
LA GERENCIA PÚBLICA: UNA OPCIÓN PARA MEJORAR LA ACCIÓN DEL BUEN GOBIERNO

Ricardo Uvalle Berrones

Proemio

El mundo actual se desarrolla en los marcos de una complejidad creciente y de cambios que son impulsados principalmente por las fuerzas tecnológicas. Las tendencias en favor del mercado son cada vez mayores y ello obliga a revisar la actividad del Estado en la sociedad y la economía. El tránsito de la sociedad de chimeneas¹ como es la industria a la sociedad de los ordenadores y microprocesadores, plantea nuevas realidades económicas, políticas, sociales, públicas y gubernamentales.

El cambio es la constante cuyo movimiento llega a las fibras sociales y a la superficie del Estado. Las economías se abren y se encadenan con escala planetaria hasta configurar un sistema de intercambios² universales donde destacan las finanzas, el comercio, la tecnología, la informa-

¹ “El paso de una economía basada en chimeneas a otra basada en los ordenadores exige masivas transferencias de poder y explica, en gran medida, la ola de reestructuraciones económicas e industriales que ha barrido el mundo empresarial, proyectando a la cúpula a nuevos líderes a medida que las compañías buscan a la desesperada la forma de adaptarse a los nuevos imperativos”. (Alvin Toffler, *El cambio del poder*, p. 48).

² En la actualidad, la economía se orienta no por patrones estables, sino “... por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre, causa y efecto, a su vez, de los cambios en la naturaleza y estructura de operación de los mercados: el tránsito del mercado especial a las redes de intercambio (*network*); el paso de estructuras de competencia oligopolística en el mercado internacional a las alianzas estratégicas oligopolísticas, los cambios en la organización de la estructura industrial a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio intrafirma, el nuevo sistema

meros años de la década de los setenta. Hasta ahí cumplió su tarea de conseguir con una diversidad de organismos, empresas y agencias gubernamentales el bienestar⁶ de la sociedad.

Fue un Estado que participó con intensidad en la producción, el consumo, la distribución y la circulación de la riqueza material. Fue, asimismo, un Estado que optó por la formulación de planes que tuvieron por objeto impulsar las esferas social, estatal, municipal y regional a partir de criterios, políticas y objetivos centrales.

Fue un Estado que administró recursos abundantes, donde el criterio de lo político era fundamental para atender y solucionar los problemas de la vida económica y social. Fue un Estado donde el espacio de lo público, entendido como el *habitat de la convivencia* ciudadana, queda marginado del quehacer gubernamental por las prácticas crecientes de la vida política.

Sin embargo, en su seno surgieron desajustes que antes no se conocían. Por ejemplo: su intensa actividad económica da como resultado la combinación de inflación con recesión, lo cual dificulta el funcionamiento sano de los mercados. La política de gasto e inversión pública se diseñaba con la idea de que los recursos económicos eran cuantiosos e ilimitados. Se concibieron paraísos de prosperidad sustentados en el déficit fiscal, la deuda política y la propensión a regular⁷ todo aquello que se intercambiaba en el mercado. Protegió economías cerradas, es decir, no competitivas a escala internacional y en algunos casos auspició relaciones mercantiles de invernadero. Esta situación fue recurrente y extensiva particularmente en sociedades no desarrolladas.

El Estado protéico hacía todo. Intervenía en todo. Se ocupaba de todo. Su actividad administrativa alcanzó una sobredilatación corrosiva, pues-

⁶ “El Estado de bienestar se consolidó como una organización multifuncional y polivalente, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Este rasgo convirtió al modelo en un centro de atracción para las alianzas y coaliciones sociales. Pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre grupos sociales y el Estado fueron crecientes y la efectividad de las políticas económicas por el lado de la demanda también disminuyó”. (*Ibid.*, p. 109).

⁷ “La proliferación normativa ha ocasionado en muchos países, por la complejidad excesiva que genera, una insuficiente ejecución, una aplicación literal, escrupulosa y paralizante o bien la aparición de múltiples excepciones de dudosa legalidad”. (Carlos Almada, *Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, p. 18).

tables, son dinámicas, regidas por la ley del cambio y condicionadas por lo que la sociedad quiere y puede hacer. Son realidades donde la lucha de los opuestos, la acción organizada de los grupos y la participación ciudadana tienen su propia capacidad para corresponsabilizarse en la consecución del bien común.

De acuerdo con esto, el Estado de cara al presente y al futuro inmediato y de largo plazo, debe fungir como una institución que regule, coordine y estimule la vida social. No más Estado protéico, es lo que los ciudadanos y sus organizaciones reclaman. La misión del Estado debe considerarse útil, siempre y cuando complemente el esfuerzo de los particulares; cuando canaliza la participación ciudadana; cuando suma esfuerzos y recursos con organizaciones privadas y públicas para encarar las carencias sociales; cuando define y garantiza las reglas del mercado sin saturarlo con administración y burocracia; cuando le confiere a los recursos que tiene un sentido público en su asignación, aplicación y aprovechamiento.

