

REFORMA DEL ESTADO: GERENCIA PÚBLICA, GESTIÓN PÚBLICA



M. en C. Irma Nieves Castro Arenas¹

RESUMEN

Este artículo trata sobre la necesidad de la reforma del Estado desde la gerencia pública y la gestión pública, debido a los cambios geoeconómicos que se han producido en el mundo y que transforman los paradigmas de estructura y organización del Estado.

ABSTRAC

This article contains State Reform from point of view Public Administration and Public Negotiation because of global economic changes produced in the world and it transforms the State paradigms.

MARCO REFERENCIAL

México se encuentra inmerso en los procesos de globalización, del neoliberalismo y del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Canadá, los cuales han afectado las estructuras económica y estatal.

En la estructura económica por esos procesos han quebrado diversas empresas, micro, pequeña y mediana, con menor poder económico y se han asociado con empresas transnacionales las compañías que tienen mayor capital y representan al capital mexicano. Esto se debe a que se ha incrementado la competitividad de los productos mexicanos, tanto en el interior como en el exterior del país.

En el aparato estatal, debido a la crisis económica y por el pago de la deuda externa que se tiene con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el que se han firmado varias Cartas de Intención, a partir de 1976, se obligó a México a seguir el modelo de desarrollo neoliberal el cual produjo cambios importantes en el aparato estatal como la reducción de la burocracia, la venta de paraestatales, el abandono de la rectoría económica del Estado...

Desde su génesis, el Estado fue creado para defender a la sociedad civil, de aquel entonces, de las invasiones y proteger la riqueza. Se realizó un pacto entre la sociedad y el hombre o asamblea, que representen al Estado, depositando en ellos el poder

soberano. Se le otorgan las facultades de obtener lo necesario para la guerra, acuñar la moneda, disponer del patrimonio nacional y realizar las transacciones internacionales (Hobbes, 1940-1987).

En sus inicios, el Estado liberal tenía poca presencia, imperaba el mercado, pero al presentarse la Gran Depresión en 1929 con la caída de la Bolsa de Nueva York, y después de la Segunda Guerra Mundial, surge una nueva teoría económica de Keynes, mediante la cual se asigna al Estado la rectoría económica para que reglamente y ponga orden en las transacciones, se supere la crisis económica. Para superar la crisis económica en el nivel mundial se genera un cambio de paradigma.

Es así como aparece el Estado keynesiano, benefactor o paternalista se convierte en un Estado capitalista debido a la gran cantidad de empresas que compra el gobierno, aquéllas que estaban en quiebra o por alguna otra razón. Esta etapa corresponde al estadio del capitalismo monopolista de estado, en el que se realiza la extensión del capital nacionalizado.

Posteriormente, cuando se presenta la crisis capitalista cíclica, actual, aparece la nueva teoría económica del monetarismo y se postula un nuevo paradigma. En esta corriente económica se culpa al Estado de los desequilibrios y se le quita la rectoría económica para que se dedique a las funciones originarias que se le asignaron, además de impartir justicia, retome los servicios de beneficio social que no interesen a la iniciativa privada, entre otros. Al reducir su participación el Estado, ya no se justifica el tamaño de la burocracia que tenía, en consecuencia se disminuye el aparato estatal y se pretende que funcione con eficiencia y eficacia, pero no se tiene en cuenta que el Estado atiende las obras de servicio social.

Así mismo, mediante las Cartas de Intención, de la deuda externa, se impone a México la reducción del gasto público mediante el alejamiento de las obras de beneficio social, la venta de paraestatales, la reprivatización de la banca, la flotación de la moneda, la flotación de las tasas de interés, etcétera.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Los procesos que se han presentado en el nivel mundial, en México y por supuesto en América Latina, han provocado una transformación en los gobiernos, las cuales han provocado nuevas formas de gobernar, nuevas relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos, así como nuevos procesos para elaborar las políticas públicas. El detonador de esta transformación es el mercado y da lugar a la reforma administrativa pública.

Por ello abordaremos los conceptos de Reforma del Estado, Gerencia Pública y Gestión Pública, retomando propuestas centrales de los autores seleccionados con esta finalidad.

¹ Investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Administrativas de la ESCA Sto. Tomás del IPN



REFORMA DEL ESTADO

¿Qué implicaciones tiene para México la reforma administrativa, si se cree que la década de los ochenta representó un parteaguas para dicha reforma en el nivel mundial? Según Gerald Caiden los sistemas administrativos heredados resultaron lentos, inflexibles e insensibles ante las cambiantes necesidades humanas y a las nuevas condiciones que prevalecen en el mundo.

Entre los sistemas heredados tenemos:

- ◆ El bloque del Este que contenía un estatismo, un centralismo burocrático, una planificación central y una administración científica o tecnocrática.
- ◆ El bloque del Oeste desarrolló el aparato del Estado benefactor, una burocracia de representación, regulación del mando y el control y la empresa estatal.
- ◆ El tercer mundo tenía una administración basada en la ley y el orden, con carencia de experiencia, de recursos y personal capacitado para desarrollar las distintas actividades de forma eficiente y menos aún para transformarse, rápidamente, conforme a los cambios registrados. Gobernar es un acto autocrático y personal apoyado por la fuerza.

