

EXPLORACIÓN CONCEPTUAL SOBRE GERENCIA PÚBLICA
Y SU REFORMA 139

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

I. Administración y gerencia	139
I.1. Marco conceptual	139
I.2. El concepto de administración	140
I.3. Administración y gerencia	143
I.4. Administración pública	145
I.5. Gerencia pública	147
I.6. La circunstancia privativa del quehacer de la administración pública	149
I.7. Gerencia y gerencia pública	151
I.8. La gerencia desde la perspectiva de sistemas	156
I.9. Enfoque cibernético de la gerencia	161
I.10. Gerencia y organización del futuro	166
I.11. Gerencia y globalización	173

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

I. Administración y gerencia

I.1. Marco conceptual

En primer término nos ocuparemos del significado de las palabras “administración” y “gerencia”, por cuanto como señalara Ortega y Gasset (1982) “los conceptos son los instrumentos con que andamos en el mundo”, pero sin pretender desenmarañar el enredo semántico en la *Selva de la teoría de la gerencia* a que hiciera referencia Harold Koontz (1964). Nuestra tarea es tan sólo exploratoria en el terreno de la gerencia pública.

Tal como lo señalara el maestro José Galván Escobedo (1963), pionero en el estudio y mejoramiento de la administración pública, quien trabajando siempre en la frontera del conocimiento formara generaciones de profesionales de esta rama del conocimiento en América Latina:

“Todas las ciencias tienen problemas de terminología. En la ciencia de la administración lo ha sido ponerse de acuerdo sobre los términos que habrán de aplicarse en los distintos aspectos de la disciplina. Y no sólo eso sino que el problema se inicia desde el nombre que debe llevar. Los autores no se han puesto de acuerdo unánimemente en el vocablo que habrá de designarla.”

En síntesis concluye, “encontramos confusión en los términos ‘administración’ [y] ‘management’ [...]”

I.2. El concepto de administración

Parfraseando al citado estudioso, “Quizás, la mejor forma de empezar el tema será tratar de contestar a una pregunta que todos nos hemos hecho en ocasiones: ¿qué cosa es la administración? Y, más específicamente, ¿qué cosa es la administración pública?” (Galván Escobedo, 1964), para enseguida incursionar en la gerencia, la gerencia pública y la llamada “nueva gerencia pública”.

Respecto del primer concepto, en la obra de Omar Guerrero *Teoría administrativa de la ciencia política* (1982) encontramos que “administración” se deriva del latín *administratio*, compuesto por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), el cual era empleado entre los romanos para referirse al acto o función de prestar un servicio a otras personas.

El profesor británico Andrew Dunsire (1973) advierte en su libro *Administration: The Word and the Science* que el verbo latino, tal como lo usaba por ejemplo Cicerón, posee dos significados distintos: ayudar, asistir o servir; y el de “*to manage*”, dirigir y gobernar. De tal suerte, *administer* significa “sirviente o servidor masculino” y *administratio*, “brindar ayuda”. Asimismo, Cicerón emplea la palabra administración cuando se refiere a “*administrare rempublicam provinciam, exercitum*”, “*administrare bellum cum Cimbris*” y “*administrare leges et judicia*”. Si acudimos a la fuente directa de los escritos de Cicerón (1998) encontramos en *Los oficios o deberes* referencia a las reglas que han de observar “Los que se destinan al gobierno del

Estado” y al “manejo de los negocios públicos y la facultad de administrarlos”, prescribiendo que “Los negocios e intereses de un Estado se pueden comparar con la tutela, la cual se ha de administrar con atención al provecho de los que se entregan a ella, y no de aquellos a quienes se ha encomendado”, atendiendo a la máxima de Platón de “mirar de tal manera por el bien de los ciudadanos, que refieran a este fin todas sus acciones, olvidándose de sus propias conveniencias”. El filósofo griego también hará mención en *La república* (1968) *El político* (1991) y *Las leyes* (1991) a la “administración de los negocios del Estado”, la “administración pública”, la “administración doméstica” y la “administración de la familia”. Por su parte, César se refería a “*administrare navem*” en el sentido de timonear, dirigir o gobernar una nave, según Dunsire. Para Cicerón la expresión “llevar el timón de la nave” correspondía a la de “gobernar la república”. Como vemos, subraya Dunsire, desde los primeros tiempos el término “administración” ha tenido dos elementos opuestos en su significado: el de “servir” y el de “dirección”.

En cuanto a los orígenes griegos del término “administración” encontramos que se deriva de *oikonomía* y *oikonómos* y la de *huperetes*, según lo exponen Calderón (1982) y Engstrom (1980), respectivamente. Con relación a los primeros conceptos, éstos están compuestos de *oikos*: casa y *nomía*: cuidado, manejo, atención. En este sentido, agrega Calderón, es igual decir “economía” (*oikonomía*) que “mayordomía” (de *oikonom*). De manera que los tres vocablos: “ecónomo”, “mayordomo” y “administrador” son sinónimos y describen en distinta forma al siervo encargado de los bienes y actividades de la casa de su amo. Por lo que se refiere a *huperetes*, se traduce como “ministrar” y “servir”. Engstrom aclara que el sentido básico literal de la palabra está referida a una persona que “timonea o rema un bote”. *Kubernesis* también corresponde a quien guía un barco, y el administrador de este último debería saber todo lo relacionado con la navegación y tener información significativa para llevar el barco a su destino.

Dunsire identifica desde la antigüedad hasta el presente siglo las siguientes acepciones de administración, a saber:

- 1) ayuda o servicio;
- 2) gerencia (*to manage*), dirección o gobierno;
- 3) gobierno o dirección en el logro de un fin o propósito; ejecución;
- 4) dirección o ejecución en interés de alguien; el gobierno como depositario o administrador;
- 5) servicio imperioso;
- 6) “la corona” o el rey y sus servidores ocupados en el gobierno del reino;
- 7) los ministros del rey, excluyendo a este último; “el gobierno cotidiano”;
- 8) “aplicación de la ley por la maquinaria no judicial de oficinas civiles”;
- 9) la creación y mantenimiento de esa maquinaria, y la provisión de información generada por ésta con propósitos legislativos;
- 10) la tarea de dirigir o establecer los principios, la ejecución o aplicación de las leyes o la política pública, en contraste con la determinación de esas leyes o políticas y los pasos detallados o rutinarios para esa ejecución o aplicación;
- 11) designación colectiva de la maquinaria no judicial de oficinas civiles, el complejo de departamentos gubernamentales encabezados por los secretarios de Estado, otros ministros de la Corona, juntas o consejos, y los servidores civiles permanentes que los integran; “administración” pública;
- 12) los deberes de la clase administrativa, el trabajo concerniente a la formulación de las políticas, la coordinación y el mejoramiento de la maquinaria del gobierno, y a la administración y el control de los departamentos del servicio público;
- 13) el quehacer de analizar, balancear y someter a decisión múltiples consideraciones con respecto a las políticas, y las tareas de las personas entrenadas y experimentadas para ello;
- 14) el trabajo de “oficina” o de “escritorio” en una organización, los servicios auxiliares y el apoyo logístico inseparables de la producción de los bienes y servicios que definen el papel público de una organización o individuo; las personas empleadas en esa actividad;
- 15) las ocupaciones de contabilidad, registros y otras comunicaciones internas; las personas ocupadas en esa actividad;

16) título de una materia, campo, disciplina, curso o examen en una escuela, colegio, universidad u otra institución educativa cuyo contenido lo provee el estudio de la administración en uno o más de los significados anteriores, un área de investigación académica y técnica.

I.3. Administración y gerencia

En el idioma inglés se emplean indistintamente los términos *administration* (administración) y *management* (gerencia) (Calderón, 1982). Según Kast y Rosenzweig (1974) *administration* ha tenido una connotación gubernamental o de organizaciones no lucrativas, en tanto que *management* se ha confinado a las empresas de negocios. Sin embargo, agregan los autores, existe un traslape considerable en su uso y ellos mismos lo aplican de forma alterna. A manera de ejemplo, en un estudio de las Naciones Unidas –titulado *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*– *administration* y *management* se utilizan con el mismo significado.

Si acudimos al *Webster New Dictionary of American Language* encontramos la sinonimia de ambos vocablos, a saber: *to administer* y *administration* tienen una acepción similar a *to manage* y *management*. *Administer* es también “dirección”, y *administration*, el personal con nivel ejecutivo de un gobierno y sus políticas. Además, *manager* (del latín *manus*) significa controlar el movimiento o comportamiento de algo; estar a cargo de; dirigir; y ocuparse de un negocio. *Management*, por su parte, es controlar, dirigir y *managing* un negocio o una institución.

En nuestro idioma, según el *Diccionario de la Lengua Española*, “administrar” significa gobernar, ejercer autoridad o mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan; dirigir una institución, y ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes. La “administración”, en cuanto la acción y efecto de administrar, es también el equipo de gobierno que actúa bajo un presidente. Por “administración pública” se entiende la acción del gobierno al dictar y aplicar disposiciones nece-

sarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que da lugar lo mandado. En cuanto a “gerencia”, significa el cargo de gerente (del latín *gerens*, la persona que dirige los negocios y lleva la firma de una sociedad o empresa mercantil); y la “gestión” (las diligencias conducentes al logro de un negocio, la acción y efecto de administrar) que le incumbe; su oficina; y el tiempo que ocupa el cargo.