Sólo así puede el Estado considerarse como una institución cuya utilidad depende de cómo salvaguarda el interés general. La utilidad del Estado, por tanto, alude al nuevo papel que debe asumir para desempeñarse con eficiencia y responsabilidad. La utilidad del Estado lo sitúa como una institución promotora y reguladora de lo que la sociedad necesita.⁹ La combinación inteligente del mercado¹⁰ con las instituciones gubernamentales, es una de las bases para acreditar la utilidad del Estado.

En este sentido, la economía de mercado es representativa de lo que la sociedad liberal como es la sociedad moderna se convierte en un espacio para el intercambio, la competencia, la calidad y la eficiencia.

El mercado como institución social, necesita de un Estado que no lo sobreregule ni lo invada con estructuras administrativas costosas y so-

⁹ En este sentido, "Existe consenso en que para que una sociedad avance es necesario que logre ciertos equilibrios macroeconómicos básicos, elimine la inflación, tenga estabilidad, éstos son medios imprescindibles pero no el fin mismo. Progreso implica, según el enfoque de Desarrollo Humano del PNUD, aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con los que vive, incrementar el control sobre sus vidas, darle acceso a los bienes culturales, y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano como entidad pensante, libre participativa". (Bernardo Kliksberg, *El resqueño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión*, p. 12).

¹⁰ "Las reglas institucionales del intercambio dan confianza a los agentes que intervienen en el mercado. Por esta razón las prácticas legales, salvaguardadas por el Estado, son cruciales para que los mercados se desarrollen, formalicen y sean eficientes". (José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado...*, op. cit., p. 45).

tes es que la sociedad lucha y defiende la autonomía¹² de los espacios públicos que le pertenecen. De acuerdo con lo anterior, la vida de la sociedad moderna es activa,¹³ dado que sus esferas pública y privada son las que le dan energía para impulsarla en los diversos capítulos del quehacer social.

Nuevas fuerzas y energías ciudadanas han ganado su ingreso al mercado público. Diríase que el pluralismo es más diverso, diferenciado y amplio. No es el pluralismo sólo de los partidos políticos y de otras fuerzas que luchaban por conquistar el poder. Es un pluralismo donde se expresa, converge y disiente lo heterogéneo de la sociedad, pero también donde los opositores no utilizan los canales tradicionales para hacer política.

Se ha formado un nuevo pluralismo que bien podemos categorizar como cívico, dado que tiene como objetivo organizar la participación ciudadana fuera de los partidos políticos; de los grupos de presión, de los movimientos de masas y de los sindicatos. En estas organizaciones la política que se practica adquiere un perfil sectorial, propio de intereses que nacen con la ideologización y politización de la vida social.

En cambio, el pluralismo cívico recupera el valor de la vida ciudadana para luchar por *problemas y demandas comunes*. Destacan en este rubro la lucha por la defensa de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y los reclamos por la igualdad civil, entre otros. Es un pluralismo que se constituye de manera autoorganizada y plantea directamente al poder público sus peticiones.

Es un pluralismo que no acepta intermediarios, interlocutores u otro tipo de instancias para tener respuesta a lo que solicita. Es, pues, un pluralismo que hace política cívica teniendo como referencia los problemas comunes de la sociedad. A diferencia del pluralismo político donde están

¹² "Llamo autónomos a los espacios públicos que no son generados y mantenidos por el sistema político con el fin de procurarse legitimación. Los centros de comunicación adensada que espontáneamente surgen de microámbitos de la práctica cotidiana sólo pueden convertirse en espacios públicos autónomos y consolidarse como intersubjetividades de orden superior capaces de sostenerse a sí mismas, en la medida en que se utilice el potencial que el mundo de la vida posee para la autorganización y el uso autorganizado de medios de comunicación. Las formas de autorganización refuerzan la capacidad de acción colectiva". (Jurgen Habermas, *El discurso filosófico de la modernidad*, p. 430).

¹³ "...en un contexto más moderno, distingo aquí entre dos variedades de la vida activa: una es la vida activa tradicional que se ocupa por entero de los asuntos públicos, y la otra es la búsqueda de una vida mejor para uno mismo y su familia, entendiéndose lo mejor primordialmente en términos del mayor bienestar material". (Albert O. Hirschman, *Interés privado...* p. 15).

nuevos métodos de dirección pública. Dirigir la sociedad moderna conlleva asumir riesgos que tienen su origen en realidades propias y ajenas. El comportamiento del poder público se encuentra inmerso en contextos complejos y contrastantes.