Ninguna de estas formas llegó a adaptarse a los cambios en las políticas, los mercados y las actitudes públicas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1996) se refiere a la reforma como un tema apasionante y se basa en los informes oficiales de sus países miembros, y expresa que aunque no haya crisis, existen fuertes e insistentes presiones para fomentar el cambio en todo el mundo.

Conforme a la OCDE, se tienen presiones sobre el desarrollo del mercado global; las percepciones nacionales; la insatisfacción ciudadana y, los ingobernables empleados públicos.

Por otra parte, en los Estados Unidos sostienen que el espíritu de innovación ha provocado que la gran mayoría esté convencida de que el viejo paradigma del ejercicio del gobierno que llaman burocrático, es obsoleto. En reinventing government, Osborne y Gaebler proclamaron "nada menos que un cambio en el modelo básico del ejercicio del gobierno utilizado en Estados Unidos (EU)".

Lo nuevo se expresa en diversas formas en varios lugares: existe un marchitamiento de la burocracia directa en favor de un "Estado vacío" y "Organizaciones virtuales", hay un cambio de poder de las burocracias hacia los ciudadanos; existe un renacimiento de la comunidad y de la rendición de cuentas democráticas o el descubrimiento de incentivos como el promotor del crecimiento y el progreso,

El nuevo paradigma ha recibido varios nombres, entre ellos, posburocrático, gerencialismo, la nueva administración pública basada en el mercado y el gobierno empresarial.

Según la OCDE los promotores de la reforma deberán de: poner más atención en los resultados y dar un mayor valor al dinero; devolver la autoridad y aumentar la flexibilidad; fortalecer la rendición de cuentas y el control; orientarse hacia el cliente y a los servicios, fortalecer la capacidad de desarrollar estrategias y políticas públicas; introducir la competencia y otros elementos de mercado y cambiar el tipo de relaciones que se establecen con otros niveles de gobierno.

La burocracia pública ha sido la principal vía para dirigir los asuntos del Estado moderno. Las organizaciones burocráticas modernas que abarcan un gran número de funciones son respuesta del proceso de centralización y acumulación del poder.

El Estado administrativo moderno en E.U. se fundó en el principio de la separación política y la administración, una dicotomía que es la ideología que da forma a la administración pública estadounidense. B. Guy Peters (1992 en OCDE, 1996) comenta que el poder burocrático "puede simplemente ser un prerequisite del gobierno efectivo en la sociedad contemporánea".

Por otra parte, desde el periodo de la revolución, México tiene una administración del Estado del partido dominante vs. los países de influencia británica, francesa y japonesa.

En el México contemporáneo, se tiene un sistema administrativo "semicompetitivo de partido dominante" al igual que en la India y en Malasia. Los poderes legislativo y judicial no supervisan la supremacía del ejecutivo.

Durante el periodo revolucionario, de 1910 a 1917, se desplomó la estructura administrativa en México. La reconstrucción se ha realizado poco a poco. La estructura ejecutiva incluye, actualmente, una confusa complejidad de unidades que van desde los ministerios hasta una mirada de comités interministeriales, etcétera.

No existe una administración centralizada del sistema de personal; en consecuencia, no se cuenta con las capacidades requeridas para la administración pública con eficiencia y eficacia.

Rayner (1983 en OCDE, 1996) comenta que hay diferencias entre el sector público y la gestión privada, una de ellas es que ninguna empresa privada que es rentable asume servicios que atiende la administración pública, sin importar el tamaño, mayor o menor, de la administración pública, es decir, se ocupa de las demandas y necesidades que las asociaciones no pueden atender. Sin embargo, es conveniente que se utilicen prácticas del sector privado.

La estrategia de eficiencia se ha mejorado en las formas de organización y los estilos de gestión con



orientaciones ideológicas. La polarización ideológica conlleva a un cambio en el papel del sector público y rebasa la estrategia de eficiencia o la política británica.

El tacherismo se ha convertido en la aceptación o rechazo del retroceso de las organizaciones públicas de carácter jerárquico en favor del mercado.

La mayoría de los países más desarrollados están en el proceso de reconsiderar o revisar las premisas básicas que diferencian a los sectores público y privado. La privatización tiene doble sentido: sirve para exportar responsabilidades de la gestión pública y para importar prácticas e ideas de gestión pública conforme a Heald (1983); Key y Silberston (1984) y, Young, (1986).

Conforme a Klisberg (1992), la nueva política para la reforma del Estado se está estructurando mediante la reflexión y la acción, sobre una nueva política de cómo hacer frente a la reforma que contiene características planificadas, orgánicas y de alcance en extensión.

La innovación que sustenta estas ideas se refiere a la eficiencia del aparato público que en la nueva política constituye una cuestión de estado. Por otro lado, la reforma a la que aspira va más allá de la planteada por la política tradicional en el ámbito de la democratización para conformar democracias que superen el aspecto electoral. Se trata de establecer mecanismos que propicien la transparencia de la actuación gubernamental, la participación continua de la sociedad civil y la defensa de sus derechos, así como el control social de la gestión.