En el idioma francés, dicen Baratin y Guédon (1971), *le management* es un término prácticamente intraducible, y fue incorporado tal cual a esta lengua por la Academia Francesa en 1969 (Delion 1971; Paramés Montenegro, 1972). En el “Glossaire de L’Organisation et de la Gestion”, de la obra *Organisation et Gestion* (Gerbier, 1970), *Management* tiene el significado de “*art de diriger, d’administrer; direction*”. Para Delion (1971) *manus*, deriva de la etimología del término *management* (“dirección, gobierno de un negocio”), al igual que de maniobra y manejo, aclara su sentido específico. Así, se diferencia de *organización* y de *gestión* que conciernen más bien a las estructuras y al funcionamiento. Por lo contrario, *management* atañe a la ejecución y tiene un sentido diferente; al aplicarse a la dirección administrativa y económica, se refiere a la “práctica de la acción”. Es por tanto, “la mano” del dirigente y vale para todas las actividades humanas, no únicamente en las empresariales, sino también para las asociaciones no lucrativas y las administraciones públicas.

Tal como advierte Ronald F. Clarke (1983), los términos “administración” y *management* con frecuencia se usan de manera indiscriminada como si se refirieran a cosas diferentes o significaran lo mismo. Así por ejemplo, en el campo de los negocios algunos consideran a la administración inferior a la gerencia, o como parte de ésta. Sin embargo, en el servicio público a la “administración” se le ha dado tradicionalmente un papel superior y corresponde a los cuadros superiores o “clase administrativa”.

Ejemplos de lo anterior se encuentran en la obra de Dunsire al citar a Brech (1953), para quien “administración” no es sinónimo de “gerencia” ni tampoco consiste en un proceso superior limitado a la estructura ejecutiva. Para Brech el uso popular del término sugiere que el significado

principal de “administración” está centrado en los procedimientos que forman las herramientas de la gerencia, como serían las técnicas o rutinas de planificación y control.

Por el contrario, agrega Brech, Urwick prefiere la distinción sugerida por Sheldon en el sentido de que:

Administración es la función de la industria concerniente con la determinación de la política corporativa, la coordinación de la producción, las finanzas y su distribución, el ajuste del compás de organización y el control final de la ejecución [por otra parte], la Gerencia es la función [...] relativa al cumplimiento de la política dentro de los límites establecidos por la administración y el empleo de la organización con tal objeto.

En ese sentido Galván Escobedo aclara que la “administración” tiene como funciones la determinación precisa de políticas y objetivos, así como la coordinación de los factores económicos, producción y recursos. Estas funciones están desempeñadas por la junta de directores y los ejecutivos principales. Los administradores, por tanto, definen el propósito de la empresa, establecen los objetivos primarios, formulan el plan general de organización y procedimientos, ponen en marcha dicho plan y aprueban los proyectos de reformas, perfeccionamiento e innovaciones específicas del programa. La ejecución de las normas a seguir y de los planes generales aprobados por la administración queda en manos de la gerencia propiamente dicha; esto es, por los ejecutivos de operación.

El doctor en administración pública británico E. N. Gladden (1966) también sostiene que si bien en ocasiones los términos “administración” y “gerencia” (*management*) se manejan indiscriminadamente, ello no es deseable por cuanto “la gerencia cubre únicamente un aspecto de la administración”.

I.4. Administración pública

En cuanto a la ciencia administrativa y la administración pública, ya Aristóteles (1986, 1998) la inscribía como una de las ciencias prácticas

más estimadas y subordinadas a la política. Esta última definida por el filósofo estagirita como la “ciencia soberana”, la más fundamental de todas, que prescribe en nombre de la ley lo que se debe hacer y lo que se debe evitar, y cuyo fin no es simplemente el conocimiento de las cosas sino, ante todo, un fin práctico; se sirve de la “ciencia administrativa” por ser indispensable para la existencia del Estado.

Dentro de ese contexto, la “administración pública”, consiste para Urwick (1929) en “aquella parte de la ciencia de la administración que se entiende con el gobierno, especialmente con la rama ejecutiva del mismo, que es la encargada de llevar a cabo el trabajo del gobierno. De tal modo, la administración pública es una división de las ciencias políticas y una de las ciencias sociales.”

Coinciden en ello tratadistas latinoamericanos como Pedro Muñoz Amato (1963) y Omar Guerrero (1982). Para el primero la administración pública es, en su sentido más amplio, el *gobierno*, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política; y, en sentido restringido, consiste en la ordenación de esa conducta para la realización de los fines del sistema político mediante los procesos administrativos del gobierno. A su vez, Omar Guerrero sostiene también la naturaleza política de la administración pública, es “el gobierno en acción”, su “aspecto dinámico” cuando “desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres, recursos y poder para lograr los cambiantes objetivos del Estado y la activación de la política del gobierno”. La administración pública, concluye Omar Guerrero, “es el campo, la rama, de la ciencia política que trata con esos problemas”.

También estudiosos de la administración pública y el derecho en nuestro país como José Natividad González Parás y Andrés Serra Rojas sostienen la íntima relación entre el Estado, el gobierno y la administración pública. Así, para el primero, “El Estado es la representación política de la sociedad, y se hace presente a través del gobierno [el cual] opera por medio de la administración pública” (González Parás, 1998). El segundo, a su vez, apunta que el “...gobierno es la institución que tiene a su cargo la dirección política de un Estado [y] la administración pública se ocupa prin-

cialmente de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se prestan los servicios fundamentales” (Serra Rojas, 1993).

En ese contexto el quehacer de la clase administrativa consistirá, según Dunsire, en la formación de las políticas, la organización y dirección de los negocios del gobierno, la revisión de las decisiones, las normas y las operaciones. Además de la administración general y el control de los departamentos del servicio público, la coordinación y el mejoramiento de la maquinaria gubernamental.

Lambright (1971), por su parte, opina que si bien la administración pública existe en un entorno político y el administrador debe interactuar con las fuerzas del mismo, “la administración no es completamente política”. Existen *funciones gerenciales* básicas relativas al empleo de las personas, el dinero y otros recursos para la consecución de los propósitos de la organización. De tal suerte, para el autor “la administración pública es formulación de políticas” y como tal comprende tanto “la política” como “la gerencia”. Por consiguiente, afirma Lambright, “un administrador público que no sea tanto un político como un gerente fracasará como formulador de la política pública”.

1.5. Gerencia pública

La expresión “gestión [gerencia] pública” (*public management*), conforme con el documento de las Naciones Unidas de inicios de los años ochenta (1981), “viene siendo el término preferido para describir las actividades de desarrollo de las instituciones públicas, lo que acaso refleja, consciente o inconscientemente, la falta de satisfacción con las dimensiones política y jurídica de la administración pública y un deseo de adoptar un sistema de gestión (*management*) semejante a la empresa privada”.

Así, por ejemplo, el *Informe del Comité sobre el Servicio Civil* de Reino Unido, presentado por Lord Fulton (1968) señalaba hace tres décadas que las tareas del gobierno moderno traen consigo fuertes demandas en los servidores públicos de todos los niveles y, sin embargo, pocos de ellos se ven a sí mismos como “gerentes” o poseen “habilidades gerenciales”. Por

consiguiente, se hacían cada vez más necesarios “administradores” para el manejo de los problemas del gobierno moderno, profesionalizados en aquella parte de sus actividades que se asemejan, en mucho, a la gerencia en la industria y el comercio (Fulton, 1968). Las deficiencias administrativas se debían entonces, en gran medida, al hecho de que la gerencia no se había considerado como una profesión en el servicio civil (Skare, 1971).

De acuerdo con el *Informe Fulton*, la tarea de los servidores públicos como gerentes incluye, entre otras responsabilidades, planificar el trabajo, cuantificar diferentes cursos de acción, organizar, dirigir al personal, fijar estándares de desempeño, medir los resultados y revisar los procedimientos de la maquinaria administrativa bajo su dependencia.

De igual forma, para Roland F. Clarke (1983), de la Universidad de Manchester, el interés por los enfoques y prácticas gerenciales implicaba que algo faltaba en la administración pública, tal como lo mostraban las siguientes diferencias entre ambas:

Administración	Gerencia
<i>tiende a ser más:</i>	<i>tiende a ser más:</i>
estática	dinámica
rutinaria	desarrollista
negativa	positiva
limitada	inclusiva
instrumental	decisoria

En síntesis, concluye Clark, la gerencia se interesa esencialmente en el *cambio* y la administración en preservar el *statu quo*.

En ese orden de ideas Gladden señalaba que bajo las condiciones modernas se advertía con mayor claridad la necesidad de un enfoque más dinámico de la administración pública. Por tal razón, los administradores públicos deberían ser bien asistidos en el estudio de las prácticas de la administración y la gerencia industrial.

Desde otro punto de vista, Bozeman y Straussman (1991) opinan que el antiguo término “administración pública” se ha asociado casi total-

mente con la burocracia gubernamental y con el contexto interno de la organización. En cambio la “gerencia pública” tiene que ver con la “gerencia” bajo la influencia de la autoridad política. En consecuencia, se ocupa del contexto externo, de la misión y los objetivos organizacionales, además del monitoreo del entorno organizacional, la adaptación al mismo y su conformación. De tal suerte, y para ser eficaz, la gerencia pública pone atención en la *estrategia*. De igual manera, y por el hecho de encontrarse imbuida en la autoridad política, “la gerencia pública” también “es en esencia diferente de la gerencia de negocios”. Por tanto los autores la definen como “gerencia de la autoridad política”.

