

Gerencia o Gestión Pública un Movimiento alejado de la Administración Pública Tradicional

Jairo E. Rincón Pachón*

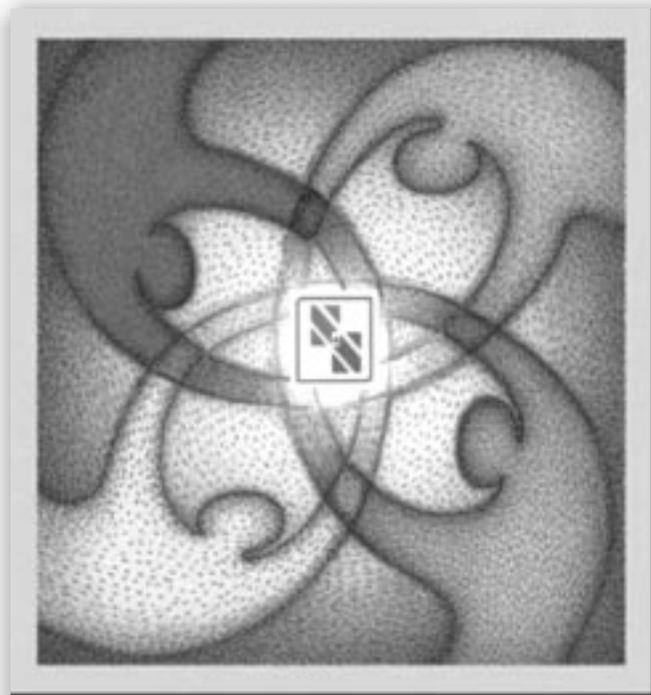


Imagen: www.ipublica.blogspot.com

GERENCIA O GESTIÓN PÚBLICA UN MOVIMIENTO ALEJADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL

Si bien la administración pública tradicionalmente durante siglos no ha tenido unidad de objeto e inclusive ni siquiera buenas definiciones de la disciplina, como sí ocurre con la mayoría de ciencias, incluyendo las sociales, sí ha tenido unas constantes históricas en cuanto a sus fines y medios con que opera, a pesar de la diversidad de tendencias y contextos en los que ha ido evolucionando. Sin embargo, los nuevos movimientos agrupados con denominaciones como gestión pública, neogerencia pública, neopúblico, New Public Management, Nueva Administración Pública y más frecuentemente como gerencia pública¹ surgidos en contextos diversos como Europa, Estados Unidos y Latinoamérica con sus propias particularidades y adaptaciones y hasta significados diversos², según diferentes autores, pero en todo caso con orientaciones, fines y medios alejados de la administración pública tradicional.

En consecuencia, la tesis central del ensayo es: La gerencia pública es una tecnología económica apartada de la administración pública tradicional, en cuanto a sus fines y en cuanto a sus medios, surgida en contextos históricos diferentes.

Inicialmente, se considera indispensable ubicar históricamente el surgimiento tanto de la administración pública como de la gerencia pública, de manera sucinta. La administración pública como práctica se considera que tiene siglos de existencia desde el mismo momento en que el hombre comenzó a vivir en comunidad, inclusive

antecediendo a la administración privada. No obstante, como ciencia se considera que ha tenido dos orígenes claramente ubicados en Europa y Estados Unidos, en momentos históricos diferentes. Según Guerrero³, es con Carlos Juan Bonnín en Francia, a finales del Siglo XVIII que nace la moderna ciencia de la administración pública, pues, retomando a la presentación de su obra cumbre: "Principios de la Administración", considera que ningún autor antes que él había "formado una idea exacta de la administración, ni un sistema verdadero de ella"⁴. No fue casualidad que dicho origen se diera en pleno desarrollo de la Revolución Francesa hacia 1789, pues Francia era el país más poblado y desarrollado de Europa y el que había abolido por completo el feudalismo. Es decir, la ciencia de la administración pública en Europa surge con el nacimiento del capitalismo y, en todo caso, está impregnada desde su origen disciplinar de la paternidad de la política, exaltada por las ideas

* Profesor de Posgrado y Pregrado ESAP.