La función de gobierno corresponde esencialmente al Estado. Gobernar es pues, un proceso dinámico, contradictorio e influido por factores reales de poder, mismos que ponen a prueba su capacidad para institucionalizar intereses en conflicto y demandas en competencia. Gobernar a la sociedad es ir a la búsqueda del consenso sin soslayar las implicaciones del conflicto social y político. Gobernar implica conducir hacia la esfera de lo común e institucional, la diversidad que nace de individuos, grupos y organizaciones. Gobernar es generar normas, reglas e instituciones para que la sociedad se desenvuelva conforme a sus valores, costumbres, hábitos y creencias.

Con base en lo anterior, uno de los métodos de gobierno que pueden incorporarse a la agenda estatal es la gerencia pública.

Esta puede categorizarse como una tecnología que tiene como objetivo racionalizar, con fundamento en la democracia,¹⁶ la democratización y *publicitación* del poder, acción que el Estado realiza en la sociedad.

Postula un tipo de racionalidad que atiende no sólo al modo de organizar al Estado, sino dotarlo de capacidades gerenciales para que cumpla mejor su función de gobierno. La gerencia pública alude desde luego al Estado, pero es en la esfera de gobierno donde adquiere un significado de racionalidad progresiva, dado que se relaciona con la conducción de la sociedad, es decir, con la dirección común de los asuntos públicos. Se

técnicos modernizantes, ello es una de las dimensiones de los cambios buscados, pero apunta a mucho más. Se trata de transformar relaciones de poder, juego de intereses, pautas culturales, resistencias al cambio, niveles tecnológicos, caudillismos". (Bernardo Kliksberg, "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública, en *Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América*, p. 181).

¹⁶ De acuerdo con la idea de democracia, la función del Estado tiene que ser más abierta para estimular la participación y representación de la sociedad. "Abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, para ello descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación como los referendos, los *ombudsman*, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil". (Bernardo Kliksberg, *El residenceo del Estado...*, p. 15).

procedimientos y trámites y acercan a los ciudadanos a los procesos públicos de gobierno.

De este modo, la gerencia pública se constituye en una modalidad de la acción gubernamental que tiene como peculiaridad los elementos siguientes:

1. El carácter público del poder;
2. El énfasis en las necesidades y problemas públicos;
3. La politización de la sociedad;
4. La co-responsabilidad ciudadana en los asuntos de interés común;
5. La presencia de organismos no gubernamentales;
6. La existencia de gobiernos democráticos con orientación plural;
7. La institucionalización de normas que regulan la participación, igualdad y competitividad tanto individual como grupal;
8. El acceso a mercados abiertos y públicos;
9. La democratización de la vida ciudadana;
10. Las formas de comunicación directa entre las agrupaciones ciudadanas y las esferas gubernamentales, y
11. Dar cauce a la gerencia intergubernamental²² contribuyendo a enlazar a las regiones.

El buen gobierno

Uno de los aspectos centrales de la gerencia pública es su contribución para lograr la existencia del buen gobierno. A diferencia del concepto formal de gobierno que se integra por la suma de instituciones, leyes, actos, reglamentos, autoridad, políticas y funcionarios comprometidos con el destino común de la sociedad, el buen gobierno se caracteriza por el aprovechamiento diverso de capacidades que tienen por objeto asegurar el consenso y la legitimidad mediante la conjugación de la libertad, la democracia, la igualdad y el logro del bienestar social e individual. El buen gobierno acredita un sistema de capacidades para conseguir resul-

²² "Gerenciar redes, conectar Gobierno Central con regiones y municipios altamente descentralizados, impulsar un proceso de producción de políticas públicas orgánico en el mismo Gobierno Central, exigen desarrolladas capacidades de gerencia intergubernamental. No se trata sólo de coordinar mejor, sino de ir más lejos, visualizar que los objetivos del sector público no se cumplen sino a través de la acción combinada de instituciones". (*Ibid.*)

gobierno cuando se encarar contextos caracterizados por crisis, turbulencias, incertidumbre e ignorancia que ponen a prueba la sobrevivencia civilizada y democrática del Estado.

Con base en lo anterior, la gerencia pública es una tecnología para racionalizar el cambio institucional,²³ para contribuir al grado de gobierno²⁴ de la sociedad, entendiéndolo como un conjunto de capacidades acreditadas en favor de la libertad, la democracia y el bienestar.

Por ello, la inteligencia de un gobierno se relaciona directamente con la calidad de sus políticas y acciones, que a su vez dependen del modo en que se abordan institucionalmente los problemas. El abordaje institucional de los problemas pone a prueba las capacidades directivas del propio gobierno, así como su eficiencia funcional y operativa.

Para el buen gobierno es fundamental que la sociedad viva con libertad, justicia, estabilidad, legitimidad, gobernabilidad, democracia, credibilidad y bienestar compartido. De acuerdo con lo anterior, la gerencia pública puede y debe contribuir a la existencia del buen gobierno, dado que es una tecnología constructiva, positiva, realizadora y transformadora.