A ese respecto Faulkner (1990) sostiene que la gerencia del sector público no se ocupa de los sistemas internos de una dependencia. Por el contrario, lo que distingue cualitativamente a la gerencia del sector público de la de negocios es que la primera se ocupa del macro sistema y de las interrelaciones con otras organizaciones. La verdadera prueba de desempeño del gobierno es su habilidad de gerencia de las interrelaciones entre las dependencias y también, en una estructura federal, las relaciones entre los niveles de gobierno, incluyendo las municipalidades.

Tal como apuntan Bozeman y Straussman (1991) es útil pensar en la “gerencia pública estratégica” en tres niveles: *estratégico, táctico y operativo*. El nivel estratégico se ocupa del propósito y la misión general de la organización, determinando la *visión*. El nivel operativo incluye la ejecución cotidiana de los objetivos; y el táctico, ubicado en algún sitio entre ambos, es el lugar donde más se involucra la gerencia pública. Por ejemplo, decidir entre formas alternativas para realizar un objetivo debería corresponder al nivel decisorio táctico. En términos generales, opinan los autores, los “gerentes públicos” se asemejan más a la *gerencia de negocios* en el nivel operativo y menos al estratégico.

1.6. La circunstancia privativa del que hacer de la administración pública

La nueva terminología incluye también el paso de una “cultura administrativa”, donde al ambiente de trabajo lo domina la reglamentación, a

otra “cultura gerencial”, flexible y enfocada a los resultados. Esto implica que los administradores en vez de simplemente aplicar instrucciones, reglamentos o procedimientos, comienzan a asumir completa responsabilidad por los resultados a través de la *gerencia* de los recursos puestos a su disposición (OCDE, 1996) .

Sin embargo, advierte el documento de las Naciones Unidas (1981) antes citado que:

[...] aun cuando es importante mejorar el dinamismo de la administración pública, no debe perderse de vista el hecho de que las instituciones públicas se establecen fundamentalmente para llevar a cabo objetivos políticos y sociales, lo cual las hace diferentes de las empresas de negocios. Por consiguiente, la búsqueda de la eficiencia y la productividad en las organizaciones públicas debe darse dentro del contexto del marco legal nacional y de los objetivos políticos y sociales.

Por esto mismo el quehacer del administrador público contiene tareas sin contrapartida en las empresas de negocios privados o en cualquiera otra parte fuera del servicio gubernamental, subraya el *Informe del Comité Fulton*. Así, por ejemplo, apoyan a los titulares de las dependencias del Ejecutivo en sus deberes públicos y parlamentarios, lo mismo que en anticipar las necesidades del futuro, preparar planes y asesorar en políticas, redactar borradores de leyes y reglamentos, elaborar respuestas a los cuestionamientos del poder Legislativo y producir resúmenes de documentos para los debates en este cuerpo colegiado y la rendición de cuentas. Además de que la mayor parte de su tiempo lo toma la implementación y operación de las políticas adoptadas, y de las contenidas en la legislación, así como en funciones gerenciales de vanguardia para impulsar constantemente el mejoramiento de la eficiencia en todos los niveles. Ciertas tareas involucran también a los servidores públicos en complejas relaciones con otros órganos asociados en la ejecución de las políticas del gobierno, o que se ven directamente afectados por éstas. Tal es el caso de las autoridades locales o empresas privatizadas, donde concurren una multiplicidad de intereses. Todo ello demanda de juicio práctico y habilidades de negociación por parte de la clase administrativa del servicio público.

En resumen, el *Informe Fulton* recomendaba que los servidores públicos estuvieran equipados para ocuparse de los problemas políticos, sociales, económicos, científicos y técnicos de nuestro tiempo. Deberían tomar conciencia de los intereses y opiniones internos, al igual que del acontecer en el exterior. De igual forma tendrían que mantenerse al día con el rápido desarrollo del conocimiento y la tecnología, como los de computación y los cuantitativos, por cuanto el progreso técnico tenía gran impacto en la elaboración e implantación de las políticas. Por todo ello el quehacer gubernamental demandaba de los servidores públicos que fueran administradores profesionales para la gestión de las políticas y la ejecución de las leyes en el Estado moderno.

I.7. Gerencia y gerencia pública

Henri Fayol (1969), considerado como el padre de la teoría moderna de la gerencia (Koontz y O'Donnell, 1964), definió a la “administración” en su obra *Administration Industrielle et Generale*, (editada en la lengua del autor en 1916, traducida al inglés en 1929 y publicada en Estados Unidos hasta 1949), como una de las funciones cuya marcha debe asegurar el gobierno de la empresa. “*Administrar* es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”. “*Gobernar* es conducir la empresa hacia el fin propuesto, tratando de obtener el mayor provecho posible de todos los recursos que ella dispone...”

Corresponde a Luther Gulick (1962), en sus *Notas sobre la teoría de la organización*, especificar las funciones del ejecutivo bajo las siglas PODSCORB (planificar, organizar, administrar al personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar), las cuales como él afirma son una adaptación del análisis desarrollado por Fayol.

Vale agregar que, en su conferencia “La teoría administrativa del Estado”, Fayol (1923) sostiene que la ciencia administrativa no se compone tan sólo de los conocimientos relativos a las dependencias, los servicios, el personal y el funcionamiento de la administración pública”. Por el contrario, Fayol nos dice que:

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS

El significado que le he dado a la palabra administración amplió considerablemente el campo de la ciencia administrativa. Abraza no solamente al servicio público, sino a toda clase de empresas, para toda clase de fines y propósitos. No nos entendemos, hoy en día, con varias ciencias administrativas, sino con una sola ciencia de la administración, una ciencia que puede aplicarse por igual a los asuntos públicos o a los privados, cuyos principales elementos se sintetizan en lo que hoy llamamos: teoría administrativa.

De lo anterior resulta que el *management* (gerencia) y las funciones del *manager* (gerente) de la escuela estadounidense de la *gerencia* de las empresas de negocios no son otras que la “administración” concebida por Fayol y las funciones del ejecutivo desarrolladas por Gulick, como enseguida se evidencia con la revisión de algunas definiciones.

La “gerencia” es el proceso de establecer y alcanzar objetivos influyendo en el comportamiento humano dentro de un medio ambiente apropiado. Corresponde al “gerente” determinar los objetivos colectivos de la empresa y crear el medio ambiente para su logro, a través de las funciones de planificar, organizar, dirigir y controlar (George, 1972).

La gerencia se reconoce como un tipo de esfuerzo singular que resulta en actividades tales como: fijar objetivos, tomar decisiones, establecer políticas, planificar, organizar, motivar, controlar e innovar (Mee, 1963).

Pero además, el gerente es “por excelencia” un coordinador y maneja las relaciones personales. Debe poseer la visión de conjunto y mantener el pulso de la empresa por cuyos logros es responsable, además de estar en posición de adoptar las acciones necesarias para la consecución de las políticas establecidas por la autoridad superior (Gladden, 1966).

Según Leif H. Skare (1971), director de la *Government Institution of Organization and Management* de Noruega, el papel y las funciones del gerente o administrador comprenden las de planificar, organizar, dirigir y controlar, además de las de liderazgo, por cuanto el líder actúa como estimulante y coordinador, ocupándose de las necesidades sociales e individuales de su personal y estableciendo con ellos relaciones que crean lealtad y compromiso con la organización y sus objetivos.

Esta definición es muy cercana a la que en una reciente obra acerca del *Mando militar* (Secretaría de la Defensa Nacional, 1998) se da a la administración en cuanto “el proceso de planear, organizar, coordinar, dirigir y controlar recursos tales como hombres, materiales, tiempo y dinero para cumplir con las misiones encomendadas a la unidad”.

La administración, apunta la misma obra, va íntimamente asociada con el “don de mando”, y ambos forman parte del ejercicio legal de la autoridad. El “don de mando” es el proceso de ejercer influencia total sobre los subordinados en beneficio de la *misión* encomendada a la unidad, mediante la satisfacción de las necesidades de sus hombres porque afectan su comportamiento. Comprende la relación personal del individuo con el grupo, el empleo de la personalidad para influir en el cumplimiento satisfactorio de las obligaciones, con alto espíritu de cuerpo, y recibir la cooperación leal y voluntaria a través de la persuasión.

Para Eduardo Buller (1996, tomo I) el término inglés *management* se traduce en los conceptos “de dirección y gestión”, los cuales corresponden al subsistema responsable en las organizaciones de la dirección y la coordinación general de los elementos que la conforman. La distinción entre “dirección” y “gestión”, dice el autor, no es ociosa, ya que la primera función es más amplia e incluye a la segunda, por cuanto se refiere a la “conducción integral de la institución hacia sus fines últimos”, lo que incluye la responsabilidad por el proceso productivo propio de la entidad, así como por el proceso administrativo o de gestión que lo hace posible. La función principal de este subsistema es, por tanto, conducir a la organización hacia los múltiples objetivos vinculados con su existencia y razón de ser.

Según Buller, la “visión administrativa” parte del supuesto de que la administración funciona bien si existe claridad estructural, jerárquica y de procedimientos. Corresponde a una visión weberiana de la administración. Se le critica como formalista, “burocratizante”, y ahogadora de la creatividad del funcionario. En cambio, desde el punto de vista de la “gerencia pública”, la principal causa de la debilidad del sector público es la falta de un adecuado “manejo institucional gerencial”, expresado en la debilidad de los directivos y técnicos de ese mismo nivel. Critica el

clientelismo, la falta de visión político-técnica, de creatividad y de capacidad para tomar decisiones de las autoridades.

