

ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE GERENTE PÚBLICO

Sus implicaciones en la práctica de la administración pública mexicana



Dr. Roberto Ávalos Aguilar

INTRODUCCIÓN

Las grandes reformas que estamos presenciando a nivel mundial en los campos económico, político y social, han dado pauta para orientar los cambios a la estructura y el accionar de las administraciones públicas contemporáneas.

Los gobiernos han entrado en el proceso de generar políticas entre ellos, con el fin de resolver problemas comunes, lo que ha propiciado la entrada a una dinámica colectiva en un mundo globalizado, en el que las fronteras se diluyen cada vez más.

Este proceso de aprendizaje ha llevado a la mayoría de los gobiernos a redefinir sus políticas de contacto externo, sobre todo en los aspectos económicos. Al interior de los Estados, se genera una transformación en grado y forma que definen su participación en el cambio. México no ha sido la excepción.

En este contexto, la administración pública desempeña un papel esencial, dadas las funciones y responsabilidades que le competen, con el fin de garantizar el bienestar y desarrollo de los grupos sociales a través de su naturaleza reguladora o mediante la provisión directa de bienes y servicios básicos en aquellos casos en los que, por razones de mercado o de soberanía, la participación del sector privado se encuentra limitada.

Además, debido a las crecientes demandas de la sociedad, la administración pública está obligada a incrementar y mejorar su relación con los ciudadanos a los que sirve. Esto es, debe acercar las responsabilidades y decisiones a los usuarios a fin de reducir costos, tanto para ellos como para las instituciones gubernamentales.

VISIÓN RETROSPECTIVA INMEDIATA

El gobierno mexicano, al igual que otros países, ha sufrido grandes cambios en sus modos y medios de administrar a lo largo del presente siglo. En sentido estricto, se puede considerar que poseer un marco institucional formal y una estructura gubernamental consolidada es la aportación moderna más importante que permite el desarrollo del país.

Sin embargo, el amplio crecimiento de la burocracia gubernamental, generado desde mediados de siglo, y el agotamiento de los modelos económicos a los que habían respondido las políticas de desarrollo administrativo de décadas anteriores, llevaron a complejos problemas en la operación del gobierno. A partir de los años setenta se generaron varias reformas administrativas, que representaron uno de los primeros esfuerzos por enfatizar el diseño e implantación de políticas públicas y la coordinación de acciones intergubernamentales. Entre éstas destaca el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976, cuyo propósito fundamental era el de integrar y ordenar las operaciones y estructuras del sector público.

En 1976, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como el instrumento jurídico que integró las principales normas aplicables a la administración centralizada y paraestatal. Así mismo, se llevó a cabo el proceso de sectorización de las entidades paraestatales, que consistió en la asignación de la responsabilidad sectorial, a ciertas dependencias, para encargarse de la planeación y conducción de las políticas de las entidades con funciones afines.

En 1977, se establecieron los Convenio Únicos de Coordinación, con el fin de fortalecer las relaciones entre la federación y los gobiernos estatales, los que posteriormente se transformarían en los Convenios Únicos de Desarrollo y, actualmente, en Convenios de Desarrollo Social.

Si bien, en este periodo los objetivos y metas establecidos fueron muy amplios y con el tiempo se fueron desviando, sin que pudieran alcanzarse en su totalidad, se logró con ello un ordenamiento del aparato público y se creó una importante infraestructura institucional y organizacional que en su mayor parte subsiste hasta el presente.

El periodo 1982- 1988 se caracteriza por la difícil situación económica y financiera que enfrentaba a principios de esta etapa, lo que trajo consigo la puesta en marcha de diversas acciones que significarían un cambio sustantivo en el quehacer gubernamental.

Con la expedición de la Ley de Planeación de 1982, se consolida el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con lo que se concreta el primer Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) que daba congruencia a los esquemas de planeación sectoriales, estatales y federales. A partir de éste se dictarían las principales directrices en los modos de operación de la administración pública, tales como la descentralización y el fortalecimiento del federalismo.

Bajo el principio de la renovación moral se crea, en 1982, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de garantizar una

¹ Catedrático Investigador, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Coordinador del Programa de Maestría en Administración Pública de la ESCA; Asesor del Presidente de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados



administración pública más honesta y transparente que contribuyera al combate de la corrupción.

Como parte de estas acciones, en 1985, se pone en marcha el programa de Simplificación de la Administración Pública Federal que tenía por objeto facilitar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno.

