

**Palabras de Enrique Cabrero
Mendoza, Director de la División
de Administración Pública del CIDE**

Quiero agradecer a todos su presencia, siempre es muy halagador que ésta se dé en torno a un producto del trabajo de investigación que uno ha venido realizando. Principalmente, agradezco a los comentaristas que se tomaron la molestia de venir —y seguramente enriquecerán en mucho esta presentación con sus opiniones—, así como al Instituto Nacional de Administración Pública, que se interesó en la edición de este trabajo y, sin duda, seguirá promoviendo la investigación en esta área, como siempre ha sido su misión, la cual por cierto, ha realizado muy atinadamente.

Es difícil hacer la presentación de un libro escrito por uno mismo, por lo que me orientaré a hacer unos comentarios sobre cómo surge este trabajo, cuáles son los supuestos que hay detrás de él, y qué tiene de particular que lo pueda hacer interesante, ya sea porque realiza una modesta contribución o, por lo menos, porque provoca el debate en torno a la modernización de la administración pública

y, particularmente, al perfil de los dirigentes de este tipo de organizaciones.

¿De dónde surge la inquietud de hablar del perfil del gerente público? Primero debo decir que mi visión se da desde la perspectiva de la administración pública. Lo que para nuestros colegas investigadores del área de ciencia política o de economía es el análisis de los grandes procesos de reforma estatal, de los grandes cambios a nivel macro, para nosotros —quienes estamos en el ámbito de la administración pública— es una visión a otro nivel de análisis, mucho más micro.

Por lo tanto, para nosotros el problema de la reforma del Estado y del cambio en las estructuras de gobierno, tanto en México como otros países, debe ser analizado no a partir de la concepción de un gran aparato estatal, monolítico, cohesionado, coherente y consistente. Desde nuestra perspectiva, se trata más bien del análisis de una red de organizaciones públicas, más o menos articulada, una red compleja, con desfases entre sí, con contradicciones internas, inconsistencias, intereses de actores, de grupos, e interpretaciones diversas de lo que es una política y un programa gubernamental.

Y esto es lo que hace rico, creo yo, el análisis de la gestión de las políticas públicas y de la acción gubernamental. No estamos frente a un gran aparato, frente a una gran maquinaria que es capaz de traducir automáticamente la voluntad de los gobernantes en acciones, sino que esto atraviesa por una compleja red institucional, que va generando desfases, reorientando y reinterpretando en cada etapa esta voluntad.

Este es, entonces, el nivel de análisis en el que nos estamos ubicando, con la convicción de que, si bien los análisis tradicionales —por ejemplo, de David Easton— hablaban de esa gran caja negra que es el aparato gubernamental, a la que llegan las demandas de la ciudadanía, se procesan de alguna forma, y se convierten en acciones gubernamentales, decisiones, productos, bienes y servicios; lo que se requiere desde nuestra perspectiva es entrar a esa caja negra. Muy poco nos hemos preocupado en América Latina por hacer estudios aplicados de lo que es el interior de la caja negra; en contraste, otros países han avanzado en ir penetrando este tipo de investigación, particularmente nos referimos al caso norteamericano y al de algunos países europeos. Desafortunadamente, en México no hemos tenido una tradición tan fuerte para entrar a las entrañas del aparato gubernamental y estudiar de una forma, más o menos objetiva, cuál es su proceso.

¿Cómo fragmentar este gran proceso de la reforma de Estado en la observación y el estudio del cambio que se da en organizaciones específicas e interacciones con otras organizaciones, y cuáles son los accidentes que va teniendo el proceso? Sólo entendiendo cómo se comporta esta caja negra, empezamos realmente a saber dónde están los desfases de la acción gubernamental, aquellos no voluntarios, aquellos que se generaron en un aparato organizacional complejo, y dónde están los errores del diseño de las políticas.

Desde esta concepción realicé este trabajo, y desde ella también hemos estudiado a la administración pública, a las organizaciones públicas, y algunas políticas particula-

res como la descentralización, o la innovación en gobiernos municipales, siempre tratando de ubicarnos en este marco de referencia.

