ha de multiplicarse, no obstante que su objetivo terminal sea la solución de problemas con sentido pragmático. Es indispensable por tanto, vincularla al mundo de las ideas donde las teorías y los conceptos aportan mucho. Finalmente, hay que romper el arcaísmo que conduce equívocamente a la dicotomía entre teoría y práctica. La misma empobrece el conocimiento y nubla la realidad social. Hay que destacar que la gerencia pública es una combinación rica de teoría y práctica.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonnin, Juan Carlos. "Principios de administración", *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP) México (Edición Especial en Homenaje al Mtro. Gabino Fraga), 1982.
- Colmeiro, Manuel. "De la Ciencia Administrativa", *Revista de Administración Pública*, INAP, México, INAP, (Edición Especial), 1982.
- Cruzado, Manuel. "La Administración Pública como estudio científico", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, (Edición Especial), 1982.
- Del Castillo Velasco, José María. "El carácter científico de la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, INAP, México, (Edición Especial) 1982.
- Deutsch, Karl W. *Los nervios del gobierno*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1971.

- Eisenstadt, Samuel N. *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*. Buenos Aires, Amorrurto, 1972.
- Flores Cruz, Cipriano. *La administración capitalista del trabajo*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.
- García Cotarel, Ramón. *Del Estado de Bienestar al estado del malestar*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- González Saravia, Antonio. "La Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, INAP, México, (Edición Especial) 1982.
- Guerrero, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. México, Editorial Harla, 1987.
- Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1974.
- Marx, Carlos. *El capital* (Tomo I) México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Marx, Carlos y Federico Engels. *La ideología alemana*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1974.
- Offe, Claus. "Ingovernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Año 48, Vol. 43, 1978, págs. 1847-1866.
- Padioleau, Jean G. *El Estado en concreto*. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Parsons, Talcott. "El aspecto político de la estructura y el proceso social", en David Easton. *Enfoques sobre Teoría Política*. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- Schmit, Carl. *Teoría de la Constitución*. México, Editora Nacional, 1980.
- Veytía, M.R. "Naturaleza, límites y organización general de la administración", *Revista de Administración Pública*, INAP, México, (Edición Especial) 1982.
- Weber, Max. "La política como vocación", en *El político y el científico*. Madrid, Alianza Editorial, 1973.