1 Para efectos del presente ensayo se utilizará el término gerencia pública por ser el más generalizado en nuestro medio.

2 Jackson y Hood lo exponen claramente, cuando sostienen que la Nueva Administración Pública es un neologismo, ahora todo es neo, "una abreviatura conveniente pero imprecisa para denotar una filosofía de la administración que vino a dominar la agenda de la administración pública en los ochenta" La argumentación administrativa. México, FCE, 1991.

3 GUERRERO, O. *La teoría de la administración pública*. México, Harla, 1986 y GUERRERO, O. (1985) Introducción a la administración pública. México, Harla.

4 *Ibidem*, p. 77

Mientras se hablaba de una nueva gestión pública en los países Escandinavos también se hablaba de una nueva administración pública en Estados Unidos (Frederickson) privilegiando la equidad de la administración pública.

políticas de progreso y renovación de la nueva república de la época.

Para el caso de la ciencia de la administración pública moderna, según Waldo:⁵ el surgimiento de la disciplina se produce en Estados Unidos entre 1887, fecha en que Wilson escribe “El estudio de la administración” y las primeras décadas del siglo XX, cuando autores como Dimock y Dimock, White, Pfiffner, Mosher, etc. contribuyeron a la conformación de la nueva disciplina. En este caso, también son aspectos, fundamentalmente relacionados con la política, los que dieron lugar a su nacimiento. “La administración pública como literatura y como cuerpo de conceptos, llegó también a contener una nueva teoría o filosofía política”;⁶ ello es, relacionado con el gobierno y especialmente con la democracia, frente a lo cual se subordinaba el progreso y la eficiencia. En conclusión, el surgimiento de la ciencia de la administración pública en el siglo XVIII y en el siglo XIX y comienzos del XX, siempre estuvo ligado a fines políticos, fundada en la naturaleza del poder y en el criterio del servicio público, siendo considerada la administración pública, en consecuencia, como una rama de la ciencia política.

Otra es la situación que se produjo con el surgimiento del New Public Management o la Gerencia Pública donde el contexto histórico es completamente diferente, y los fines también. En gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, que fue considerada el mejor ejemplo de las reformas de la Nueva Gerencia Pública,

se desarrolló el nuevo modelo en la década de los ochenta del siglo pasado, aunque las críticas a la administración clásica venían acentuándose desde los 70s, adjudicándole las causas de todos los problemas del Estado y del gobierno. Los problemas que originaron el cambio en estos países fueron básicamente de índole económica y ya no política; como lo plantea Martín:⁷ déficits fiscales, procesos inflacionarios, crisis del petróleo, paralización de crecimiento de la economía, temor hacia la recesión, etc.

Por su parte, la gerencia pública se institucionaliza en América Latina más de una década después, hacia 1989, que se impone el consenso de Washington, cuando John Williamson, según lo reconoce⁸ creyendo que acogía el interés común de 10 naciones latinoamericanas de ingreso mediano, redacta para el Instituto de Economía Internacional 10 reformas de medidas económicas para salir de la crisis económica en que se encontraban: disciplina fiscal, reordenación del gasto público reforma tributaria, liberalización de tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, privatización, derechos de propiedad. Sin tener

5 Véase, por ejemplo, Waldo, D. (1961) *Teoría Política de la administración pública y El estudio de la administración pública*, México, Aguilar.

6 *Ibidem*, p. 43.

7 MARTÍN, G. Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del estado bienestar al dogma privatista. CLAD Reforma y Democracia No. 25, p. 1.

8 WILLIAMSON, J. (2003) *No hay consenso*. p. 10

en cuenta las particularidades de cada país, como, por ejemplo: que varios de ellos apenas comenzaban a retornar a las sendas democráticas, luego de largos periodos de dictaduras, se adoptaron como un credo las medidas que originaron los cambios hacia la Nueva Gerencia Pública.

En conclusión, aunque en momentos y con contextos diferentes, la gerencia pública surge en los países desarrollados como receta para los países latinoamericanos a raíz de problemas económicos no iguales, pero en todo caso con soluciones y fines económicos y no políticos y sociales, como había sido la tradición de la administración pública.