La nueva política pública dinamiza el rol de la sociedad civil para que el Estado cumpla con el papel que le corresponde frente a la crisis económica. Para ello, debe articular a la sociedad civil y crear en ella formas organizacionales y elaborar proyectos basados en la acción mancomunada y la cooperación para enfrentar los desafíos de la crisis, actual.

La gestión del aparato público debe regirse por criterios estrictos de "administración de escasez". Esto significa mejorar los procesos de selección de las prioridades y aumentar la productividad general del aparato. Con esta base podrán verse con precisión la importancia comparada de las metas a cumplir y los criterios para la asignación de los recursos.

Un punto central de la nueva política es la concientización de las dificultades de la reforma del Estado. La nueva política parte de las leyes definidas del comportamiento de las burocracias que obstaculizan las reformas a fondo. Por ello, modificar la administración pública es un proceso de cambio social, para actuar, simultáneamente, en múltiples aspectos de la realidad.

Así mismo, la nueva política considera como punto central de la reforma, el desarrollo de una gerencia pública apta para enfrentar los desafíos planteados.

Además, la nueva política, desde el punto de vista moderno y el estudio de la eficiencia organizacional, parte de la idea de que el sistema democrático es por naturaleza apropiado para producir eficiencia. En este sentido mediante la democracia se pueden conformar organizaciones públicas participativas.

La nueva política se ha concretado en acciones importantes para la búsqueda de alternativas con el apoyo político y social de que dispone. Los avances hacia un nuevo paradigma de la gerencia pública son contradictorias e incompatibles con la nueva política de reforma. Está constituida por la apreciación del aparato público, cuya riqueza se halla agotada; al mismo tiempo, contiene mitos no aceptados científicamente que paralizan los procesos de cambio necesarios.

Concluyendo, la reforma del Estado que se refleja en la reforma administrativa, se debe a la deficiente operatividad de los sistemas heredados, el viejo paradigma burocrático, con los vicios que contenía, pero también, a la minimización del aparato estatal provocado por un nuevo papel del Estado y al alejamiento de la rectoría económica. Además, por la rectoría del mercado, debe darse una nueva orientación a la forma de control que se tenía y que ahora requiere flexibilizar, fortalecer el control y las estrategias y políticas públicas, así como cambiar el tipo de relaciones que se tienen con otros niveles de gobierno y, de esta forma, mejorar el funcionamiento hacia un desempeño más eficiente y eficaz que tienen asignados como servidores públicos.

GERENCIA PÚBLICA

América Latina atraviesa por una etapa crítica que definirá su futuro. Son dos factores que explican esta situación: la lucha de los pueblos que han llevado a un avance significativo en la democracia y la presencia de la crisis económica más profunda en la región, en el presente siglo, que señalan los indicadores.

La magnitud de la crisis ha permitido en la zona la concertación de las fuerzas sociales, que sólo la democracia es capaz de promover y movilizar, conforme a Klisberg (1992).

La democracia es el único marco que supo su legitimidad y rasgos estructurales, su capacidad para llevar a cabo los proyectos de transformación profunda necesaria para obtener respuestas y organizarlas adecuadamente.

En este contexto, las sociedades latinoamericanas tienen un desafío fundamental: la reconstrucción de sus aparatos públicos y su capacidad de gestión. Este desafío incluye la conformación de la gerencia pública necesaria como un elemento central en el cambio que procede.

El paradigma tradicional plantea el problema de la gerencia pública, conforme a Klisberg. ¿Cuáles son los contenidos y características de su función? Concibe al gerente como un "administrador de recursos" cuya tarea se centra en



la aplicación de tecnologías administrativas que permiten ordenar y procesar, conforme a principios emanados de la administración clásica, la tarea de la organización y el uso de los recursos.

El gerente practica una gerencia de tipo micro - organizacional, centrada en metas específicas y es visto como funcionario escéptico de tipo tecnocrático. A partir de estos lineamientos, aplicar políticas básicas de desarrollo gerencial, como la formación de gerentes, se concentran en el manejo de ciertos instrumentos técnico - administrativos.

Por otro lado, el análisis de las responsabilidades del aparato público centralizado y descentralizado en la región y las metas que surgen para la gerencia tienen un perfil diferente.

Se requiere un gerente que proyecte su función a nivel macro. Su actividad principal es gestionar las políticas públicas, que implican una problemática gerencial más amplia y compleja. Por tanto, la gestión, con esos objetivos, exige una gerencia pública comprometida con ellos, con orientación hacia la defensa y consolidación de la democracia, hacia la búsqueda de autodeterminación económica y de modelos de integración de economías articuladas, productivas y equitativas.

Por ello, la gerencia pública, debe concebirse como un instrumento de acción política, al servicio de un proyecto nacional. Su capacidad debe centrarse en llevar al aparato a ejecutar el programa de gobierno y no agotarse con metas sectoriales y unilaterales, lo que requiere una gerencia comprometida.