A pesar de los logros obtenidos por el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, tales como el establecimiento de ventanillas únicas y la edición de manuales de Trámites y Servicios al Público, estos esfuerzos no se vincularon plenamente al proceso desregulatorio que impulsaba la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). Como consecuencia, las acciones tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades, y por la ausencia de una normatividad adecuada no se generalizaron ni se desarrollaron los incentivos para que los resultados del programa se incorporaran en forma permanente a su accionar cotidiano.

Por otra parte, con el esquema de planeación democrática se da un mayor impulso a la participación de la sociedad en las tareas de gobierno. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación estableció diversos mecanismos mediante los que la población podrían expresar sus demandas ante las instituciones públicas.

No obstante, los logros alcanzados en este periodo, la difícil situación económica obligó a que muchos de estos programas no llegaran a concretarse, con lo cual se tuvo que posponer el cumplimiento de algunos objetivos nacionales y ajustar las dimensiones del aparato administrativo.

Durante el periodo 1988-1994 se inicia un conjunto de transformaciones en el orden económico y social. En lo económico se trabajó en el saneamiento de las finanzas públicas y en lo social se amplió la participación de la ciudadanía a través de la implantación de diversos programas de desarrollo social. Ello llevó a establecer un Programa de Contraloría Social que permitiese a los ciudadanos participar como vigilantes de la operación de dichos programas.

En términos administrativos, se tendió a la simplificación de estructuras, precisión de responsabilidades de dependencias, organización sectorial de entidades, presupuestación con base en programas, contracción del gasto público y reducción de unidades administrativas como parte de los programas de austeridad. Además se consolidó el proceso de redimensionamiento del sector público a través de la privatización de empresas públicas.

Por otra parte, se otorgó autonomía a diversos órganos que en sus operaciones requerían de dicho margen de acción, tales como el IFE, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Dados los antecedentes anteriores, se observa que en México, la reforma administrativa ha sido tradicionalmente vinculada con los conceptos de:

- Reducción del tamaño del sector público a través de programas de adelgazamiento, tales como la privatización de empresas públicas.
- Descentralización de funciones del gobierno central hacia gobiernos estatales y/o locales, incluyendo el uso de delegaciones pertenecientes a diversas dependencias federales.
- Reducción en los gastos gubernamentales a partir de programas de saneamiento de finanzas públicas y/o programas de austeridad presupuestal.

Sin embargo, el discurso actual de la reforma del Estado define un movimiento de reforma gubernamental caracterizado por ser más incluyente, pragmático y, sobre todo, dirigido a áreas específicas del accionar gubernamental.

ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE GERENCIA PÚBLICA Y SOCIAL

Por tanto, el concepto de reforma gubernamental está fundamentado en dos elementos o componentes clave: el gerencial y el social. Ambos elementos se encuentran inmersos en los procesos de modernización administrativa llevados a cabo en México y en otros países miembros de la OECD.

a) El componente gerencial

El concepto de administración de tipo gerencial nos revela la necesidad de los sectores gubernamentales por generar políticas cada vez más eficientes y de mayor impacto en la vida cotidiana de los gobernados, bajo el principio de recursos cada vez más escasos. Este concepto refleja el uso de estrategias e instrumentos de acción más elaborados. Entre dichos principios pueden mencionarse el adecuado uso de incentivos, de estándares de calidad y de desempeño, el estudio de los diversos costos, además de conceptos de orientación más gerencial, tales como la administración orientada por resultados, estructuras menos jerarquizadas, flexibilización en la operación, competencia entre estructuras, provisión de servicios públicos por agentes privados mediante contratos (outsourcing) y reducción del tamaño de las agencias (downsizing), entre otros.

b) El componente social

El concepto de una administración orientada hacia la sociedad, aunado a lo anterior, es el esquema que sigue el actual proceso de modernización administrativa en nuestro país.



La administración pública ha abierto espacios de participación a la sociedad, lo que le permite generar políticas cada vez más acertadas con respecto a lo que la sociedad requiere en verdad, así como también generar la legitimidad y consenso necesarios para la implantación de políticas.

Es necesario mencionar aquí que el hecho de que una administración genere espacios de participación a la sociedad permite definir de mejor manera las demandas de bienes y servicios, así como satisfacer las necesidades de información que los ciudadanos tienen ante las decisiones que a ellos afecta. De hecho, el concepto de "Contraloría Social" determina la importancia que tiene la inclusión de los ciudadanos en el conjunto de decisiones y políticas que corresponde llevar a cabo al sector gubernamental en un marco de desarrollo democrático participativo.