Es así, como en las últimas décadas, se ha generado un choque entre diferentes corrientes o tendencias en torno a la administración pública, producto de dos claros enfoques en torno al Estado: por un lado, el mantenimiento de un estado bienestar interventor con énfasis en lo político que debe darle prioridad al mejoramiento de las condiciones sociales de la población (como la mayoría de los latinoamericanos: Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Brasil, Chile, Argentina, etc.) y, por el otro, la propensión a mantener paradigma del Estado hacia un Estado neoliberal con énfasis en el papel regulador, mínimo en su tamaño y alcances, más proclive a garantizar la economía de mercado pero también con más orientación a la privatización de la administración pública.

Así mismo, la administración pública moderna durante décadas adoptó como modelo organizacional y de manejo del personal subyacente, consciente e inconscientemente, el modelo burocrático expuesto conceptualmente en la segunda década del siglo XX por Max Weber, pero con varios siglos de antecedentes prácticos. Dicho modelo fue seguido por los países desarrollados a partir de una tradición cultural e histórica concreta de tipo estamental y con resultados de

eficiencia aceptables para dichas sociedades. Sin embargo, en países en vías de desarrollo como los latinoamericanos fue copiado imperfectamente porque en gran parte se han desconocido sus supuestos y principios y porque cultural e históricamente no se contaba con las mismas características para su desarrollo; por ello, en estos países, sus resultados de eficiencia han terminado cuestionados en gran medida. Sin embargo, en unos y otros se han emprendido no solo las medidas tendientes a reducir el gasto público a través de la reducción de la burocracia, sino el desarrollo conceptual de su desaparición, tal como lo proponen Osborne o Barzelay. Con ello, también se reduce la incidencia de la otra vertiente de la administración pública secularmente defendida, como es la tendencia hacia la racionalidad jurídica (burocrática) para dar paso en cambio a la racionalidad económica.

Lo contradictorio es, que ni siquiera existe consistencia teórica y conceptual hacia el nuevo movimiento de la gerencia pública; así, por ejemplo, mientras para Bozeman la gestión pública se origina en las escuelas de negocios norteamericanas (enfoque B de bussines) con énfasis en lo administrativo, para Guerrero el énfasis de ella está es en lo económico y en últimas significaría el fin de la administración pública. Mientras se hablaba de una nueva gestión pública en los países Escandinavos también se hablaba de una nueva administración pública en Estados Unidos (Frederickson) privilegiando la equidad de la administración pública. Todo ello, se ha presentado mientras en los ámbitos prácticos de la administración pública y aún en la academia ni siquiera se discuten dichos temas, pues se siguen presentando lo que Chevalier ha denominado discursos fragmentados.

Anteriormente, se planteaba la dicotomía administración y política, considerando por algunos como Bonnin y Fayol que en todo caso era indispensable contar con gerentes preocupados de la administración, llegándose, como sostiene Guerrero a tener dos géneros de gestión paralelos, independientes y autónomos, pero vinculados y contiguos en los temas de su interés co

mún. Son la administración y el management. “Junto con ellos ha brotado un tercer género, un ente distinto a lo observado por Charles-Jean Bonnin o por Henri Fayol es decir, un tercer género de gestión nacido de las relaciones comerciales, una gerencia cataláctica cuyo objeto existencial mira hacia el mercado y se explica desde el mercado. Gerencia cataláctica es el management cuya operación se realiza con base en un cálculo monetario, que tiene su sede causal en las relaciones de mercantiles.⁹” Es aquella gestión donde cada empleado es evaluado en función del valor de su contribución en el proceso de producción de bienes y servicios. Salarios y sueldos no dependen de decisiones arbitrarias, sino de mandatos de los consumidores dictados desde el mercado, no por ciudadanos investidos de derechos sociales y políticos. Es el consumidor soberano quien depende de su capacidad económica para mandar sobre el Estado, los empresarios, los agricultores y los trabajadores, cuyas ganancias, pérdidas y salarios, están determinados por los procesos mercantiles. La fuerza de su mandato no deriva de que involucre a personas relacionadas en el proceso de producción, sino a las cosas que ese proceso implica. La gerencia pública o “la gerencia cataláctica concierne a las cosas, no a los hombres (Misses, 1996:38)”.