Es una tecnología para racionalizar el quehacer gubernamental en términos de eficiencia, calidad, concertación y obtención inteligente de resultados tanto intermedios como finales. Como tecnología, la gerencia pública alude al uso eficaz del poder; al poder para construir, para innovar, para cumplir fines viables y deseables, para encarar lo previsto y lo imprevisto; en suma, para acrecentar el poder público de acuerdo con sus propios fundamentos.

²³ "El cambio institucional es un proceso complicado porque los cambios habidos al margen pueden ser consecuencia de los cambios en cuanto a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva. Además, generalmente las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo". (Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, p. 17).

²⁴ "La diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan. Las diferencias entre democracia y dictadura no son tantas como las que existen entre los países cuya política incluye el consenso general, comunidad, y atributos tales como legitimidad, organización, eficacia, estabilidad y aquellos otros que carecen de muchas de estas cualidades". (Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, p. 13).

las organizaciones ciudadanas y adoptar la concertación como vía para construir, ampliar y fortalecer los consensos.

Implica también vislumbrar cómo los problemas públicos influyen en la agenda política de los gobiernos y cómo los factores políticos se relacionan con los asuntos públicos. De ahí que la gerencia pública sea un método de gobierno dentro de la lógica de la reforma del Estado que permite abordar la peculiaridad y correlación de los problemas públicos.

Si la reforma del Estado es una toma de conciencia para evaluar fortalezas y debilidades del mismo, los aspectos de la capacidad gerencial pública deben tener un lugar central para modernizarlos. No es concebible que un Estado cuando aspira a su modernización plena, no revise la situación que guardan sus medios de gobierno y administración.

Si algo demuestra la lógica de la reforma estatal es que nada permanece inmutable. Reformar, ajustar, reestructurar, transformar y reconverter son realidades que, al articularse, dan cuenta de que la sociedad tiene movimientos y ritmos que desde luego inciden en la capacidad gubernamental y en el destino de las acciones estatales.

La gerencia pública, por tanto, es una alternativa que tiene su propia racionalidad tecnológica para utilizarse en una sociedad que, como la moderna, se caracteriza por ser abierta, competitiva, plural, democrática y participativa. Una sociedad con esas características no es posible gobernarla con óptica tradicional donde predominan los privilegios corporativos, los arreglos de cúpula, las concesiones no públicas y las prácticas desiguales de participación política y social.

La cualidad de la gerencia pública es que es un método de gobierno que responde a los valores de la democracia competitiva.²⁷ Es un método que favorece la democratización²⁸ del poder y permite la transparencia de los procesos de gobierno.

Ello coadyuva para que la sociedad con sus organizaciones ciudadanas

²⁷ La gerencia pública se inscribe en las ventajas y desafíos de la democracia, ya que en ésta "Se negocian votos, trueque de votos, y el incentivo de los oponentes de un candidato para presentar sus deficiencias ante sus electores y por consiguiente para reducir problemas; todo ello contribuye a mejorar resultados". (Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional...*, p. 141).

²⁸ "...la capacidad del Estado democrático de producir una gestión eficiente, ha sido tomada repetidamente como *test* de su misma legitimidad. En tal sentido, el sistema democrático presenta potencialmente condiciones estructurales que, desde el punto de vista de la moderna teoría de la organización, son altamente favorables a la eficiencia, como las posibilidades de identificación, motivación, elaboración colectiva de decisiones, información abierta, deliberación, etcétera". (Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar...*, p. 31).

pública en cuanto método de gobierno sea consecuente con los requerimientos de una sociedad abierta, propia de las economías liberales y de mercado.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis, "El modelo redimensionador: supuesto y límites", México, Instituto Nacional de Administración Pública, Memoria del Seminario Internacional *Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, 1987.
- Almada, Carlos, "Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina", México, INAP, *Seminario Internacional*, 1989.
- Antorsi Blanco, Marcel, *Guía para (re)organizar*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado*, México, INAP, 1991.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Evolución y cambio en la Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- Caiden E. Gerald, "Desafío para los gerentes del Sector Público", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Revista de Gestión y Política Pública*, 1992, núm. 1
- Habermas, Jurgen, *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Editorial Taurus, 1989.
- Hirschman O., Albert, *Interés privado y acción pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Edit. Paidós, 1991.
- Kliksberg, Bernardo, "Nuevas fronteras tecnológicas en gerencia en América Latina", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid 1990, vol. 57, núm. 2
- Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar el Estado?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Kliksberg, Bernardo, *Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, México Instituto Nacional de Administración Pública, Seminario Internacional, 1989.
- Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado para el desarrollo socioe-*

ción y el capital. La fuerza de las economías radica en su capacidad para innovar y generar nuevos productos y servicios sin que impliquen costos elevados.