El concepto de gerencia agrupa al conjunto de conocimientos, métodos, técnicas y demás elementos relacionados con la toma de decisiones. De esta manera, el papel de la gerencia pública es determinar y “hacer” conocer los objetivos, metas y valores. Los gerentes son “quienes participan en la toma de decisiones” que afectan total o parcialmente la misión, los objetivos o el destino de una entidad (Buller, 1996 tomo II).

Por su parte, Barrenechea (1990) considera que el “proceso de administración” comprende dos grandes momentos con sus respectivos contenidos básicos. Éstos son el de “conducción” y el de “gerencia”. Al momento de conducción le corresponde la formulación de las políticas y la elaboración de las consiguientes estrategias; la apropiación, asignación y control de los recursos y responsabilidades; la definición y supervisión de la estructura y estilo de administración adecuados a las estrategias; el monitoreo y evaluación estratégica del proceso de cambio; el desarrollo de la capacidad de anticipación-respuesta y el manejo de la coyuntura. La conducción implica “liderazgo” y se ejerce en dos dimensiones: hacia afuera de la institución y hacia el interior de la misma. Consecuentemente, el momento de gerencia administra el proceso de cambio en la práctica, procurando maximizar su eficacia y eficiencia, maneja y controla así los recursos y las rutinas correspondientes e identifica la coyuntura. Se diferencia de la “conducción” en que para la “gerencia” los objetivos, las estrategias, la cantidad y estructura de los recursos, constituyen invariantes fijados por la “conducción”. De este entendimiento, el correlato de la “conducción” es la “planificación direccional”, mientras que el momento de la gerencia se corresponde con la “planificación operativa”.

También para Paganini y Chorny (1992) los elementos que caracterizan a la “administración estratégica” son los de “conducción, programación y gerencia”.

La “administración estratégica” es entendida como una forma de relacionar los problemas y necesidades de los conjuntos sociales con los conocimientos y recursos institucionales, de tal modo que sea posible

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

definir prioridades, considerar alternativas reales de acción, asignar recursos y conducir el proceso hasta la resolución del problema o la satisfacción de la necesidad.

La “función de conducción” es el eje central y distintivo del enfoque estratégico y se le conceptúa como la capacidad de liderazgo para dar direccionalidad a las acciones, promover el consenso y articular esfuerzos, haciendo uso de la negociación y concertación de intereses, con la finalidad de alcanzar uno o más objetivos establecidos. En el ejercicio de esta función predominan los aspectos de toma de decisiones, adquiriendo, por tanto, características más acentuadamente políticas. En cuanto a la “función de programación”, ésta consiste en el momento en que se articula la *formulación de la política* (conducción) con la *práctica* (gerencia), y comprende acciones destinadas a determinar el tipo, número y destino de los servicios requeridos para solucionar problemas y satisfacer necesidades prioritarias. También incluye la definición de actividades administrativas y gerenciales necesarias para apoyar esos cursos de acción e intervenciones, además de la presupuestación y el financiamiento, determinación de las formas de seguimiento de la ejecución, supervisión, control y evaluación, así como la definición de los indicadores que habrán de ser utilizados.

Respecto de la “función de gerencia”, que se encuadra en el marco de la gestión de las “políticas públicas”, es la actividad desarrollada con la finalidad de organizar y coordinar los recursos disponibles para la ejecución eficaz y eficiente de las actividades, con las responsabilidades y competencias específicas de los integrantes del sistema. Esta función está referida al campo especializado de aquellas personas que, dentro de la organización, tienen la responsabilidad de orientar y controlar el comportamiento dentro de la misma, mediante la asignación de funciones, la guía sobre el modo de ejecutarlas y evaluar los resultados.

La *gestión pública* también la entiende Ángel Ginestar (1993) como parte de la “administración pública”. A esta última la define como “el accionar del sector público con racionalidad e intencionalidad”, y comprende cuatro fases, correspondiendo al concepto de *gestión* las tres últimas, a saber:

- la organización
 - la decisión
 - la ejecución
 - el control
- } y la *gestión pública*

Para el autor, la “gestión pública” se refiere en sentido amplio al proceso de tomar decisiones, la ejecución de las actividades, el control, aunque en sentido restringido muchos la identifican con la ejecución. La *organización*, por su parte, determina los órganos y funciones del sector público, en tanto que la *gestión pública* señala cómo van a actuar esos órganos según sus funciones, controlando lo que se ejecute para comparar lo que se decide con lo resultante.

Quienes tienen a su cargo la *gestión pública*, agrega Ginester, deben reunir las características de ser “funcionarios gerentes”. Esto es, al “ser funcionarios” han de responder por el cumplimiento de las funciones según reglas (enfoque legal) y al “ser gerentes” buscan acrecentar la productividad y la efectividad de los actos públicos (enfoque eficientista).

1.8. La gerencia desde la perspectiva de sistemas

Max Weber (1978) definió a la “organización” como un “sistema” de actividad continua en persecución de un objetivo de tipo específico. Una “organización corporativa” consistía en un agregado de relaciones sociales caracterizada por un personal administrativo cuya actividad estaba orientada de manera exclusiva e ininterrumpida a la consecución de los objetivos de la organización.

Desde un enfoque de sistemas abiertos, Miller y Rice (1970) conciben a las organizaciones de toda clase como “sistemas de actividad socio-técnicos”, que llevan a cabo procesos de importación, conversión y exportación, a través de los cuales se relacionan con su entorno.

Cuando las organizaciones complejas se diferencian en sus sistemas constitutivos, los autores emplean el término “sistemas operativos” para

aquéllos de actividad por medio de los cuales se consume el proceso de importación-conversión-exportación. Conforme a tal diferenciación, agregan Miller y Rice, la regulación de las relaciones entre esos sistemas, y entre la organización como un todo y su medio ambiente, no puede quedar contenida en cualesquiera de esos sistemas y, por consiguiente, se requiere de un sistema externo a los sistemas operativos.

A este sistema Miller y Rice lo denominan el “sistema de gerencia”. Éste se encarga de las actividades de regulación y mantenimiento que conservan al sistema operativo en marcha.

Al inicio de los años cincuenta Talcott Parsons (1966) señalaba en su obra *El sistema social* que el impacto del cambio tecnológico en el carácter de las organizaciones trae consigo siempre una división del trabajo cada vez más elaborada, con las exigencias concomitantes en las estructuras de las mismas. De tal suerte, cuando se alcanzan ciertos puntos de complejidad en las organizaciones, la uniformidad y la coordinación sólo pueden ser alcanzadas mediante un alto grado de formalización que exige cambios profundos en la estructura, incluyendo la del poder de la organización.

Uno de los cambios sociales más importantes se dio precisamente cuando el “propietario-director” cede su lugar al “ejecutivo”, o “director” o “gerente” una vez que se acabó, aproximadamente después de la Primera Guerra Mundial, la era de los “negocios independientes”, cuando el capital y la empresa fueron más importantes que la alta competencia técnica y las organizaciones eran lo suficientemente simples como para ser creadas y dirigidas casi *ad hoc* por el empresario mismo.

Desde entonces la organización se ha elaborado y formalizado enormemente (Parsons, 1966) y posee ciertas funciones “técnicas”. En una organización educativa son los procesos de enseñanza, en un organismo gubernamental el proceso administrativo en relación directa con el público, y en una empresa comercial el proceso de producción física de bienes. Estas funciones a su vez son controladas y atendidas de diversas maneras, y en diversos grados, por otras organizaciones de orden superior llamadas “administración” o “dirección” (la versión española de la obra de Parsons utiliza estos términos, pero en inglés se refieren a *management*).

Este calificativo lo recibe también el grupo de personas que tiene una especial responsabilidad sobre los asuntos de la organización, generalmente formulada como “determinación de una política” o “toma de decisiones”.

Bajo el control de este grupo decisivo, agrega Parsons, concebimos los grupos operativos. Asimismo, las relaciones entre el sistema directivo y el técnico pueden dividirse en dos categorías: *mediación entre la organización y la situación exterior* y *administración de los asuntos internos de la organización*.

En una relación diferente están quienes realizan funciones de *staff*, generalmente expertos que tienen el papel de consejeros de quienes toman las decisiones, pero sin una autoridad directa.

Este enfoque fue adoptado por Katz y Kahn (1966) con respecto a la estructura de las organizaciones sociales al concebirlas integradas por cinco subsistemas, a saber: 1) *técnico o de producción* (trabajo sustantivo); 2) *de apoyo* (transacciones con el entorno); 3) *de mantenimiento* (estabilidad interna); 4) *adaptativo* (cambio organizacional); y 5) *gerencial*.

A la *estructura gerencial* le corresponde dirigir, coordinar y controlar a todos los subsistemas de la organización, así como ajustar todo el sistema a su medio ambiente. Esto último por cuanto, como señala Parsons (1966), las organizaciones se reestructuran continuamente, las viejas fenecen o decaen, mientras surgen las nuevas mediante cambios en el sistema y del sistema.

El ejercicio de la “función gerencial” es observado en todos los niveles, ya que posee el don de la ubicuidad en los sistemas sociales; por lo tanto, abarca a toda la organización. Dirige las actividades técnicas, coordina los recursos humanos y materiales y relaciona a la organización con su respectivo suprasistema. Por tanto, cruza las estructuras de producción, apoyo, mantenimiento y adaptación (Katz y Kahn).