La gerencia pública, por tanto, ha generado la despolitización de la sociedad y de la administración pública, tornando todos los problemas sociales y políticos problemas y soluciones económicas. Por eso, no es de extrañar la posición eminentemente económica de uno de los máximos representantes de la Nueva Gestión Pública: Emilio Albi, ya que justamente sus fundamentos no son nada diferente de lo mismo, no es más que una visión sesgada de la administración pública, del Estado y del Desarrollo; es decir, concebirlas solo a partir de las variables de las tecnologías económicas. Si hasta comienza su libro: *Gestión Pública*, diciendo que es “un libro escrito por economistas y fundamentalmente para economistas”¹⁰. Este planteamiento justifica también el propio, pues el desarrollo solo es posible si tiene fines y caminos integrales que involucren no solo lo económico: una comunidad como la norteamericana puede tener

indicadores económicos elevados (empleo, ingreso per capita, PIB, etc.), solo que los problemas de drogadicción, genocidios propiciados por jóvenes en las escuelas, etc. son elevados: ¿A eso se llama desarrollo? Respecto a las consideraciones sobre fallos del mercado y fallos del estado, Albi los circunscribe exclusivamente a los que afectan la vida económica; por ejemplo, dentro de los primeros, la competencia imperfecta, la no rivalidad, la asignación imperfecta de derechos de propiedad, la información imperfecta y los mercados incompletos. Respecto a los fallos del Estado también privilegia variables económicas como los costes redundantes y crecientes, la falta de esquemas de precios para el manejo gubernamental que lleva a las internalidades, las externalidades derivadas (económicas) y la desigualdad distributiva de los recursos y servicios. Nada cambian sus demás escritos respecto al enfoque restringido del Estado, la Gestión Pública y el Desarrollo, que sigue siendo la constante de la mayoría de tendencias economicistas: el enfoque económico ofrece un discurso “racional” sobre la actuación del Estado, del mercado, de la sociedad¹¹. En ese sentido, se refleja una concepción fragmentada de la realidad: que la economía es lo racional y que lo racional es lo económico; claro, lo mismo piensan los juristas: que lo jurídico es lo racional y que lo racional es lo jurídico, sino léase a Weber para quien la norma era la máxima expresión de racionalidad humana.

Es evidente, como lo sostiene Luis Carlos Bresser, que: “la administración pública no es una

9 Guerrero, O. La gerencia pública en la sociedad postindustrial, *Revista Venezolana de Gerencia* Vol. 10 No. 31.

10 ALBI, E. (2002) *Gestión Pública Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, Ariel.

11 véase ALBI, Emilio, (2000) *Público y Privado*. Barcelona, Ariel.

rama de la economía o de la administración de negocios, sino una ciencia política¹²; pero, contrario a su punto de vista, la gestión pública lejos de defender los medios típicos de la administración clásica, como es el caso de la mayor cooperación humana, lo que ha ido incrementando es el egoísmo y el individualismo. En el mismo sentido, no es real el planteamiento de Oszlak respecto a que la gestión pública con la privatización se basa en decisiones políticas cuando en realidad, fácilmente se demuestra que sólo sirve para incrementar los monopolios privados, que excluyen de los bienes y servicios a las clases y grupos más vulnerables sin capacidad económica, e inclusive para incrementar la corrupción.

Naturalmente, la administración pública tiene qué mejorar y son muchos los retos que enfrenta; como lo sostiene, Przeworski:¹³ pues los productores solo quieren mayores ganancias, los consumidores menores precios, los políticos la reelección y los burócratas defender sus intereses particulares, pero todo ello requiere, de más democracia, no de más mercado y, la gerencia pública requiere más mercado y menos democracia y política. La Gerencia Pública indudablemente es, como lo plantean Jackson y Hood: una doctrina que tiene unas características iguales a todas ellas; son ubicuas, descansan sobre lógicas flexibles: “el conocimiento se logra por el oportunismo, la presentación o el adorno, antes que por la demostración objetiva”; son a menudo inestables; tienden a rotar.