El tema de la identidad de la gerencia pública constituye; en la práctica moderna de los países en búsqueda de modelos gerenciales apropiados, un punto de ruptura de amplias consecuencias. Dicha búsqueda hace hincapié en el rescate de la especificidad gerencial pública sin partir de axiomas sino en función del respeto científico y técnico de la estructura de la realidad.

En el sector público, la imagen de un buen gerente público es aquél que encuentra estrategias para soslayar los marcos rígidos e inflexibles y realizar una gestión abierta y dinámica, ajena a formalismos.

El estilo multidimensional y sustantivo se orienta en la dirección de organizaciones abiertas, inclinadas a grados de ambigüedad formal para facilitar la flexibilidad, que estimulen la innovación y atentos a estrategias de las luchas de poder, las alineaciones grupales, la situación motivacional y los valores de la organización que utilicen modelos de participación, trabajo de equipos y la organización por proyectos.

Las rupturas en el conocimiento del modo de percibir y analizar el problema de la gerencia pública sirven de base y estímulo para la formulación y ejecución de propuestas renovadoras concretas. Estas propuestas

innovadoras forman parte de las reformas del estado que surgen de la nueva política pública.

La reforma de la gerencia pública, observable, se refiere a la conformación de una carrera gerencial pública orgánica que se relaciona con una gerencia al margen de todo enlace político, pero que se sale del esquema de una gerencia comprometida. Se aspira a una gerencia identificada con los proyectos nacionales y con la democracia, con calificación técnica. Como respuesta, se procura avanzar hacia equipos gerenciales públicos que garanticen tanto el compromiso nacional y social como la solvencia que se requiere.

La redefinición del perfil del gerente público enfatiza la formación valorativa del gerente; en la comprensión de la realidad nacional e internacional y del papel del Estado en el proceso histórico como marco de referencia que nutra el comportamiento gerencial para que el gerente implemente políticas públicas apropiadas; en la sólida formación científica general del gerente público; en la sistemática formación tecnológica en gestión pública a fin de que practique el estilo gerencial multidimensional y sustantivo mencionado; en el gerente preparado y orientado hacia el ejercicio de un liderazgo democrático y en la viabilidad del entorno organizacional de las condiciones internacionales y la vulnerabilidad de las economías de la región.

América Latina en el umbral del siglo XXI, continua Kilsksberg (1989), tiene debates y búsquedas sobre la reactualización histórica de los modelos democráticos.

Los cuestionamientos políticos, económicos y sociales plantean la situación de la población en estado de pobreza crítica o de extrema pobreza.

El autor plantea ¿cómo salir de la crisis económica de la deuda externa, de la deuda social? ¿cómo lograr convertir en hechos reales la voluntad política generalizada respecto a la integración económica y al avance de diferentes formas de cooperación de esfuerzos entre nuestros países? sobre todo, con carácter estratégico, ¿cómo transformar el Estado actual que tiene limitaciones de capacidad de gestión, en un Estado acorde a los desarrollos de fin de siglo y comienzos del siguiente y que de respuesta a algunas de las preguntas planteadas?

El cuestionamiento es si seremos capaces de constituir una dirección pública o una gerencia pública con las capacidades y características para lograr la eficiencia histórica deseable para el Estado latinoamericano.

En ese sentido, la prioridad que se da al tema de la gerencia tiene que ver con aspectos técnicos, sociales y ligada a factores concretos. Los rasgos esenciales de un líder político eficiente deben contener capacidades gerenciales significativas. Contar con directivos públicos capaces es clave frente al tema del Estado. Esto se fundamenta en el contexto en que se formulan las políticas públicas y en la toma de decisiones en la zona.



Los países de la región son integrantes de un sistema económico internacional donde las interrelaciones han estallado, donde el sistema se ha convertido en un sistema global, donde todo está conectado con todo. En este contexto el directivo público está obligado a tomar decisiones estratégicas, frente a problemas y alternativas que varían constantemente en su estructura y sus contenidos, incididos por diversas variables externas nacionales e internacionales de todo orden.

La dirección pública se mueve, ahora, en un medio que exige respuestas innovadoras a los cuestionamientos mencionados. Se necesita un directivo capaz de gerenciar complejidades y de innovar la capacidad gerencial del Estado. Esto se constituye en un factor relevante.

El cuestionamiento de si seremos capaces en la América Latina democrática, de cambiar los modelos tradicionales de resultados pobres y pasar a un modelo más útil para resolver nuestros problemas precisa determinar el perfil deseable de los gerentes públicos, lo cual requiere de valorizar lo siguiente:

Que sean gerentes con capacidad para gerenciar complejidades ocasionadas por las variables externas que dificultan reflejar lógicas predecibles, que aprenda de su propia experiencia mediante su retroalimentación (feedback) y que esté ligado a comportamientos esperados.

El profesor Joseph Kotter que investigó sobre los gerentes de excelencia, señala que hacían lo opuesto a lo que dice el modelo tradicional: El setenta o cien por ciento de su tiempo lo dedican a conversar con gente, que directa o indirectamente, está ligada con la organización dirigidas con una agenda abierta a posibilidades. Esta forma les posibilita establecer alianzas de todo tipo.