Para Katz y Kahn el “sistema gerencial” constituye el aspecto decisorio de la organización y sus partes. En sus orígenes incluyó las otras funciones, excepto las técnicas, que fueron diferenciándose al tornarse más compleja la organización. Sin embargo, la alta gerencia no puede delegar la autoridad

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

respecto de las modificaciones que afectan a toda la organización, aún cuando la dinámica del cambio lo genere el subsistema de adaptación.

Estos autores distinguen también, siguiendo a Parsons (1966), entre la estructura gerencial relativa a la administración interna y los centros decisorios ocupados de los problemas generales de las relaciones externas, cuya atención compete al “sistema institucional”.

La *gerencia* puede examinarse además en términos de una jerarquía de niveles. De acuerdo con Parsons, Sharma identifica los *niveles técnico, organizacional e institucional*. El primero se ocupa de la producción y distribución de bienes y servicios; el segundo coordina e integra las actividades al nivel técnico y media entre éste y el institucional; y al tercero corresponde relacionar la organización con su entorno. De igual forma, Kast y Rosenzweig (1974) identifican el nivel o *subsistema operativo*, ocupado fundamentalmente con la racionalidad técnico-económica desde una perspectiva de sistema cerrado. En contraste, en el *nivel estratégico*, la organización se enfrenta a un mayor grado de incertidumbre con respecto a su medio ambiente. Por lo mismo, a este nivel la gerencia debe tener una perspectiva de sistema abierto y concentrarse en estrategias de adaptación e innovación. En cuanto al *nivel de coordinación*, el *gerente* actúa entre los otros dos niveles o subsistemas y sirve para mediar entre ellos, además de coordinarlos.

Para los mismos autores el *sistema gerencial* se ocupa de la coordinación del esfuerzo grupal, dirigido hacia el propósito establecido. Esta coordinación se logra principalmente: 1) a través de la gente, 2) mediante técnicas, 3) en una organización, y 4) orientada a objetivos, por cuanto el papel fundamental del sistema gerencial es el de integrar las actividades encaminadas al logro de metas.

El *sistema gerencial* también puede enfocarse desde las perspectivas del proceso y de la toma de decisiones. Desde el primer punto de vista la *gerencia* comprende el proceso de planificación y ejecución, incluyendo esta última el allegarse recursos, organizar, motivar y controlar. El enfoque decisional está referido al comportamiento humano orientado a la consecución de objetivos, para lo cual elige entre cursos alternativos de acción (Kast y Rosenzweig).

Ahora bien, siguiendo a Capra (1992), el nuevo paradigma de visión holística o integral de la realidad organizacional desde la perspectiva sistémica implica –además de la comprensión de la red de relaciones y dependencias recíprocas y esenciales de todos los fenómenos entre sus partes y con el medio ambiente– que la actividad de los sistemas supone un “proceso de transacción” entre sus múltiples componentes y su naturaleza intrínsecamente dinámica.

En tal sentido, las formas de los sistemas no son estructuras rígidas, sino manifestaciones flexibles, y sin embargo estables, de los “procesos” subyacentes. De tal suerte, el enfoque de sistemas es un “pensamiento de procesos”, que permite que la comprensión de un organismo se oriente desde un punto de vista que refleje su organización dinámica. Conforme con esta perspectiva, y al contrario de una máquina cuyas actividades están determinadas por su “estructura”, en un organismo su “estructura orgánica” está determinada por los “procesos”, a la vez que denota un alto grado de flexibilidad y plasticidad internas por medio de la coordinación de unas actividades que no oprimen a las partes de manera rígida, sino que dejan espacio para las variaciones y permiten la adaptación a nuevas circunstancias conforme a modelos cíclicos de realimentación (*feedback loops*). Esta plasticidad y flexibilidad de los sistemas no controlados por estructuras mecánicas da origen a propiedades características del principio de “autoorganización”, a saber: “autonomía”, “autorrenovación” y “auto-trascendencia” (Capra, 1992).

En ese mismo orden de ideas Paul A. Lavolette (1995), de la Universidad de Johns Hopkins, nos recuerda que Ludwig von Bertalanffy, pionero de la teoría de los sistemas abiertos, reconoció que éstos no sólo se encuentran en estado de “flujo”, sino que ellos “son flujo”, advirtiendo que para entender la verdadera esencia de los sistemas deberíamos verlos más allá de la fachada de la “estructura”, como “procesos” subyacentes a ésta. Para Bertalanffy la “forma estructural” de un sistema era la expresión visible de los “procesos”, de aquí que “el orden fundamental de los organismos es el de sus *procesos*, no sus *estructuras*”. Por consecuencia, sostiene Lavolette, la teoría de sistemas se funda en el principio

de los “procesos”, al contrario de los supuestos de la física clásica que veía la realidad consistente en su nivel básico por estructuras inertes en vez de un *cambio perpetuo*.

El concepto de “procesos”, entendido como “un grupo de actividades o tareas relacionadas entre sí, emprendidas por una organización con el propósito de crear valor para sus clientes externos e internos” (Champy, 1996; Hammer, 1995 y 1997) constituye también la piedra angular con respecto al papel que corresponde a la gerencia de las organizaciones del futuro. Como se menciona más adelante, para Sink y Tuttle (1989) la tarea principal de los gerentes será la de “obtener resultados y mejorar continuamente el desempeño” de los sistemas. Con tal propósito, apunta Hammer (1995, 1997) las organizaciones se tornan “centradas en procesos”, por cuanto el interés de éstos es la consecución de resultados. Para ello la gerencia se vale de los métodos y técnicas conocidos como “gerencia de la calidad total” y “reingeniería”, ambos con orientación hacia los procesos y su rediseño, incremental o radical, respectivamente, una dedicación a su mejoramiento y el dogma de tomar al cliente como punto de partida en ese intento.

En este empeño el rol gerencial es doble: a la alta gerencia le corresponde ejercer el liderazgo y brindar apoyo, lo cual constituye el elemento primario y más crítico, según el Instituto Federal de Calidad del Gobierno de los Estados Unidos (*Federal Quality Institute*, 1991), mientras que a la gerencia responsable del proceso le compete el papel de facilitador y capacitador, lo cual conlleva un cambio en su trabajo y su estilo gerencial (Champy, 1996).

I.9. Enfoque cibernético de la gerencia

La gerencia ocupa también un papel relevante con respecto a las organizaciones, en cuanto sistemas complejos, desde una perspectiva cibernética. Como ha señalado Stafford Beer (1979), “la complejidad es el objeto de la gerencia”, su materia o elemento fundamental. La tarea de la geren-

cia es trabajar con la complejidad, manejarla y regularla. La cibernética es la ciencia que se ocupa de la *dirección o regulación* en los *sistemas dinámicos complejos*, autogobernados. Esto es, los de regulación o control propios, que les son inherentes a los procesos de dirección óptima. Lo cual significa que poseen la capacidad de autoorganizarse, dirigirse y mantenerse a sí mismos, además de mejorar la labor de dirección e incluso perfeccionarse (Novik, 1965; Afanasiev, s/f; Jramoi, 1969).

Cibernética, el “arte de dirigir” (Jramoi) es un término que se deriva del griego *kubernetes*, que significa el arte de timonear o guiar navíos (Beer, 1979; Novik, 1965). Como advierte Norbert Wiener (1969), quien denominara “cibernética” a la ciencia de la comunicación y el control, el vocablo *gobernante* tiene similar raíz. En ese orden de ideas, Karl W. Deutsch nos dice: “Recordemos que nuestra palabra ‘gobierno’ proviene de una raíz griega que se refiere al arte del timonel. El mismo concepto básico se refleja en el doble significado de la palabra moderna *governor* (‘gobernador’ y ‘regulador’, en castellano), es decir una persona encargada del control administrativo de una unidad política [...]”

Según Novik, la expresión “cibernética” fue propuesta por el sabio francés Ampère para denotar la ciencia de la dirección o gobierno del Estado. La “ciencia de gobierno”, nacida dentro del sistema de las ciencias sociales, indica Afanasiev, comprende entre sus subdivisiones el gobierno de la actividad jurídica estatal-administrativa. Este aspecto administrativo de la obra de gobierno consiste, para Afanasiev, en saber dirigir a los hombres, atraerlos y organizarlos para la solución de los problemas, basándose en la legislación vigente, las instrucciones y las reglas.

Agrega Afanasiev que dentro de ese esquema el “aparato estatal” ocupa un lugar importante en el sistema de gobierno de la sociedad, por cuanto es el instrumento de aplicación directa de la política. Consiste en un complejo sistema de órganos y organizaciones que ejercen la labor de gobierno de la actividad económica, social, cultural, de política exterior y administrativa. Respecto de esta última, el gobierno es imposible sin los métodos administrativos, ya que siempre va ligado a la adopción de acuerdos, los cuales deben poseer fuerza.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

El mismo autor aclara que el gobierno reviste un carácter cíclico que comienza con la fijación de las tareas y termina al cumplirse éstas y lograrse el resultado. Luego, sobre la base de la información acerca de los resultados obtenidos (se ha logrado o no el objetivo planteado), se fijan nuevas tareas y el ciclo vuelve a comenzar. De esta forma el “contenido del proceso de gobierno o dirección” lo constituyen las “funciones de gobierno” para la preparación y adopción de las decisiones de administración, como los planes; la organización o formación del sistema, creando la red de relaciones que aseguren su integridad; la regulación o tarea de conservar, mantener y perfeccionar el sistema; y el control basado en datos para comprobar la correspondencia entre los resultados obtenidos y los acuerdos de dirección, revelar desviaciones y causas, y determinar maneras de corrección para superar obstáculos al funcionamiento óptimo del sistema.