En este contexto, las economías protegidas, estatizadas y burocratizadas no son funcionales para competir con intensidad. Hoy la productividad y la eficiencia son consustanciales al libre intercambio que nace con la competitividad³ y sólo aquellas sociedades abiertas al progreso innovador⁴ son capaces de insertarse en la gran dinámica que tiene su origen en la lógica del cambio no sólo deseado y esperado, sino imprevisto.

Fin del Estado protagónico

Con base en las transformaciones estructurales de la sociedad moderna, el papel del Estado tiene que revisarse a la luz de los acontecimientos que traen consigo tanto el mercado económico como el mercado político. La etapa del Estado protagónico ha llegado a su fin. La etapa del Estado extenso, multiplicado, ramificado e intervencionista⁵ en los diversos ámbitos de la vida social no tiene, en las condiciones actuales, lugar para continuar como eje irremplazable.

Por el contrario, el Estado debe reestructurarse para no bloquear el desarrollo de la sociedad y para no constituirse en un mal público. El Estado interventor y rector de la economía tuvo su auge hasta los pri-

de comercio internacional, donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario a través de bloques regionales". (Réne Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado*, p. 10).

³ A medida que penetramos más en una economía mundial competitiva, fuertemente basada en el conocimiento, tales conflictos y confrontaciones van aumentando en importancia. El resultado es que el factor poder se está haciendo cada vez más importante en las empresas, no sólo para las personas, sino para cada empresa como un todo, y acarrea unos cambios de poder que suelen tener un mayor efecto en el nivel de beneficio que la mano de obra barata, la nueva tecnología o el cálculo económico racional." (Alvin Toffler, *El cambio...*, pp. 55-56).

⁴ "La exacerbada competencia y el cambio acelerado exigen constante innovación". (*Ibid.*, p. 55).

⁵ "La crisis del intervencionismo no ocurre como un fenómeno aislado, sino por el contrario en un contexto general de los notables cambios que se gestaron en la economía internacional. El entorno social y económico, que dio legitimidad y consenso al intervencionismo, fue cada vez más adverso; ello demostró de algún modo que el intervencionismo estatal en algunas de sus combinaciones históricas, por sí solo, no era ya más una de las palancas principales para promover el crecimiento, a través de la gestión de la demanda o el impulso de grandes proyectos de inversión pública". (José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del Estado*, 132).

to que lastimaba la vida pública y era sostenida con recursos⁸ no sanos, es decir, obtenidos con altas tasas de endeudamiento interno y externo.

Cuando la crisis de los años ochenta irrumpe, se evidencia que la intervención del Estado en la sociedad y la economía no puede continuar como en los últimos cuarenta años. Se cuestiona no la mera intervención, sino un modo de intervención que anula la iniciativa de los particulares, las agrupaciones sociales y las organizaciones públicas que reclaman un ámbito de participación en la tarea por conseguir el bien común.

Es también el tiempo en que se toma conciencia de que hay un exceso de vida administrativa onerosa, decadente e improductiva para una sociedad más activa, con capacidad para autoorganizarse y para movilizar recursos y esfuerzos fuera de la esfera gubernamental. El despertar de la sociedad civil se constituye en una tendencia mundial.

Más sociedad menos Estado, es la proclama de los grupos ciudadanos en momentos que el protagonismo estatal llega al agotamiento de sus capacidades. La crisis pone de manifiesto que un patrón de la vida estatal como es la intervención protéica en lugar de coadyuvar como un medio de prosperidad y bienestar, desemboca en la caída de la producción y la productividad, además de frenar la inventiva que los mercados requieren sobre todo en materia de tecnología.

Queda claro que la estatización de la sociedad y la economía tiene impactos negativos. No alienta la calidad, la eficiencia, la competitividad y la productividad de los sistemas económicos modernos. Al contrario, las desalienta e inhibe. Por tanto, las economías de Estado son, en las actuales condiciones, cargas que implican altos costos para los ciudadanos y fuente para propiciar y otorgar privilegios a la manera de clientelas y destinatarios corporativos.

La utilidad del Estado

La reestructuración del Estado en razón de los nuevos tiempos que vive se ha adoptado como imperativo. Las realidades estatales no son inmu-

⁸ "Sociedad y gobierno, después de décadas de estatismo, hemos descubierto que los recursos políticos y económicos del Estado son escasos. En contrapunto a una historia de grandilocuencia estatal, hemos descubierto que el Estado es un recurso limitado en la realización de los fines sociales y personales. Para enfrentar los problemas públicos no cuentan más que con leyes, asignaciones y consenso limitados". (Luis Aguilar, *El modelo redimensionador: supuesto y límites*, p. 197).

bredimensionadas. A su vez, el Estado necesita que el mercado no sea origen de conflictos irreductibles ni de antagonismos recalcitrantes.