Con esto no quisiéramos decir que el análisis del perfil de los administradores y gerentes públicos es la variable determinante para entender los procesos de cambio de las organizaciones públicas, no seríamos tan pretenciosos. Pero sí considero que es una variable muy relevante y poco estudiada. Si bien ya hay algunos trabajos muy importantes para el caso mexicano, son todavía escasos desafortunadamente. En América Latina tenemos un gran déficit de conocimiento de las características del dirigente de organizaciones públicas, sus actitudes y comportamientos profundos cuando se enfrentan a los procesos decisivos.

Sólo para cerrar la idea metodológica de este trabajo, haré referencia a una analogía que me gusta mucho usar, que es la idea del rompecabezas. Este proceso de reforma estatal, de cambio gubernamental, es como un gran rompecabezas que los investigadores nos hemos empeñado en armar durante muchos años —demasiados diría yo— pero sin tener claras las partes para armarlo, porque las fichas de todo el gran proceso no han sido suficientemente trabajadas. En este sentido, este trabajo es una modesta contribución, trata de ser una pieza más del gran rompecabezas y así habría que verlo.

¿Por qué estudiar entonces el perfil de administradores y gerentes públicos desde esta perspectiva? Porque el proceso de reforma estatal debe ser visto también como un

proceso de cambio organizacional y, en esa medida, es necesario no sólo entender el cambio de forma de la estructura de las organizaciones públicas y cómo ha evolucionado en este tipo de organizaciones la reglamentación y la normatividad, sino también entender las actitudes de los servidores públicos y las referencias que tienen en la toma de decisiones. Es decir, entender finalmente qué juego realizan más allá de todo, o qué papel tienen que jugar en un estructura gubernamental compleja.

Es entonces a partir del cambio organizacional que se puede generar una nueva institucionalidad de la administración pública, con mayores niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad, y sólo desde la perspectiva de un rediseño integral que incluye, por lo tanto, un esfuerzo muy importante en los dirigentes de las organizaciones públicas; es necesario pensar cómo podemos generar un sistema de incentivos diferente, que modifique los procesos decisivos a nivel directivo en las organizaciones y dependencias gubernamentales.

¿Qué se entiende entonces por gerente público? Yo me estoy refiriendo a los dirigentes de nivel medio superior y superior de las organizaciones públicas, no a la base burocrática del aparato —me parece que eso también requiere un estudio profundo y no lo hemos realizado—; tampoco me refiero a los gobernantes electos —un gobernante que recibe un mandato popular que él reinterpreta y entonces decide—. Me estoy refiriendo a ese estrato de tomadores de decisiones que desde una perspectiva profesional, técnica y sensible a la situación social y política del momento, son capaces de ir articulando

procesos decisorios, reorientando continuamente las políticas y los programas de gobierno. Este es un nivel decisorio importante, no necesariamente los gobernantes electos o la base burocrática, es el nivel articulador de toda la acción gubernamental.

¿Por qué gerente? Me refiero a la idea de gerente en relación a la capacidad de dirección. El término gerente tiene una connotación mucho más orientada al *decision maker*, a aquél que tiene la responsabilidad de una toma de decisiones para orientar los grandes procesos y la misión de la organización en la cual está sirviendo. Es decir, que vuelca su criterio porque las organizaciones no están programadas, ni las decisiones escritas en ningún lado; por lo tanto, él debe reinterpretar la voluntad venida de un plan de gobierno y de una política global, para traducirla en acciones concretas en la organización pública particular o en el área en que se desempeña. Se requiere, entonces, generar una creatividad y una visión innovadora de cómo resolver los problemas en esta continua dinámica de toma de decisiones.