El cumplimiento de todas esas funciones va inseparablemente unido a los procesos de información y realimentación del sistema rector, a efecto de que el aparato administrativo sea sensible ante los cambios que ocurren dentro y fuera del sistema que dirige, reaccione a tiempo ante los mismos y optimice la dirección (Novik; Afanasiev; Jramoi).

Volviendo a Beer (1975, 1979), la gerencia se ha ocupado de hombres y “cosas”, tales como materiales, maquinaria y dinero. Sin embargo, en el mundo actual la *complejidad* constituye su verdadera materia prima, la *organización* es la herramienta para manejarla, y el concepto de *sistema* es central en cualquier discusión al respecto. En ese contexto, la “gerencia cibernética” sería “la ciencia de la organización eficaz”. Cabe advertir que la noción de organización que emplea Beer no es el esquema convencional referido a funciones, responsabilidades y territorios, por ejemplo, sino a un “sistema regulado”, idóneo para hacer frente a una época cada vez más compleja en un mundo de cambio explosivo. Los cambios mismos están incrementando su tasa y su naturaleza, “el cambio ya no es lo que solía ser” (Meyer *et al.*, 1993), interconectando individuos, empresas y gobiernos en actividades internacionales dentro del mundo global.

Globalización que, como advierten Lewin y Stephens (1993), obliga a reexaminar lo adecuado de las filosofías gerenciales y de los diseños

organizacionales. En tal circunstancia la propia gerencia cobra asimismo mayor complejidad en todos los niveles; al proliferar esta última, se vuelve virtualmente inmanejable con las herramientas de gerencia existentes, dice Beer (1979).

De igual modo, las transformaciones de un entorno de mayor complejidad, turbulencia y competitividad (Huber y Glick, 1993), implican que el rediseño organizacional se torne cada vez más crítico y formas de organización postburocráticas (Lewin y Stephens). En esta tarea la alta gerencia es determinante y hace la diferencia como “fuente del cambio”, al influirlo a través de su sistema de creencias, servir como “inhibidor del cambio”, “intérprete del entorno de la organización” y “manipulador del medio ambiente organizativo” (Huber y Glick).

Es en este terrible embrollo, afirma Beer, donde la “cibernética gerencial” puede hacer una importante contribución para corregirlo en todo tipo de organizaciones, valiéndose del concepto de “sistemas viables”; esto es, capaces de sobrevivir.

Siguiendo a Beer, un *sistema* consiste en un grupo de elementos, dinámicamente relacionados en el tiempo de acuerdo con un patrón coherente. Todo sistema tiene un *propósito*, *raison d'être* fundamental o *misión*, percibido como *lo que el sistema hace*, y el cual define sus “fronteras”.

La noción de *sistema viable* la divide el autor en dos, para formar una jerarquía lógica con ambas partes. La primera consiste esencialmente en los “elementos operativos”, que existen para llevar a cabo una de las actividades básicas del sistema. Estos elementos operativos están constituidos por una “operación” dentro de la cual se incrusta una “unidad de gerencia” y un “entorno”, en el que todo ello se encuentra inserto.

La otra parte del sistema la constituye un “metasistema”, compuesto de subsistemas que están al cuidado del conjunto de elementos operativos, de manera que se enlacen en la totalidad denominada sistema viable. El metasistema existe, por lo tanto, para llevar a cabo cualquier función necesaria que mantenga unidos y conectados lógicamente dichos elementos, y se identifica con la “gerencia de nivel superior”, en el lenguaje gerencial común.

Al primero de esos subsistemas se le denomina “sistema uno”, formado por el conjunto de elementos operativos de un sistema viable y será el *bloque de construcción básico* por cuanto en él reside la actividad que define su propósito. Un segundo subsistema, denominado “sistema dos”, proporciona un servicio al sistema uno, amortiguando las oscilaciones entre las unidades operativas ocasionadas por las interacciones de las unidades en los ámbitos de su medio ambiente y el operativo. Esta *función antioscillatoria* constituye el *mecanismo regulador* del propio sistema viable.

Otro subsistema conocido como “sistema tres” toma conciencia “ahora” de todo lo que acontece “dentro” del sistema viable gracias a sus enlaces directos, con todas las *unidades gerenciales* de los elementos operativos, de manera simultánea y en tiempo real. De tal suerte que cualquiera de las funciones gerenciales de nivel corporativo, relacionadas con la continua actividad de las operaciones internas de una institución; son consideradas como funciones del sistema tres. Tal es el caso de los *directores generales* que poseen una *visión sinóptica y sistémica*, desempeñan un papel “sinérgico” y se han organizado para “integrar” el trabajo de sus respectivos gerentes divisionales. En el sistema tres se ubica el *punto de apoyo del sistema viable*; es donde reside el papel del *ejecutivo en jefe*, alrededor del cual gira el poder y de hecho “maneja” una institución.

Ahora bien, en tanto los sistemas *tres-dos-uno* son componentes necesarios de un sistema viable, y entre ellos responden de la estabilización del medio ambiente interno del sistema, no son una estructura suficiente para su viabilidad por cuanto se encuentra inmerso en una circunstancia llena de retos y oportunidades.

Por consecuencia, se requiere de un nuevo subsistema llamado de “afuera y entonces”, que se ocupa del entorno más amplio y de su regulación. Este subsistema, conocido como “sistema cuatro”, se enfrenta a un ambiente exterior percibido como un cosmos mucho más grande que la suma de los entornos del sistema uno y cuyo futuro es desconocido.

Por tal motivo, el interés gerencial debe ser de *naturaleza totalmente innovadora*, que reclama de una *cultura orientada al futuro y grados de libertad* necesarios para *promover la mutación, el aprendizaje y la adaptación* (en otras

palabras, la sobrevivencia y la *viabilidad*). Aquí nos encontramos ya en el campo de la *gerencia creativa*, también conocida como de “invención del futuro”.

Corresponde al sistema cuatro, en cuanto “mecanismo generador de innovación”, *interrogar al entorno* problemático para *visualizar futuros alternativos e inventarlos*, valiéndose para ello de un “cuarto de operaciones”, herramienta gerencial que exhibe el núcleo del modelo total del sistema viable.

Por último, un “sistema cinco” se ocupa de monitorear la interacción de los sistemas tres y cuatro que conforman la maquinaria reguladora del sistema viable. El sistema cinco está compuesto por los “dueños” de una entidad, organizados en su asamblea de accionistas o junta de gobierno y en este caso un “centro de gerencia” reemplaza al cuarto de operaciones del sistema cuatro.

De esta manera, al sistema cinco le corresponde el “cierre” (*closure*) del sistema, evitando que explote en fragmentos, haciendo que retorne a sí mismo para satisfacer el criterio de viabilidad, y siendo su “talisman” de identidad, concluye el profesor Beer.

I.10. Gerencia y organización del futuro

I.10.1 Las nuevas formas de organización

El tema de nuestro tiempo es el advenimiento de un nuevo milenio. Futurólogos como Kenneth E. Boulding (1966), Alvin Toffler (1981) y John Naisbitt (1984, 1990) predicen una gran transición de la humanidad desde la civilización industrial hasta la post civilización, mediante una revolución global y un salto cuántico, donde el siglo XX marca el periodo intermedio de esa gran transformación a la moderna sociedad del futuro.

En esta “tercera ola de cambio” (la primera corresponde a la revolución agrícola y la segunda a la industrial), como la denomina Toffler, la humanidad se enfrenta a la más profunda reestructuración creativa de todos los tiempos.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

La gran transición a la nueva civilización, altamente tecnológica y antiindustrial de la sociedad de información, comprende también a las instituciones sociales. Esta nueva civilización, dice Toffler, derribará burocracias y reducirá el papel de la nación-Estado, a la vez que exige gobiernos más sencillos, más eficaces y más democráticos.

Las organizaciones del futuro rompen el “código oculto” (el conjunto de reglas o principios que presiden todas las actividades de una civilización, y las impregnan de un repetido diseño) de las corporaciones privadas y las burocracias gubernamentales que asumían las características del modelo de la fábrica: su división del trabajo, su estructura jerárquica y su impersonalidad metálica. Soportadas por una educación general, con escuelas de tipo fabril, cuyo “programa encubierto” convertía a generaciones de jóvenes en una fuerza de trabajo dócil, obediente y regimentada, del tipo mecánico y repetitivo requerido por la tecnología electromecánica y la cadena de producción.

En cambio, agrega Toffler, el nuevo código de conducta infringe los principios de uniformidad, especialización, sincronización, concentración de energía, dinero y poder, maximización y centralización que operaron durante la sociedad industrial. Éstos, reforzándose mutuamente, acabaron por conducir al auge de la burocracia; resultando en las más grandes, rígidas y poderosas organizaciones burocráticas, con el individuo extraviado en el universo kafkiano de las megaorganizaciones.

La respuesta a la organización mecanicista, jerárquica, permanente y de dimensiones gigantescas, diseñada para tomar decisiones o fabricar productos de manera repetitiva, en un entorno relativamente estable, son las organizaciones del futuro. Ellas responden a circunstancias políticas y sociales con mayores demandas de participación en la dirección y la toma de decisiones compartida, así como el control por parte de los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos.