De este modo, el Estado debe regular el mercado para evitar que se convierta en un espacio que favorece a los poderosos a costa de los que no son. El Estado que regula evita prácticas antisociales. El Estado que regula protege mejor al mercado. Un mercado sin regulación equivale a una lucha sorda que pone en riesgo la estabilidad social y política. Un Estado regulador es compatible con el mercado y un mercado próspero es resultado de que las acciones estatales sean útiles y necesarias.

Por lo anterior, la utilidad del Estado es condición para que la sociedad de mercado, como es la sociedad liberal, acceda a un desarrollo creativo e innovador, donde los intercambios sean producto de la libre competencia. El Estado necesario es un Estado útil en tiempos en que la sociedad demuestra potencias y potencialidades que son susceptibles de aprovechar mediante acciones de co-responsabilidad.

Armonizar la indispensable acción estatal con las iniciativas social, pública¹¹ y privada es el correlato de lo que significa la utilidad estatal. De este modo, gobernar es un proceso que consiste en dar dirección común a una diversidad de fuerzas, instituciones y grupos para fortalecer la vida pública. Y el fortalecimiento de ésta sólo es posible cuando el Estado es verdaderamente una entidad que cumple con fines socialmente útiles.

Pluralismo político y pluralismo cívico

Uno de los resultados de la crisis del mundo moderno es, sin duda, la revitalización de energías que la sociedad tenía estancadas y adormecidas. Si la crisis es oportunidad de cambio y transformación, no hay duda de que en las actuales circunstancias, una de las lecciones más importan-

¹¹ "Uno de los atractivos principales de la acción pública es el opuesto exacto de la característica más fundamental de los placeres privados bajo las condiciones modernas: mientras que la búsqueda de los placeres privados mediante la producción de ingreso (trabajo) está claramente separada del disfrute eventual de estos placeres, no existe tal distinción clara entre la búsqueda de la felicidad pública y su obtención... no puede separarse claramente la búsqueda de la felicidad pública (en algún sentido concreto) de su obtención". (Albert O. Hirschman, *Interés privado y acción pública*, p. 96).

muy localizados los grupos partidistas, el pluralismo cívico tiene una concepción pública de las necesidades, problemas y demandas.

Es contrario a la politización partidista que se hace de los problemas públicos. No desea tampoco la ideologización de los mismos en aras de sacar provecho y avalar para fines de contienda político-electoral aspectos que lastiman la condición humana. El mérito de este pluralismo es su capacidad de autorganización y movilización y la forma directa en que plantea respuestas a sus demandas.

Es un pluralismo que lucha fuera del ámbito gubernamental. Se constituye por organizaciones no gubernamentales. No persigue fines de lucro ni tener una presencia con fines partidistas o corporativos. Las organizaciones no gubernamentales¹⁴ se integran por ciudadanos activos, preocupados por resolver problemas de la civilización humana. Son organizaciones autónomas frente al Estado y capaces de proponer soluciones a carencias y necesidades comunes. Son organizaciones donde la lucha cívica se da en todos los frentes de la vida social.

El pluralismo cívico es una esfera de agrupación, participación y cooperación. No es antagónico al Estado. Por el contrario, es y está dispuesto a co-responsabilizarse con el propio Estado en la búsqueda de alternativas y soluciones públicas. Por su diversidad, el pluralismo cívico es uno de los factores que influye para replantear la actividad del Estado en la sociedad desde el ángulo de la función de gobierno.

Gobierno y gerencia pública

En un contexto de realidades estatales¹⁵ cambiantes, los gobiernos se encuentran inmersos en la tarea de buscar con imaginación creadora

¹⁴ "Las organizaciones no gubernamentales... ya no son un fenómeno marginal, en la actualidad se han convertido en una institución activa e importante de la sociedad y pueden ser fuente de ideas y nuevas maneras de considerar problemas, existentes... Dentro del interés general de la sociedad, los gobiernos deben reconocer el útil papel que desempeñan estas organizaciones y buscar activamente los medios para instaurar una cooperación mutua eficaz" Moharir Vasant, *Diseño de nuevas fronteras y formas de asociación entre el sector privado y la sociedad*, p. 13).

¹⁵ Una de las variantes relevantes del cambio referido a la vida política es la reforma del Estado. Su trascendencia obliga a situarla más allá de ajustes organizacionales y técnicos. Se caracteriza ahora, porque "...no es la mera modificación de los aspectos meramente institucionales, se orienta a la transformación del aparato político básico del Estado en su conjunto, democratizándolo... en el discurso nuevo, transformación ha sucedido a modernización. No se trata sólo de realizar ajustes

encarga de formular y administrar políticas¹⁷ de gobierno, no sólo de utilizar y aprovechar los recursos existentes.

El ámbito de lo público es el que corresponde a la gerencia pública. No es un tipo de gerencia exclusivamente estatal, sino que contribuye a que el Estado tenga cada vez más un sentido público. Es una gerencia que atiende a lo social y tiene como referencia el gran espacio que constituye la vida en común, donde se forman y desarrollan organizaciones públicas¹⁸ complejas.