Justamente, con la crisis económica mundial, el crecimiento de la inflación, el desempleo, la recesión que perturba a los países desarrollados occidentales comenzando por Estados Unidos y Europa e inclusive nuestro país, han hecho que cada vez más, como cuando los hijos ricos y

apartados de sus padres quiebran y regresan al hogar, nuevamente se implore que haya más Estado y más Administración Pública, que intervengan para salvarlos de la quiebra: No importa si son los bancos, las empresas automotrices o los periódicos, como en los países desarrollados, o los exportadores y los particulares que bajo las leyes del mercado buscaron obtener enormes utilidades en el corto plazo y optaron por invertir en las “pirámides”; todos, cuando fracasan económicamente quieren menos mercado y más sensibilidad social, para que les socialicen sus pérdidas, aunque cuando estuvieron boyantes, nunca se preocuparon del Estado, ni de la administración pública. Quizá ahora se esté pensando en modificar el modelo económico neoliberal, así lo había planteado el CLAD en 1998 en el Congreso de Madrid, cuando se cuestionaba el error al desmantelar el Estado, cuando en realidad lo que se requería era reconstruirlo. La administración Pública debe ser reformulada, pero no suplantada por una concepción economicista que, a todas luces se está demostrando, ha generado más desaciertos que éxitos.

12 BRESSER, L. (2004) *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE.

13 PIZEWORSKI (2004) *Política y administración* En *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, p: 204

Bibliografía

- ALBI**, E. (2002) Gestión Pública Fundamentos, técnicas y casos. Barcelona, Ariel.
- ALBI EMILIO**, (2000) Público y Privado. Barcelona, Ariel.
- BRESSER L.** (2004) Política y gestión pública, Buenos Aires, FCE.
- BARRY BOZEMAN** (1998) Todas las Organizaciones son Públicas, México.
- BARRY BOZEMAN** (2004) La Gestión Pública: situación Actual. México: Fondo de Cultura Económica.
- BAÑÓN** Rafael y **CARRILLO** Ernesto. (1997) La Nueva Administración Pública. Madrid. Editorial Alianza.
- BONEO**, **OSLACK**, **JIMÉNEZ NIETO**, **MARTÍN MATEO**, **BREWER CARÍAS**, **IRISITY**, **VILORIA**. (1968) Gobierno y Las Empresas Públicas En América Latina. Buenos Aires. Ediciones SIAP.
- GUERRERO** Omar. (1986) La Teoría de la Administración Pública. México. Editorial Mexicana.
- (1985) Introducción a la administración pública. México, Harla.
- (1990) Gerencia Pública Cataláctica "Romance sin Política" Editorial MacGraw – Hill.
- **"Gerencia Pública en la Globalización"**
- **La gerencia pública en la sociedad postindustrial**, Revista Venezolana de Gerencia Vol. 10 No. 31.
- MARTIN** G. Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del estado bienestar al dogma privatista. CLAD Reforma y Democracia No. 25, p. 1.
- KLIKSBERG**, B., "Hacia una gerencia social eficiente";
- MARCH**, J. Y **OLSEN** J. E. (1999) El redescubrimiento de las Instituciones. México: FCE,
- MAYNEAUD**, J. El Objeto de la Ciencia Política.
- MICHAEL** H., Y **MAYER** R. (1999) Teoría de la Organización para la Administración Pública, México.
- MORGAN** Gareth. (1991) Imágenes de la Organización. México Editorial Alfaomega.
- RINCÓN** P. Jairo E. (1996) Teoría de la Administración Pública. Colombia. Ediciones Librería del Profesional.

——— (2000) Organizaciones. Bogotá: ESAP, 2000

SIMON A. Herbert y **MARCH** G. James. Teoría de la Organización. Barcelona. Ediciones Ariel.

MAX WEBER. La Burocracia.

PRZEWORSKI, (2004) Política y administración En Política y gestión pública, Buenos Aires, FCE, 2004, p. 204ss

WILLIAMSON J. (2003) No hay consenso. p. 10

WILSON, W. "The Study of Administration"

WALDO, D. "The Administrative State"

——— (1965) Teoría Política de la administración pública México, Aguilar.

——— (1961) El estudio de la administración pública, México, Aguilar.