En ese contexto nacen instituciones sorprendentemente nuevas, sustituyendo a las impracticables, opresivas y obsoletas estructuras burocráticas. A lo largo de líneas menos jerárquicas y más adhocráticas, se intensifican las presiones para una descentralización del poder, mientras

que los directivos dependen cada vez más de la información procedente de las bases. Al mismo tiempo, las organizaciones del futuro necesitan de mujeres y hombres que acepten responsabilidades, comprendan cómo engrana su trabajo con los demás, puedan asumir nuevas y mayores tareas y se adapten con rapidez a nuevas circunstancias, cambios de productos, lugares y reorganizaciones. De igual forma, como proponen Sink y Tuttle (1989), las principales responsabilidades y objetivos de los gerentes de las organizaciones del futuro son por lo menos, en todas sus áreas y niveles, las de:

- 1) *Obtener resultados* a tiempo, dentro de las especificaciones de calidad y con la correcta cantidad de recursos; y
- 2) *Mejorar continuamente el desempeño* individual, grupal, organizacional y de sistemas.

En las “poliorganizaciones”, continúa Tofler, capaces de asumir dos o más formas estructurales distintas, como matrices, redes y equipos por proyecto, según exijan las condiciones, cada componente tiene sus propias relaciones y políticas con el mundo exterior sin tener que pasar por el centro, moviéndose a ritmos y horarios flexibles; lo cual permite reaccionar ante circunstancias diferentes y rápidamente cambiantes. Como advierte Boulding, la historia registra sociedades que se estancaron debido a que sus instituciones no lograron adaptarse. Por el contrario, en un periodo de cambio de ambiente, el que sobrevive es el adaptable.

Al respecto David Roth (1996) considera que para permanecer relevantes y eficaces en tiempos de cambio, las organizaciones deben “aprender” tan rápido como los cambios en el entorno. Y para ser innovadoras habrán de aprender aún con mayor velocidad: “deberán anticiparse al futuro”. En pocas palabras deben transformarse en *organizaciones que aprenden*.

Roth agrega que muchas organizaciones enfrentan el cambio simplemente adaptándose. Aun cuando la adaptación es un elemento de aprendizaje, consiste fundamentalmente en una función reactiva, esperando que las circunstancias y situaciones dicten el curso de las acciones. Pero

este tipo de aprendizaje es limitado, ya que en un nivel avanzado es mucho más deliberado, reflexivo y anticipador.

La distinción entre una organización adaptativa y una que aprende es profunda, agrega el autor. Ambas organizaciones operan en el presente; sin embargo la organización adaptativa se encuentra ligeramente atrás, arribando justamente del pasado. Por el contrario, la organización que aprende está ligeramente adelante, partiendo hacia el futuro. Asimismo, la organización que aprende ve en los cambios una oportunidad de transformación. Es tanto proactiva cuanto responsiva a su medio ambiente. Puede convivir con el cambio y producirlo. Y como parte de su evolución, la organización que aprende también puede “desaprender” o deshacerse de las prácticas obsoletas (Roth).

Por último, y regresando a Toffler, con el nivel de formación de la nueva sociedad, esto sólo será posible a menos que nos enfrentemos a un último imperativo: *la necesidad de transformación política*. Los líderes de la emergente civilización habrán de enfrentarse a una sociedad más descentralizada, participativa y diversa; lo cual exige un tipo de jefatura totalmente diferente, más temporal, más colegiada y más consensual. Sin embargo, se ven obligados a actuar a través de instituciones gubernamentales y políticas cuya obsolescencia las hace inapropiadas. Sus antiguas estructuras, diseñadas para tomar decisiones y hacerlas cumplir, con un ritmo sosegado, resultan inadecuadas ante la aceleración del cambio. En consecuencia, no podremos adentrarnos a la nueva era con las instituciones existentes. Tendremos que inventar otras nuevas, concluye Toffler.

I.10.2 Reinventando la organización y el nuevo papel del gerente

Cuando el entorno de la institución se modifica, dice Naisbitt (1984; 1986), ésta debe reconceptualizar su propósito a la luz del mundo y la sociedad cambiantes. Ello hace necesario estar alerta, interactuar con el contexto exterior y anticipar su impacto para, enseguida, responder repensando cada aspecto de la vida organizacional y rediseñando su arquitectura.

El primer ingrediente del proceso de reinención será clarificar la misión organizacional para, enseguida, formar una nueva imagen o visión; práctica y alcanzable respecto del estado futuro deseable, establecer metas y determinar cómo sabremos si las hemos alcanzado. A continuación habrá de seleccionarse la correcta estructura orgánica que permita alcanzar esa visión, así como definir el nuevo papel que desempeñarán los gerentes.

Según Naisbitt (1985), la gerencia autoritaria dará paso a un estilo tipo red en el cual las personas aprenden unas de otras horizontalmente, cada uno es un recurso para los demás y cada persona obtiene apoyo y asistencia de múltiples direcciones distintas. En la nueva sociedad el papel del gerente será crear un ambiente que nutra el crecimiento personal y contribuya al crecimiento de la institución. Un facilitador, consejero y mentor, en vez de dictar órdenes; en suma, una persona que desarrolla y cultiva el potencial humano.

Es por ello que entre las megatendencias del nuevo milenio Naisbitt y Aburdene (1990) consideran que incluso la gerencia debe dar paso al “liderazgo”. El principio organizacional dominante de la “gerencia que controla” se sustituye por el de *liderazgo*, con la finalidad de obtener lo mejor de la gente: su compromiso y lealtad, y que responda con rapidez al cambio. Lo cual marca la diferencia entre líderes y gerentes en cuanto a su orientación, misión, supuestos, comportamiento, ambiente de la organización y resultados finales.

En ese mismo orden de ideas Kotter (1996) apunta que la *gerencia* es un conjunto de procesos que mantienen funcionando adecuadamente el sistema de personas y tecnología. Sus aspectos más importantes comprenden la planificación, el presupuesto, la organización, la asignación del personal, el control y la solución de problemas. En cambio el *liderazgo* es el conjunto de procesos para crear, en primera instancia, una organización o adaptarla a las circunstancias cambiantes. El *liderazgo* define cómo debería verse el futuro, organiza a la gente conforme a esa visión y la inspira para que la traduzca en realidad a pesar de los obstáculos. Asimismo, el *liderazgo* es generador de cambios que hagan más competitiva a la empresa o institución.

Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma

Por otra parte, Prahalad (1997) comenta que la última década fue de agitación en el pensamiento, los conceptos y las herramientas de gerencia. De la calidad total a la reingeniería, tiempo de ciclo, *empowerment*, liderazgo transformador, valores y comportamientos sin fronteras, equipos, redes y alianzas, que representan una continua búsqueda de caminos para encarar las discontinuidades competitivas. Y aun cuando cada iniciativa ha hecho importantes aportaciones, a la fecha no existe consenso acerca de la cambiante naturaleza del trabajo gerencial. Pero lo que no está en discusión es que este último “será diferente”.

Para el autor, los gerentes deberán reconocer que deben crear en su organización, entre otras, las capacidades de: “1. Concebir y ejecutar estrategias complejas. 2. Gerencia de interfaces público-privadas. 3. Liderazgo intelectual y administrativo” (prospectiva, visión del futuro, cambio de habilidades, comportamientos y modelos de negocio global).

Asimismo, el trabajo crítico de los gerentes que confrontará las discontinuidades competitivas será: 1) crear una agenda competitiva compartida para toda la organización; 2) enfocarse en el cambio de la dinámica empresarial y la multiplicación de recursos; 3) crear un sistema de organización flexible que pueda reconfigurar los recursos para responder de manera proactiva y rápida al mercado; y 4) desarrollar una capacidad de pensamiento y acción global, y de acceso a clientes, proveedores y el talento en todo el mundo.

Esos objetivos no podrán alcanzarse sin que el gerente posea como mínimo las siguientes características: 1) pensamiento sistémico; 2) capacidad intercultural; 3) amplia y continua capacitación; y 4) estándares personales y de comportamiento, y sujetarse a la rendición de cuentas conforme con los estándares más altos de excelencia personal.

En ese mismo sentido Roth (1996) considera que “[...] el mundo se encuentra desordenado y confuso. Por lo tanto, para ejercer bien la gerencia necesitamos desarrollar gerentes que puedan desempeñarse de manera productiva en ambientes de trabajo desordenados, inciertos y cambiantes. Entonces, será posible contar con organizaciones de alto desempeño”.

Entre los atributos de éstas el autor identifica: *el énfasis en la gente; el liderazgo participativo; los estilos de trabajo innovadores; una fuerte orientación al cliente; y un esquema mental que propende al desempeño óptimo.*

A manera de ejemplo, para el caso de los empresarios públicos del sector paraestatal mexicano (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1990) se determinó que deberían poseer, como todo administrador profesional: mentalidad abierta al cambio, estar convencidos de la necesidad de actualizarse permanentemente, contar con capacidad técnica, imaginación y dinamismo para hacer más eficientes las entidades a su cargo.

Por ello las cualidades personales que se buscan en un alto directivo competente son: una aptitud ejecutiva que garantizara la justa apreciación de las fuerzas y debilidades de la entidad; una clara visión de las situaciones y de los problemas, aparejada de una alta capacidad decisoria; capacidad de autocrítica y un amplio sentido de colaboración; una reconocida probidad, así como confianza en sí mismo.

Además deberían establecer indicadores de gestión cualitativos y cuantitativos, de alta precisión técnica, calidad y oportunidad que permitieran mediar, comparar y evaluar los resultados alcanzados. También celebrarían “convenios de desempeño” a fin de elevar los niveles de eficacia, eficiencia y productividad y, en su caso, la competitividad internacional. Estos convenios constituirían los mecanismos para avanzar en la autonomía de gestión, reducir los trámites burocráticos e institucionalizar una cultura de la evaluación en la empresa, la que debería sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse atendiendo a la competencia del mercado para su mejor operación y utilidad social.