Si se considera que la estructura del Estado está evolucionando hacia nuevos perfiles dirigidos a mejorar sus posibilidades de enfrentar el contexto del cambio y complejidad descrita, que presentan disfuncionalidades debido al modelo tradicional del Estado orientado por concepciones formalistas y los modelos burocráticos.

El gerente público que debe cumplir funciones estratégicas en esas estructuras puede reforzar los modelos organizacionales congelados o bien ser un agente de cambio en la dirección hacia una renovación del perfil del Estado.

Un cambio significativo en el Estado es la descentralización, se requiere de una gerencia pública que promueva, oriente y apoye dichos procesos. Para ello, debe tener actitudes de cambio para que sea capaz de diseñar los procesos de transición necesarios, solucionar los problemas antes referidos y otros que aparezcan durante el proceso.

Otra tendencia en la renovación macro de las estructuras estatales se dirigen a cambiar los modelos piramidales por "redes" en la organización de los sectores. En este sentido, el gerente público debe contar con capacidades para superar el perfil histórico basado en el ejercicio de la autoridad formal por la visión de racionalidad. Que tenga la capacidad de pensar, en el sector, en forma integral, para construir las redes, para negociar la solución de múltiples problemas que surjan y se orienten a la búsqueda de oportunidades de acción conjunta.

El trabajo directivo en el Estado moderno debe ser un trabajo colectivo que exige, en el gerente, la capacidad para superar las tendencias al enquistamiento sectorial y el caudillismo burocrático, propias del Estado en la región, y contar con actitudes, calidades y preparación para ser un factor positivo de acción en equipo y alcanzar la máxima productividad.

En suma, la gerencia pública debe concebirse como un instrumento de acción política, al servicio de un proyecto nacional. Centrarse en llevar al aparato a ejecutar el programa de gobierno y no agotarse con metas sectoriales y unilaterales.

GESTIÓN PÚBLICA

La administración pública contiene diferentes unidades de gestión que desempeñan algunas funciones similares y otras muy distintas.

Para obtener mayor eficiencia en la labor del funcionario se puede utilizar la metodología comparativa, sin embargo, este sistema tiene dificultades en la claridad conceptual y en la comparabilidad. Para ello, es necesario asegurarse de que los objetos son comparables y requiere de una coordinación activa y fuerte desde el centro, sobre todo, cuando el trabajo empírico se efectúa por diferentes agentes. Estos aspectos técnicos deben considerarse en la ejecución del proyecto así como las dimensiones de gestión.

El concepto de management en la administración pública debe reflejar la complejidad y diversidad de sus tareas, generalmente, conocen poco sobre la gestión del sector privado. Importan de la iniciativa privada los principios universales de la gestión y se quejan de que no encajan en la administración pública. Ésta tiene características y lineamientos específicos.

Una de las principales tareas de la gestión consiste en que los especialistas contemplen los objetivos organizacionales. Una estrategia para la gestión del cambio requiere de una política de comunicación que disminuya la oposición y los persuade de la necesidad del cambio.

La modernización de las organizaciones públicas se presenta, con frecuencia, como la sustitución de las prácticas anticuadas de la administración pública por los métodos actualizados de gestión de empresas privadas. Se supone que en la administración pública deben aplicarse los métodos y



técnicas de gestión, someterlo a las presiones del mercado o a utilizar al mercado para fines públicos, puede incrementar la eficiencia y la eficacia en el desempeño de las funciones del servidor público.

Los directivos privados tienen la idea de que forman parte de un proceso de gestión más amplio y sus perspectivas y responsabilidades se amplían al pasar de los niveles inferiores a los superiores. Esto produce una actitud en ellos más positiva hacia la innovación y el cambio. El incremento de las operaciones empresariales ha obligado al sector privado a desarrollar nuevos conceptos y prácticas.

La cultura organizacional es la fase más reciente de un proceso continuo de respuesta a nuevos retos, mediante la innovación de la gestión. Este elemento de moda, más la contribución al aumento de la capacidad de reorganización, responden, en forma flexible, al rápido cambio en el entorno.

Rayner (1983) señala la complejidad del sector público y sus diferencias con la gestión privada: la administración pública proporciona servicios que ninguna empresa rentable podría asumir sin importar el tamaño mayor o menor de la administración.

La administración pública debe desarrollar su propio enfoque y retornar en forma selectiva las prácticas del sector privado orientado hacia la gestión pública.

La estrategia de la eficiencia ha avanzado en la definición de las formas de organizar el sector público y en los estilos de la gestión pública con orientaciones ideológicas en vez de seguir apreciaciones empíricas. Esta posición va más allá de la estrategia de eficiencia o política británica.

El tatcherismo es aceptado o rechazado en el retroceso de las organizaciones públicas a favor del mercado. La mayoría de los países más desarrollados están reconsiderando o revisando sus premisas básicas sobre las diferencias entre el sector público y privado, en torno a la reglamentación y las posibilidades para la desregulación.