En este sentido, el actual proceso de modernización administrativa pugna para que los servidores públicos, de manera directa o indirecta, generen una cultura de la responsabilidad o de la rendición de cuentas (accountability) de sus actos, como parte de la transparencia que la administración pública necesita desarrollar.

Así, la reforma gubernamental ha definido que el servidor público tenga como prioridad atender a los ciudadanos, a quienes se les ha identificado en ciertos ámbitos con la denominación de clientes. Cabe mencionar que el concepto de cliente, a pesar de ser nuevo y extraño en la administración gubernamental, implícitamente contiene la idea de que el contribuyente debe recibir una mejor atención por parte de la administración gubernamental.

Es importante mencionar que la experiencia obtenida a través del desarrollo administrativo del país, y las nuevas necesidades por mejorar la administración gubernamental, dieron por resultado que el proceso de modernización administrativa fuese dirigido desde los más altos niveles del Estado².

c) Eficiencia (de la acción gubernamental)

La eficiencia es el concepto más prominente que ha recibido, en el debate político, la acción gubernamental. Esto denota un esfuerzo continuo para que los recursos públicos sean utilizados oportunamente más que significar una única campaña de recorte presupuestal. La connotación de eficiencia como una manera políticamente neutra de mejorar la actividad administrativa es un arma útil para el debate político de nuestros tiempos.

En consecuencia, la eficiencia y otros conceptos asociados a ella, tales como economía, eficacia y el valor a cambio de gasto, con su énfasis en la conciencia de costos están en camino de alcanzar un nivel sólido en la práctica

administrativa así como en la retórica política³. Los funcionarios están teniendo que manejar un conjunto de indicadores que definen la economía, la eficiencia y la eficacia y la relación que existe entre cada uno de ellos.

La definición genérica de eficiencia es la relación entre entradas y salidas. Las mejoras en la eficiencia pueden ser alcanzadas mediante aumentos del producto con relación a las entradas mediante la reducción de los recursos y las salidas o, idealmente, haciendo ambos al mismo tiempo.

En ese mismo sentido, la eficacia se aumenta alcanzando un mayor indicador entre objetivos deseados y resultados reales. En ese sentido, la eficacia se determina como la definición de objetivos, la medida del progreso realizado para el alcance de aquellos objetivos y la consideración de los medios alternativos para alcanzarlos, mientras que la eficiencia se define como la minimización de entradas del programa con relación a sus resultados, dados los objetivos y los medios elegidos para conseguirlos.

d) Gestión (management)

Otra de las categorías de análisis clave para explicar el desarrollo de "los procesos recientes de reforma de la administración pública" es lo relativo a la gestión o management. Para ello se parte de la premisa de que el aumento sostenido en la eficiencia y eficacia va necesariamente unido a una mejor gestión. La creencia de que una mejor gestión sostiene la clave para mejorar la acción administrativa se debe más a la poca estimación de lo que actualmente alcanza la administración, y a una equivalente baja estimación de las competencias directivas del servidor público, que a un consenso sobre el concepto de gestión. Como un eslogan para la reforma, el management promete una acción definitiva y mejores resultados.

En la práctica, existen opiniones divergentes y algunos conceptos equivocados sobre el management público y el privado. Las diferencias y similitudes entre ellos son una fuente constante de controversia y confusión⁴. Para algunos, el management público es tan sólo la administración pública bajo otro nombre. Para otros este concepto puede ser integrado bajo el concepto genérico de management en sentido de gestión, orientado por principios universalmente aplicables.

En consecuencia, cualquiera que sea la posición adoptada, el supuesto implícito o explícito de la mayoría de los reformadores del management es que éste ofrece una

3) Les Metcalfe y Sue Richards; La modernización de la gestión pública; Ministerio para las Administraciones Públicas; Colección Estudios; I.N.A.P. España; 1989; pp. 57.

4) Les Metcalfe y Sue Richards; op cit; pp.65

² INAP. Internet.



aproximación más lógica, racional y ordenada para mejorar la actividad administrativa que la práctica actual. En suma, la superioridad de la perspectiva del management se supone que reside en la aplicación de principios ya probados para crear jerarquías organizacionales nitidamente estructuradas con tareas bien definidas y responsabilidades claramente asignadas.

e) La responsabilidad (ante la sociedad; accountability)

Esta otra categoría de análisis, entendida como la obligación de rendir cuentas, es la otra cara de la moneda de la responsabilidad directiva. Los servidores públicos, a los que se les confía los recursos asignados a sus programas, están necesariamente involucrados en el ejercicio de la autoridad pública. Pero éstos no tienen una discreción total en el ejercicio de la autoridad que se les ha delegado. Los directivos deben trabajar dentro de un marco de responsabilidad que pretenda asegurar el uso apropiado de los recursos y de la autoridad. Así, el uso apropiado de autoridad y recursos no puede dejarse solo a las buenas intenciones y a la buena voluntad de políticos y altos funcionarios.