De igual manera el director o gerente promovería la concertación con proveedores y clientes a fin de lograr el mejor precio, calidad y oportunidad de entrega en el caso de los primeros y la continua retroalimentación de los segundos para mejorar calidad y precio. En esta materia fomentaría programas de “calidad total” que buscaran la excelencia, tanto de los bienes como de los servicios, por la vía de integrar a proveedores, procesos internos y usuarios. Hacia el interior de la organización también

promovería la concertación con empleados y sindicatos, por cuanto la calidad administrativa, la capacidad técnica y la vocación de servicio del titular, mandos medios y empleados estaban íntimamente ligados a la calidad de los resultados obtenidos.

Todo lo anterior en el marco del *Programa de modernización de la empresa pública* que permitiría incrementar la capacidad de respuesta de las entidades paraestatales, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas y enfrentar el constante cambio en las condiciones de la realidad económica y social, además de sustentar la participación competitiva del país en la economía mundial.

I.11. Gerencia y globalización

I.11.1 La gerencia en la organización global

Carol Goman (1994) emplea la expresión “gerentes globales” para denominar a cualquiera cuyas responsabilidades le requieran ocuparse de la gente y la cultura humana en el ambiente de negocios actual, inserto en la “era de globalización” que para sobrevivir y prosperar exige “pensar globalmente”.

En el centro de cualquier esfuerzo de globalización, advierte Goman, se encuentran los gerentes cuyo papel es de ayudar al personal de la empresa a ajustarse a la complejidad, adaptabilidad, incertidumbre, diversidad y aprendizaje que las organizaciones globales enfrentan al competir sobre una base mundial. El “gerente global” es cosmopolita, eficaz como comunicador intercultural y negociador, y conduce el cambio cultural en equipos de proyecto.

Los gerentes globales son más eficaces cuando: 1) son increíblemente flexibles en un mundo siempre cambiante; 2) apoyan y facilitan un “esquema de pensamiento global”; 3) desarrollan excelentes destrezas de comunicación; 4) valoran y utilizan la diversidad; 5) forman equipos de trabajo locales y globales; 6) equilibran las habilidades mentales intuitivas con las analíticas; y 7) pasan de la gerencia hacia el liderazgo: “las

organizaciones estables pueden ser objeto de la gerencia. Las organizaciones caóticas deben ser lideradas”.

El quehacer del gerente global se dará en el contexto de organizaciones del futuro cuyas estructuras estarán caracterizadas por una creciente descentralización, donde el reto consistirá en integrar la mayor independencia e interdependencia de las partes. Además de esto, y de los esfuerzos de los gerentes por reestructurar en torno a una estrategia global, otras tendencias que representan la futura dirección de las organizaciones globalizadas son: 1) una continua horizontalidad de la estructura jerárquica; 2) la toma de conciencia de que (cuando se está en la competitividad global) el mayor tamaño no es necesariamente el mejor; 3) la tendencia hacia una organización “sin fronteras”, donde la contribución del personal no está limitada por el título del puesto y el departamento; 4) la “estructura modular”, en la cual las empresas se enfocan donde son más competentes, y acuden a los mejores proveedores; y 5) la “corporación virtual” estimula a empresas asociadas a colaborar por tiempo limitado en la explotación de una oportunidad de mercado en particular.

Las empresas que no se adapten al contexto exterior de una economía global a ritmo veloz, no sobrevivirán. Por consiguiente, tan sólo las “culturas empresariales globales” que puedan adaptarse rápidamente a las nuevas tendencias del consumidor, las necesidades del mercado o saltos tecnológicos, permanecerán internacionalmente competitivas. Entre los atributos de una cultura de la empresa global que la mayoría está cultivando se encuentran: 1) una *misión* con un componente global; 2) una *visión* de cómo la organización cumplirá su misión; 3) un *conjunto de valores centrales* alineados a los valores del personal; 4) unas *prácticas de comunicación* abiertas y completas; 5) una *perspectiva global*; 6) unas *políticas y programas* que ayuden al equilibrar el trabajo del personal con sus necesidades familiares; 7) una *capacitación permanente* para la educación y desarrollo del personal; 8) una *cultura corporativa de competencia y cooperación* en la cual ambas formen parte de la estrategia global; 9) una *fuerza de trabajo involucrada* en el éxito o fracaso de la empresa y orgullosa del producto que se le entrega al cliente; y 10) una *obsesión con la calidad*.

1.11.2 La gerencia pública en el contexto global

La existencia de presiones globales para el cambio han rebasado no solamente los ámbitos administrativos, sino también los del control y el poder de las burocracias nacionales trasladándolos hacia un campo internacional sin fronteras, advierten Welch y Wong (1998). Por consiguiente, los gobiernos y sus burocracias han tomado conciencia no únicamente de las presiones globales para el cambio y la reforma, sino que de manera creciente adoptan decisiones para incorporar las oportunidades y restricciones globales a sus propias agendas internas. Las burocracias nacionales se tornan mayoritariamente porosas y afectadas por el entorno global.

Para los autores las tres principales presiones globales son: la *tecnología de información*, las *instituciones globales*, y la *eficiencia y productividad*. La primera se considera una presión global por cuanto los procesos de cambio tecnológico son autosustentables y no están directamente controlados por ningún gobierno. Con respecto a la presión de las instituciones globales, ésta es quizás la más visible y tangible de todas. Es ejercida por instituciones formales con jurisdicción global que poseen autoridad y poder por encima de los países en cierta política. Tal sería el caso del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) o de políticas en materia ecológica y de salud. En cuanto a la tercera de las presiones globales en el sector público, se considera que en un mundo cada vez más integrado en la movilización de recursos y con ciudadanos mejor informados, la resistencia a llevar a la burocracia nacional hacia estándares de eficiencia y productividad más elevados puede significar una ciudadanía insatisfecha y un flujo permanente de valiosos recursos al exterior del país.

El impacto de esas presiones globales sobre cuatro de los principales atributos de la burocracia –estructura, ámbito de acción, autonomía y gerencia– ha llevado a formular las siguientes hipótesis: *primera*: el incremento de la tecnología de información aumenta el grado de descentralización de la burocracia; *segunda*: a mayor formalización de una institución global en cierta área de política reduce la autonomía de la burocracia

nacional en la misma; y *tercera*: a mayor medida de reformas de la burocracia en otros países, diseñadas para elevar la eficiencia y la productividad de la gerencia pública, mayor será la probabilidad de reformas similares en otros países.

A manera de ejemplo, y con relación a la tercera de las presiones globales, el *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000* de México, reconoce que:

El sentido de cambio en la administración pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero, se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

En algunas naciones de la OCDE se han logrado transformaciones significativas en la eficiencia de sus mercados y de su planta productiva; así como la satisfacción de las expectativas sociales de sus poblaciones. Los resultados alcanzados en la última década por los gobiernos del Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y más recientemente Estados Unidos, Portugal y España muestran que hoy, más que nunca, las acciones de gobierno inciden positiva o negativamente en el entorno para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y las condiciones de vida de sus habitantes.

Por consiguiente[...] se requiere un cambio radical en la manera misma de administrar y prestar servicios públicos [y] lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes. Con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan a nivel internacional.

Regresando a Welch y Wong, ambos comentan que si aceptamos el supuesto de un entorno global para la burocracia pública habrá necesidad de redefinir el papel y la necesidad de la gerencia pública, además de reconceptualizar la estructura de la educación de los gerentes públicos. Asimismo, el mensaje a los gerentes públicos sobre el impacto de la presión global es que la gerencia del medio ambiente nacional no es suficien-

te para lograr la eficacia del sector público. Ahora se hace más difícil y complicado obtener resultados. Se requiere la habilidad para equilibrar las necesidades y presiones de ambos entornos. Las funciones administrativas y de planificación de los gobiernos nacionales deberán tomar cada vez más en cuenta las políticas y oportunidades de otras naciones.

Por consiguiente, los gerentes públicos deberán ejercer la gerencia no sólo *pensando globalmente y actuando localmente*. Sino que el ejercicio eficaz de su quehacer deberá ser el *actuar en forma global y local* ya que las fuerzas globales inciden significativamente en los atributos de la burocracia, tales como su estructura, ámbito y autonomía, concluyen Welch y Wong.

II. Nuevo paradigma gerencial en la administración pública

II.1. Lecciones de la experiencia

En las décadas de los años ochenta y noventa se ha observado una plétora de iniciativas diseñadas al mejoramiento de la eficiencia operativa y la calidad del servicio público, tales como las de reinversión, reingeniería, racionalización y reestructuración entre otras, las cuales, afirma Dinsdale (1997) representan un cambio sustancial del paradigma tradicional burocrático al de “nueva gerencia pública” (NGP) o postburocrático según lo califica Barzelay (1992). Conforme a este último, en su acepción amplia, la nueva gerencia pública es el paradigma de la política para la gerencia del sector público (1996).

Las razones que se dan con respecto a esas reformas, señalan Dinsdale, incluyen entre las más citadas la percepción de que el servicio civil asumió un papel muy grande en la gestión del Estado y en el desarrollo de las políticas; el monopolio gubernamental en numerosos servicios se mantuvo por largo tiempo, engendrando ineficiencia y mala calidad de los mismos; insatisfacción con una burocracia sin capacidad de respuesta y atada por la reglamentación; y lo más importante quizás, el déficit y la deuda crecientes. En pocas palabras, el servicio público se vio excesiva-