La privatización tiene doble sentido, sirve para exportar responsabilidades de la gestión pública y para importar prácticas e ideas de gestión privada (Heald, 1983; Kay y Silberston, 1984 y, Young, 1986).

Forma parte de una visión más amplia de la economía y de la sociedad y de una estrategia radical de cambio cultural e institucional, que tiene por objeto dar una mayor libertad a la iniciativa privada, ampliar el ámbito de la elección individual, aumentar la eficiencia de las fuerzas del mercado y depender más del esfuerzo individual frente a los cuidados del "Estado paternalista".

Desde el punto de vista de la gestión pública, King realiza un análisis comparativo en el que señala que las diferencias entre países no responden a variaciones en

el poder de la élite política, en las demandas públicas que se hacen al gobierno, en la fuerza de los grupos de presión o en la resistencia institucional al cambio, sino que sugiere que los factores definitivos hay que buscarlos en las ideas sobre el papel de la administración pública. La opinión pública ha cambiado en cuanto a la ampliación del ámbito del sector público y hacia la reducción del intervencionismo estatal.

En la actualidad, se buscan alternativas ante el fracaso de la administración pública y los relacionan con una mayor dependencia de los mecanismos del mercado y de los estilos de gestión más comerciales.

Esa dependencia de la gestión pública de los mercados se asocia a los valores individualistas y se apoyan en las teorías public choice (elección pública) de aspectos económicos de la derecha radical.

Sus críticas sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas les llevaron a afirmar la necesidad de reducir el papel del Estado y a sustituir las ideas de colectivismo por las del individualismo. No obstante prefieren presentar sus ideas como desregulación, eliminar marcos organizacionales, estructuras de gestión, restricciones y barreras impuestas por la administración al libre juego de la mano invisible del mercado (*laissez faire*, dejar hacer, dejar pasar).

El comentario anterior, olvida la crisis económica del capitalismo y es más fácil responsabilizar al Estado que hacer un ejercicio de crítica a la dinámica del capitalismo, el cual desde sus inicios ha producido los desequilibrios económicos, que cada vez, son más profundos y cercanos.

El problema supone una mejor regulación en vez de desregulación. El reto radica en formas más electivas de combinar la actuación pública y la privada, considerarlas complementarias en lugar de alternativas, ya que tiene implicaciones importantes para ambos sectores. Proporciona una perspectiva para reconsiderar las premisas que justifican el empleo de las alternativas del mercado. La motivación individual y los métodos de mercado no eliminan la responsabilidad de la gestión pública. La interdependencia entre los procedimientos públicos y privados estimula a los directivos públicos a desarrollar aptitudes de alto nivel en diseñar y gestionar el marco de la gestión operacional.

Se trata de un intento de aumentar la eficiencia sometiendo a las organizaciones públicas a condiciones de mercado, a la vez de que el sector privado realice servicios y bienes públicos y simulando condiciones de mercado en la administración para asegurar mayor disciplina en las áreas que no pueden ser sometidas a la presión directa del mercado.

Los indicadores que deben atenderse para incrementar la eficiencia son cinco conforme a Rayner (1983):

1. El mejoramiento de la contabilidad pública: que sea más sistemática es una *conditio sine qua non* para introducir



prácticas de gestión comercial en la administración pública; la información financiera de los costos; contar con la formación necesaria para la gestión financiera; introducir valores y perspectivas contables en el trabajo para seleccionar alternativas, lo cual aclara los problemas y las soluciones. Los procedimientos contables ayudan a mejorar la gestión pública y tiene aplicaciones para la eficacia, la autonomía de la gestión y los valores políticos y prioridades que determinan las acciones de los directivos públicos.

2. El cobro por la provisión de servicios comunes dentro de la administración: es la forma de orientar hacia el mercado la gestión pública mediante la provisión de los servicios comunes en un régimen diferente. Generalmente, los servicios se proveen a toda la administración por un departamento, en lugar de que cada uno de ellos satisfaga sus propias necesidades.

3. El cobrar por los servicios prestados a clientes externos según los precios del mercado. Esto se fundamenta en la reducción del tamaño del sector público y, de esta forma, se generan ingresos por el uso de los servicios y la reducción de la demanda.

4. El contratar del exterior la provisión de servicios: éste es un elemento de la privatización y la autosuficiencia. Las organizaciones necesitan mantener el equilibrio entre lo que producen, por ellas mismas, y lo que otros producen por ellas. Este aspecto transfiere empleo del sector público al privado y refuerza el concepto de la gestión pública.

5. El contratar servicios de gestión: la forma más difícil de hacerlo es por medio del intercambio de personal entre el sector público y el privado. Estos programas de cambio incorporan a la gestión un elemento más dinámico. Resulta mejor el reclutamiento de directivos empresariales para la gestión y reorganización de determinados sectores, que la forma anterior.

Los cinco factores mencionados son válidos para el diseño y gestión de las organizaciones públicas

Conforme a Lohera (1990), la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública son indispensables. La calidad del sector público es un factor fundamental de competitividad económica y poder político de las naciones, así como de la calidad de vida de la población.