Es un método de gobierno porque su postulados básicos tienen como punto de partida la organización liberal de la sociedad en la cual destacan las libertades civiles, públicas, políticas, la democracia representativa y participativa, la descentralización política,¹⁹ los valores de la igualdad y de la justicia distributiva.

A partir de los postulados mencionados, la gerencia pública es considerada como una tecnología del poder que orienta, formula, organiza y ejecuta lo que la dirección de la sociedad, que es el gobierno, postula en favor del interés público. Ante una carencia de recursos públicos,²⁰ los Estados rediseñan su organización y funcionamiento. Se alejan cada vez más del patrón de la verticalidad²¹ y rigidez, para dar paso a los sistemas de redes que permiten descentralizar la función de gobierno, simplificar

¹⁷ "La gerencia de políticas implica un enfoque estratégico, una visión totalizadora, una perspectiva de largo plazo, etcétera. Significa, entre otros aspectos, no reprimir la incertidumbre organizacional, sino hacerle frente... la gerencia que maneja políticas, en lugar de mirar hacia atrás, orienta hacia el futuro". (Bernardo Kliksberg, *Nuevas fronteras tecnológicas en gerencia en América Latina*, p. 217).

¹⁸ "La organizaciones públicas se ubican en un ambiente más influido por las condiciones políticas, más abierto a la opinión pública y al escrutinio de otras instituciones, y más necesitado de coordinación interinstitucional. Por comparación, las organizaciones públicas son muchos más variadas y heterogéneas que las privadas. Los objetivos que persiguen son, en general, múltiples y suelen estar menos claramente definidos". (Marcel Antonorsí Blanco, *Guía básica para (re) organizar*, p. 17).

¹⁹ "El avance hacia una descentralización creciente de la gestión estatal, proceso generalizado a nivel internacional, tiene múltiples implicaciones en términos de democratización y participación, y también de eficiencia gerencial. Las regiones y los municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato estatal de ajustar toda la administración a las reales necesidades de los ciudadanos, y hacerlo con utilidades más efectivas de recursos". (Bernardo Kliksberg, *El rediseño del Estado...* p. 23).

²⁰ "El problema de fondo es cómo organizar los recursos limitados disponibles, y ello puede lograrse desde el nuevo paradigma gerencial mucho mejor con redes de instituciones interrelacionadas, que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escalas, la explotación de sinergias". (*Ibid.*, p. 24).

²¹ "Las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputas estériles por el poder, lentitud, superposiciones, y desaprovechamiento de recursos". (*Ibid.*)

tados propios de la multifinalidad que lo caracteriza como institución moderna.

El buen gobierno reconoce las divergencias y convergencias de la sociedad y sus organizaciones; dirige controversias; institucionaliza problemas y plantea soluciones; no permite que la lucha de los contrarios se desenvuelva con tensiones explosivas; propicia la cooperación de los ciudadanos para atender necesidades públicas; armoniza esfuerzos, capacidades y recursos particulares, sociales y públicos; regula, promueve y coordina a la sociedad y no pretende ser un centro de decisiones y acciones faraónicas.

En este sentido, la gerencia pública es un componente clave para lograr el buen gobierno porque:

1. Propone ir a la búsqueda de los problemas y no esperar que lleguen hasta los escritorios y gabinetes;
2. Tiene como premisa concertar y negociar con los grupos sociales;
3. Pone énfasis en la administración de políticas, no tanto en la mera aplicación de los recursos organizacionales;
4. Selecciona estrategias para la acción, no tanto planes ambiciosos y generales;
5. Enfrenta contextos inciertos y turbulentos;
6. Considera las variables sociológicas, políticas, económicas y culturales de los problemas públicos y políticos;
7. Tiene una concepción descentralizada de la relación gobierno sociedad;
8. Toma en cuenta la dinámica de las cuotas de poder, así como los modos para integrarlas con fines de gobierno;
9. Atiende los problemas conforme surgen y proporciona elementos para enfrentar contingencias, y
10. Permite gobernar por programas y proyectos interinstitucionales sin crear estructuras administrativas rígidas y excesivamente formalistas.

Los referentes de la gerencia pública como elemento del buen gobierno toman en cuenta los elementos que ponen en riesgo a los Estados, a saber: ingobernabilidad, descrédito, autoritarismo, desestabilización, deslegitimidad y desmodernización. Estos elementos pueden evitarse cuando los gobiernos tienen apoyos, consenso y legitimidad, mismos que se consiguen no sólo con medidas correctivas, sino fundamentalmente preventivas.