El término de gerente podría tener una connotación cercana al ámbito privado. Efectivamente, en nuestro lenguaje ha sido mucho más utilizado en la organización de la empresa privada. Sin embargo, con esto nos estamos refiriendo a esta discusión que se ha dado en otros medios. En Estado Unidos, desde hace tiempo, el *public administrator* o la *public administration* es cada vez más dejada de lado por una visión del *public management*, orientado precisamente a esto: a una toma de decisiones eficaz y a la capacidad de dar un direccionamiento estra-

tégico a las organizaciones en la búsqueda de grandes objetivos estatales.

Sin embargo, también es una provocación. Al hablar de gerente público quiero provocar la discusión sobre la concepción del administrador público tradicional, y no me refiero a gremios, sino a quienes administran las organizaciones públicas. Tiene que haber un proceso de recambio, no que cambien unos por otros, sino fundamentalmente, que cambie la cultura y las referencias en la toma de decisiones de gobierno.

En el contenido del trabajo se pretende hacer una reflexión de lo que es el cambio y las implicaciones que tiene para la administración pública; revisar experiencias de varios países que han pretendido reformar la administración pública, cuáles han sido sus aciertos y sus errores; cuáles son los esfuerzos en materia de capacitación que se han desarrollado tanto en México como en otros países, y aquí cabe señalar el importante esfuerzo que durante mucho tiempo ha llevado a cabo el Instituto Nacional de Administración Pública en la formación y capacitación de directivos de organizaciones públicas; y, finalmente, se analiza la situación actual.

En cuanto a este último punto, realicé un estudio de campo con dirigentes de organizaciones públicas para observar no sólo cuáles eran los procesos de cambio, de movilización y rotación al interior, sino conocer la concepción de ellos mismos respecto a su rol como dirigentes de organizaciones públicas.

El paréntesis que haré aquí es que, toda la teoría de la organización, tanto la referida a organizaciones de carácter privado, como a las públicas o estatales, ha venido insistiendo, y los estudios recientes apuntan cada vez más hacia ello, que en un contexto cambiante, por los aspectos económicos, tecnológicos, políticos y sociales, es decir, en el contexto turbulento al que se enfrentan todo tipo de organizaciones al final de esta centuria, es evidente que las organizaciones capaces de sobrevivir son aquellas que generaron un proceso de aprendizaje.

Lo interesante es que en este proceso, son los individuos quienes aprenden. Las organizaciones como tales no están más que dotadas de individuos. Ellos acumulan experiencia, generan formas de ver a su organización y la misión de ésta y, en la medida que la rotación es excesiva en la administración pública, particularmente en América Latina y en México, impide mucho este aprendizaje organizacional, con todos los riesgos que eso implica. La reinención permanente de las organizaciones genera un proceso complejo en el que hay que comenzar a cada momento de cero.

Desde esta perspectiva, en los dirigentes encuestados, por ejemplo, se observa que toda la estructura o la dinámica del sector está hecha para que se genere una movilidad. De hecho algunos de ellos mostraban angustia ante la posibilidad de que los cambios se detuvieran, porque la expectativa de rotación en nuestro sector público es lo que genera la expectativa de ascenso. El juego de grupos al interior del aparato gubernamental ha tenido mayor peso, frente a un sistema de incentivos que reco-

nozca más el desempeño institucional y la capacidad profesional de sus dirigentes. A esto está orientado mi trabajo, a evocar este tipo de discusiones.

Finalmente, diré que pretendí en este libro tener un lenguaje más de divulgación. A veces los académicos nos encerramos mucho en nuestros cubículos y en nuestra comunidad de investigadores, escribimos para que nuestros colegas nos lean y ellos escriben para que nosotros los leamos. A veces tengo la impresión de que es necesario abrirse más. Yo pretendí en este trabajo adoptar un lenguaje más de divulgación, lo cual me puede haber llevado a esquematizar problemas complejos en una forma riesgosa. Es muy probable también que ni haya sido una obra totalmente de divulgación, ni una obra totalmente académica. Es muy probable que me haya quedado a la mitad de las dos cosas, con los costos que eso pueda tener.

Por último, quiero reiterar mi agradecimiento al Instituto Nacional de Administración Pública por la reedición de esta obra y a los comentaristas por su presencia.

Gracias.