La modernización de la gestión pública se fundamenta en el proceso de la globalización, de la economía mundial y del aceleramiento e impredecibilidad de los mercados. También, el carácter sistémico de la competencia mundial, de los sistemas institucionales y los países, así como del avance tecnológico de la última década son utilizados como argumento de la modernización.

Son dos hipótesis para el diseño institucional y organizacional de enfoques integrales y top down, en los que, a partir de una misión y de su manifestación y aceptación por parte de una comunidad - legitimación política -, se derivan submisiones para las diferentes unidades que operan en el sistema.

La segunda hipótesis es sobre la parte central del recurso humano en los procesos de modernización y rediseño institucional y organizacional. La propuesta es que, a partir de una nueva generación de tecnologías, de recursos humanos y de gestión y con enfoque diferente al tradicional sobre las tecnologías de informática y de comunicaciones, se pueden alcanzar incrementos en la eficacia, la eficiencia y la calidad sin un aumento importante de recursos financieros. En tres niveles se evalúa la gestión: la organización, los equipos de trabajo y las personas.

Actualmente, con la interdependencia económica y política de los países, los agentes son las empresas y los sistemas institucionales que requieren modernizarse para que lleguen a las personas los beneficios de la globalización.

Los principales desafíos para las instituciones públicas son:

- ◆ La expresión de una misión y de objetivos a largo, mediano y corto plazos coherentes con ella.
- ◆ El diseño e implementación de sistemas de evaluación de la gestión y de desempeño de los servicios, siguientes:
 - El uso eficiente de los recursos asignados;
 - La calidad de los productos y servicios que prestan y,
 - La satisfacción de necesidades de sus usuarios y la efectividad en el logro de sus objetivos.
 - Una estructura organizacional rápida y continua adaptación para responder a las demandas y escenarios.
 - El desarrollo de los equipos humanos necesarios para cumplir con la misión y para llevar a cabo la modernización endógena.
 - Mejorar la gestión de recursos humanos incluidos en los sistemas de evaluación.
 - El diseño e implementación de sistemas de incentivos a la productividad, la creatividad y la calidad.
 - La modernización de la institucionalidad en que los servicios públicos operan, y como potencial de los logros esperados.

Las empresas con retraso en los estándares del medio, las posibilidades de mejoramiento y de saltos importantes en su productividad, eficiencia y calidad son mayores.

Los niveles centrales en cada institución deben operar como servidores, asesores y facilitadores de la gestión de los niveles ejecutores y desde ahí replantearse su rol normativo y supervisor. Así mismo, capacitarse en gestión financiera, de operaciones, en evaluación de proyectos, en



administración, etcétera. En los niveles ejecutores en paralelo a una política no sólo descentralizadora, sino de inversión de la pirámide organizacional.

La incorporación de tecnologías, de información y de telecomunicaciones en el sector público ha sido más lenta que en el resto de la economía, debido a: 1o. la posibilidad de desarrollar e instalar sistemas que en el futuro no se integran con otros, y 2o. la preocupación por evaluar los proyectos de inversión en informática para no invertir o retrasar la inversión.

Este cambio de perspectiva en las organizaciones se están dando y se desarrollan cada día más; la globalización de la economía y la salvaje competencia mundial están presentes en todos los mercados y también alcanzan al Estado.

Por otro lado, conforme a Marcel (1990), en Chile existe la necesidad de reformar el Estado y modernizar la gestión pública. Se ha dado un debate sobre estos temas, se sostiene que la modernización es esencial para el dinamismo de la economía nacional. Los cambios más importantes para iniciar la transformación en Chile no requieren de reformas legales sino de una transformación de la cultura organizacional del sector público. Incluyen este nuevo elemento.

En Chile, conforme al autor, la gestión pública contiene una red de normas institucionales y administrativas más estrictas que las que rigen otros sectores. El propósito de estas normas es resguardar los principios esenciales de la gestión del Estado, como la transparencia de las acciones públicas, la ecuanimidad, la responsabilidad política, el uso apropiado de los recursos públicos y mantener la disciplina fiscal.

La cultura tradicional de la administración pública ha adquirido una dinámica propia, independiente del sentido de las normas y regulaciones de la actividad de los organismos estatales. Dichas normas institucionales y administrativas no son un obstáculo para la modernización de la gestión pública, en la actualidad. El verdadero problema se encuentra en la incompatibilidad de las prioridades y de los incentivos de la actual cultura organizacional, las necesidades de un Estado que ha ampliado y diversificado sus funciones.

Se piensa que uno de los principales obstáculos de una gestión pública eficiente es la imposibilidad de despedir a los malos elementos, debido a la inamovilidad funcionaria.

Para resolver el problema del presupuesto han seguido el proceso de asignación de los recursos públicos como el presupuesto por programas y el presupuesto de base cero.

El presupuesto por programas surgió durante los sesenta en E.U. como un procedimiento para vincular la planificación con la asignación de recursos. Con dicha

técnica se pretendió ordenar el gasto público mediante programas gubernamentales, incorporar diversas fuentes e instituciones ligadas con el mismo objetivo de política y medir los resultados.