En términos generales, la función de la responsabilidad (accountability) es mantener la actividad de la organización dentro de los estándares previstos. Asegurar que no se abuse del poder en la organización y al mismo tiempo que se promueva su uso eficaz es uno de los problemas clásicos de la administración de hoy en día, para muchos se plantea un dilema irresoluble.

En algunos casos, el sistema de responsabilidades ha mostrado ser tan inadecuado que los propios servidores públicos han sido capaces de utilizarlo para enmascarar su abuso de poder⁵. De esta forma los defensores del management público no han demostrado un interés muy definido sobre la determinación de responsabilidades. Hasta aquí la responsabilidad se ha utilizado principalmente con referencia al manager responsable dentro del marco de trabajo existente.

Por otra parte, es claro que la gestión pública no se desarrolla en un vacío político y las instituciones y los procesos de responsabilidad pública deberían diseñarse para promover y reforzar estándares crecientes de rendimiento administrativo.

La situación presente impone una fuerte presión para la uniformidad en la exigencia de responsabilidad. Incluso si la responsabilidad se condujera como la teoría constitucional supone, ésta no proporcionaría el estímulo para la excelencia que el management público visiblemente de manera regular echa de menos.

Finalmente, el proceso de responsabilidad a través del cual se supone que los servidores públicos deben

responder ante los miembros del congreso, realmente conduce al encubrimiento y a la confusión. En consecuencia, el concepto de responsabilidad deberá ser ampliado a fin de que los servidores públicos rindan cuentas ante la sociedad en su conjunto y no solamente ante los representantes de ésta como son los diputados o los senadores, es decir, los miembros del Congreso.

f) La cultura organizacional

Esta última categoría de análisis clave también en el desarrollo de "los paradigmas de la eficiencia", garantiza en ellos una reflexión y una formulación más profunda. Aunque ya se ha investigado sobre la cultura organizacional, el clima organizacional, ideologías, creencias y otros temas relacionados esto ha sido marginal a la línea central del estudio de la gestión pública, hasta hace poco tiempo.

La cultura organizacional no se ha percibido como un tema o problema a resolver en la función pública. La arrogancia de la alta función pública ha supuesto que, aparte de unos pocos y desesperados reconocimientos de las dificultades para cambiar las actitudes en el trabajo, la cultura organizacional ha sido tratada como un objeto de orgullo más que una preocupación⁶. La cultura organizacional no es sinónimo de la cultura de la función pública; se refiere a los valores y opiniones que conforman el comportamiento de la alta función pública que trabaja en torno al concepto de lo público. Sin embargo, ejerce una fuerte influencia en el funcionamiento de todo el sistema.

La cultura no es un concepto fácil ni directamente preparado para el uso. Se define de distintas maneras: desde el proceso informativo y banal la manera de hacer las cosas por aquí a los conceptos muy generales y esotéricos de los que es muy difícil sacar conclusiones específicas. Afortunadamente, en este ensayo no estamos tratando el tema de cultura en general, ni siquiera todos los aspectos de la cultura de la función pública. Nuestro foco de atención recae en la cultura organizacional y específicamente sus implicaciones para la definición de las funciones y responsabilidades del directivo. Harrison enfatizó que los valores y las normas culturales hacen más que proporcionar preceptos y prohibiciones. Éstas proporcionan una racionalidad para la conducta de relaciones entre los miembros de la organización y la razón de ser para la organización como un todo en relación con su entorno.

LOS GERENTES PÚBLICOS: ATRIBUTOS QUE LOS CARACTERIZAN

Principales conductas que siguen: a) La voluntad irrenunciable de conseguir resultados; b) Sentido de lo público; y c) Capacidad negociadora.

bid; pp. 76.

6) Ibidem; pp.77.



Gerente: Es toda aquella persona que tiene bajo sus órdenes un grupo de subordinados, con la finalidad de obtener resultados concretos para su organización. Anteriormente, la gerencia pública perseguía la extensión del servicio, en tanto ahora también se valora la calidad, ya que los consumidores o usuarios están cada vez menos dispuestos a aceptar malos servicios públicos.