Asimismo, la gerencia pública permite desenvolver capacidades de

Reforma del Estado y capacidades gerenciales públicas

En momentos que los Estados revisan los fundamentos de su actividad, la gerencia pública es una opción para que el Estado tenga nuevas²⁵ capacidades de gestión, ya que éstas se deterioraron debido a la amplia y no siempre justificada intervención que tuvo en la sociedad y la economía.

La crisis del intervencionismo estatal es consecuencia de que la acción gubernamental tiene resultados deficitarios. Es un déficit²⁶ que se constata con el abatimiento de la calidad de vida de la sociedad, el excesivo endeudamiento, el déficit fiscal, el desprestigio de la política clientelar y los reclamos por ampliar la participación ciudadana en los procesos de gobierno.

Cuando el *déficit de gobierno* se acentúa, quiere decir que hay ausencia de imaginación y creatividad para dirigir a la sociedad. Quiere decir que la rutina impide la necesaria innovación para recrear la función de gobierno. Quiere decir que la conducta de las camarillas burocráticas cierra los espacios de la participación ciudadana y que los objetivos del bienestar social están truncados. Quiere decir que los problemas públicos y políticos rebasan los métodos convencionales para que sean gobernados y administrados. Quiere decir que el gobierno se encuentra en situación comprometida y que su capacidad de respuesta no es la idónea para contener y solucionar las necesidades colectivas.

Uno de los puntos medulares de la reforma del Estado es que los gobiernos tengan superávit, es decir, que su capacidad gerencial pública sea abundante y que las políticas, programas y proyectos se diseñen de cara a la naturaleza pública del poder. Esto significa que gobernar la sociedad moderna es correlativo a tomar en cuenta la opinión pública,

²⁵ "El nuevo gerente público busca inyectar algo de espíritu empresarial en el sector público. El énfasis ha pasado de los problemas políticos a los problemas administrativos, del reino de la política (ahora en poder de los políticos) al de los indicadores del rendimiento y a las estimaciones que cuantifican las actividades del sector público". (Gerald E. Caiden, *Desafío para los gerentes del sector público*, p. 89).

²⁶ La reproducción de males públicos como la caída *per cápita* del ingreso, la multiplicación de la deuda externa, el impacto de la inflación crónica, el desempleo, el aumento de la economía informal y la existencia de condiciones de desnutrición, insalubridad y pobreza configuran un déficit en las capacidades de gobierno. Consúltense para este punto la obra de Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado?*, en particular las págs. 13-35.

participe en el diseño, organización, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno. De este modo, los asuntos relacionados con salud, vivienda, empleo, alimentación, ecología, contaminación y derechos humanos, entre otros, pueden abordarse a partir de la cooperación y corresponsabilidad ciudadana.

Conclusión

La utilidad de la gerencia pública debe contextualizarse en razón del papel regulador, coordinador y promotor del Estado en la sociedad. En este sentido, resulta importante reforzar la función del gobierno como la institución que se encarga de conjugar y dirigir hacia fines comunes, la diversidad de las organizaciones privadas, públicas y sociales.

Gobernar de acuerdo con la gerencia pública es reconocer que la sociedad es activa, con capacidad de autoorganización y apta para realizar lo que es su interés. Una sociedad activa es por definición plural y democrática; es una sociedad informada, politizada y contestataria; es una sociedad que defiende el espacio público desarrollando un protagonismo que ella misma genera.

Ante una sociedad activa, el gobierno vía gerencia pública dirige una pluralidad de instituciones ciudadanas y orienta sus acciones de conformidad con la *publicitación* del poder. Con la gerencia pública²⁹ se gobiernan los opuestos sin soslayar que la búsqueda del consenso lleva implícita la reacción del disenso. Consenso y disenso son elementos que concurren en los procesos de gobierno y responden a realidades históricas que configuran la naturaleza no homogénea de la sociedad.

En una sociedad activa el Estado no suplanta. Por el contrario, el Estado alienta las energías constructoras que se encuentran en la esfera de los particulares y de las organizaciones públicas. De ahí que la gerencia

²⁹ En la idea de gerencia pública, subyace el objetivo de que lo importante no es sólo conservar y mantener la vida de las instituciones, sino innovarlas y renovarlas mediante estrategias no tanto por volúmenes administrativos. Aún más, los procesos de poder en los que se desenvuelve el gerente público exigen que su "... función primordial no sólo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplía a una permanente función de diálogo y comunicación con otras unidades del aparato. Además una interlocución permanente con los grupos sociales, es un perfil que se orienta al entorno más que al interior del propio aparato". (Enrique Cabrero Mendoza, *Evolución y cambio en la Administración Pública*, p. 166).

conómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión, reportoría de la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, 1993.

Mohair, Vasant, "Diseño de nuevas fronteras y formas de asociación entre el sector privado en la sociedad", Ponencia presentada en la II Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México, 1993.

North, C. Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Toffler, Alvin, *El cambio del poder*, Barcelona, Editorial Plaza & Janés Editores, 1992.

Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, Coedición Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.