El presupuesto de base cero, pretendió ordenar el proceso presupuestario con el objeto de revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos y evaluar su justificación real. Esta técnica ofrece la posibilidad de realizar el gasto público en un período (fines de los sesenta) en que las necesidades de ajuste fiscal empezaban en los países desarrollados.

Para poder vincular los presupuestos con la gestión pública no es con base a imponer ciertas técnicas presupuestarias sino en las necesidades que determinen los responsables de la gestión pública. Lo importante es introducirlos lo más flexibles para vincular los resultados y la asignación de recursos como parte del proceso presupuestario, este procedimiento representa un desafío para la gestión.

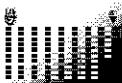
Es un requisito para la eficiencia fiscal, tanto a nivel macro como microeconómica, el fortalecimiento de la disciplina fiscal porque de ella depende la asignación presupuestal.

La coordinación interinstitucional es esencial para aprovechar en forma más eficiente los recursos públicos, se eliminen duplicidades y esfuerzos y se desarrolle la cooperación en aquellas áreas en las que se superponen las responsabilidades de varias instituciones. Esta coordinación es de suma importancia en el caso de temas suprasectoriales, como el apoyo a grupos vulnerables o el desarrollo productivo. Que la coordinación dé respuesta a los problemas como la incapacidad de las instituciones para hacer un uso eficiente de sus recursos en el logro de sus objetivos. La demasiada institucionalización de la coordinación desviaría la atención de los problemas centrales y podría provocar mayores ineficiencias.

Por otro lado, la descentralización es un elemento en las iniciativas de la reforma del Estado. Los economistas justifican la descentralización en función de la eficiencia. Desde este enfoque una canasta de servicios públicos descentralizados permite adoptar el tamaño y composición de la canasta a las necesidades y prioridades de la comunidad, el desarrollo de las capacidades con relación a la gestión, en los organismos subnacionales correspondientes.

Para que realmente exista una capacidad de elección que refleje las prioridades de la comunidad local, es conveniente aumentar la transparencia de las decisiones de los gobiernos subnacionales, fortalecer los mecanismos de consulta y ampliar el ámbito de las decisiones.

Para que los municipios y gobiernos regionales desarrollen con eficiencia sus responsabilidades es necesario desarrollar sus capacidades en materia de gestión, con instrumentos modernos de planificación, introduciendo



instrumentos modernos de planificación de recursos y la evaluación del desempeño.

Un programa eficaz de modernización de la gestión pública en Chile requiere de un programa consistente y coordinado de reformas en diversas áreas en torno a un conjunto reducido de objetivos e ideas - fuerza.

Reside en la atención de las autoridades ejecutivas y funcionarios públicos hacia los resultados de la gestión pública. Este tipo de gestión necesita de una definición clara de la misión y objetivos de los organismos públicos, incluyendo la identificación del cliente o tributario final de la acción de dichos organismos. De una identificación de productos y resultados vinculados a dichos objetivos, que puedan medirse y evaluarse periódicamente, mediante la retroalimentación desde el cliente. De la asignación de responsabilidades individuales en el proceso de generación del producto o resultado de la gestión, medibles y evaluables. De la flexibilidad y autonomía en materia administrativa, financiera y de administración de personal proporcional a la responsabilidad organizacional e individual por el logro de objetivos y metas. De un proceso sistemático y periódico de evaluación de resultados de carácter público y externo y, de un sistema de incentivos ligados.

En conclusión, la gestión pública debe ser específica para el aparato estatal, que contemple los objetivos de la administración pública, por los servicios que presta, aplicar métodos y técnicas de gestión que permitan incrementar la eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones del servidor público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Hobbes, Thomas, **Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil**, F.C.E., México, 1651, 1a. Edición en español, 3era. reimpresión 1940-1987.
- Flisfich, Angel, **Estrategia de la Reforma del Estado**, FLACSO, México, 1990.
- Laurence E., Lynn, JR, **Gestión y política pública, Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: Ley pública y la nueva administración pública**, Vol. V, No.2, 1996.
- Villa, Manuel, **Los años furiosos: 1994 -1995**, La reforma del Estado y el futuro de México, Miguel Angel Porrúa,
- Vellinga Menno (coordinador), **El cambio del papel del Estado en América Latina**, Siglo XXI, 1a Ed, 1997.
- Klisksberg, Bernardo, **Gerencia pública en tiempos de incertidumbre**, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
- Klisksberg, Bernardo, **La gerencia pública necesaria**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1992.
- Sili, Marcelo, **La gestión empresarial en el desarrollo regional de América Latina**, Revista de Comercio Exterior, Vol. 47, No.6, Julio de 1997.
- Les Metcaffe, Sue Richars, **La modernización de la gestión pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
- Lohera, Eugenio, **Cómo mejorar la gestión pública**, CIEPLAN/FLACSO/FORO, 1990.
- Marcel, Marlo, **Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública**, CIEPLAN/FLACSO/FORO, 1990.