Las diferencias entre gerencia pública y privada radican principalmente en:

- ◆ Los objetivos y metas institucionales específicas de cada entidad; el gerente privado busca el excedente económico y el público el beneficio social.
- ◆ Considerar la diferencia entre los denominados "bienes públicos"; la idea de proveer y producir dichos bienes o servicios.
- ◆ Los ciudadanos deben contar con servicios en calidad y cantidad adecuadas; así las formas de producir los servicios públicos pueden ser muchas: empresa pública central, empresa pública descentralizada, empresa mixta, administración, arriendo o concesión del sector privado, privatización, empresa autogestionaria o comunitaria, voluntariado público.
- ◆ Gerente Público: debe ser un organizador de la cooperación entre agentes institucionales y sociales diversos. Entre el sector público, el sector privado y el social, el sector privado rentable y las organizaciones de la comunidad.
- ◆ Bien público: son todos aquellos insumos básicos, indispensables y esenciales para la vida humana que por sus características no son accesibles a toda la población, en cantidad y calidad, por efecto de su oferta libre en el mercado. Por ejemplo, la educación básica, la salud, ciertos servicios esenciales como el agua, la electricidad, el alcantarillado o la seguridad de las personas.
- ◆ William Yaeger señala que las habilidades mínimas que debe tener un buen gerente público son las de "ser capaz de cumplir con la norma burocrática (estado de derecho) inevitable sin sucumbir ni desesperar ante ella, tener gran creatividad e imaginación para buscar espacios y recursos para sus propias iniciativas productivas; pero, sobre todo, no perder de vista la finalidad institucional central que consiste en servir a la ciudadanía, particularmente a los grupos más pobres".
- ◆ El propósito fundamental de la gerencia pública es facilitar la participación de la comunidad, estimularla, comunicarse con ella en forma inmediata, movilizarla; por tanto, ello debe llamarse gerencia para la participación comunitaria.
- ◆ Buscar la excelencia en forma permanente; tipo como lo establece Peeter Waterman, en Busca de la

Excelencia; o bien los 14 principios de Deming sobre la Calidad Total: 1. Tener constancia en mejorar los productos y los servicios (ser competitivo y generar empleo); 2. Adoptar una filosofía contra la mediocridad; 3. No confiar en la inspección habrá que corroborarlo uno mismo en caso de sospecha; 4. Erradicar la práctica de elegir al proveedor más barato; 5. Mantener constantemente el hábito de mejorar; 6. Instituir la capacitación; 7. Fomentar el liderazgo; 8. Eliminar el temor, rumor y el chantaje; 9. Destruir barreras entre secciones; 10. Eliminar consignas y metas de producción impuestas; 11. Eliminar cuotas numéricas; 12. Remover barreras que anulan el orgullo de trabajo bien hecho; 13. Programar la capacitación permanentemente, y 14. Llevar a cabo la transformación total y cuando se requiera el cambio no temerle.

- ◆ Efecto sinergia: El grupo hace más que la suma de las acciones individuales de los miembros que lo conforman. El todo es más que la suma de sus partes.
- ◆ Es necesario fundamentar el trabajo comunitario en la creatividad, el estímulo de la iniciativa y, sobre todo, el fomento a la alta responsabilidad individual y colectiva.
- ◆ Debe buscar la integración de un equipo que logre la alta eficiencia a través de: liderazgo participativo; responsabilidad compartida; comunidad de propósitos; buena comunicación; la mira puesta en el futuro; talento creativo; y capacidad de respuesta rápida y oportuna (afrontar los retos y aprovechar las oportunidades).

CONCLUSIÓN

Ahora bien, el orden en el que se han considerado las cuatro categorías de análisis claves en el desarrollo del análisis de los procesos de reforma de la Administración Pública sugiere una progresión en complejidad y generalidad que debería tenerse en cuenta para explicarlos. En ese sentido, la eficiencia es más simple que el management. La cultura es más general que la responsabilidad.

Bajo la dimensión de eficiencia, los cambios serían principalmente por consideraciones de conciencia de costos. Bajo la dimensión cultural la flexibilidad es la consideración principal. La primera se orienta hacia el ajuste de los sistemas operativos a corto plazo; la segunda, a la adaptación a largo plazo a cambios en el entorno. Para nuestro análisis se debe tomar en cuenta esto mediante el desarrollo gradual de las capacidades de gestión que permiten que se hagan cambios fundamentales y a largo plazo, sobre todo, en las instituciones que conforman el sector público mexicano.

