

La nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar

Benito León Corona¹

HABLAR DE GESTIÓN PÚBLICA es referirse, de forma novedosa, al papel que juegan las instituciones y los organismos de gobierno en la vida social de un país y, en particular, de quienes se encuentran al frente de los mismos. La novedad radica en la aparición de la gestión pública (GP) como relevo generacional de la administración, mismo que, se argumenta, encuentra su origen en la necesidad de contar con instrumentos adecuados para el análisis de una realidad en constante movimiento, resultado de la gran cantidad de transformaciones que han caracterizado las últimas décadas.² Ello se manifiesta no sólo “en las actividades humanas –materiales e inmateriales, desde las actividades del trabajador asalariado hasta las del empleado oficinista– sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático



¹ Doctor en Estudios Políticos y Sociales con orientación en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-investigador invitado del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa.

² El planteamiento del relevo generacional de la administración por la gestión pública lo plantea Enrique Cabrero (2000) en el estudio introductorio al libro *La gestión pública: su situación actual*, de Barry Bozeman (2000). El argumento consiste en que las características de la administración pública fueron rebasadas por la realidad hacia la mitad del siglo xx, pues se basaba en preceptos jurídicos, procedimientos administrativos estándar y en la teoría de

que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente era, totalmente nueva y diferente” (Crozier, 1997). Actualmente, es necesario contar con nuevas modalidades del dispositivo para la acción pública capaces de responder a los retos permanentes de un “mundo desbocado”, donde surgen y se expresan situaciones altamente contradictorias y extremas: riqueza-pobreza, libertad-inseguridad, para no hablar de algunas otras donde se involucra directamente al aparato de gestión de lo público.

Ante este panorama, el propósito del presente trabajo es demostrar que en la actualidad hablar de gestión pública supera la visión que supone que sólo se trata de capas burocráticas superpuestas y que no puede ser aplicada a la complejidad del mundo moderno. Por el contrario, la nueva gestión pública es la respuesta para adecuar el aparato gubernamental a las exigencias que el “mundo desbocado” impone, sin la cual la gobernabilidad de las sociedades sería imposible.

Para revisar dichos planteamientos atendemos brevemente la definición del concepto de gestión pública a través de las tradiciones que se interesan por esta cuestión en el momento actual, además del valor que le confieren en el ámbito de las políticas públicas para, posteriormente, ubicar el origen histórico del mismo y la importancia del Ejecutivo en la definición del sentido del régimen de gobierno, así como también presentamos un ejemplo de gestión pública en México, específicamente en el ámbito educativo.

LOS ORÍGENES: DOS VISIONES SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

De acuerdo con Barry Bozeman la forma en que se construye el campo disciplinar de la gestión pública se encuentra asociada con la perspectiva que se emplea para ello. En este campo convergen dos

la burocracia. Estas características estructurales ya no responden a la nueva realidad compleja, en donde se mueven una multiplicidad de actores que alteran el orden previsto por los instrumentos tradicionales (Cabrero, 2000: 20-21). Vale la pena establecer la “denominación de origen” de este campo de estudio en Estados Unidos, tal como lo señala Cabrero, lo cual no es una novedad, pero ello no descarta la necesidad de aclimatar analíticamente el concepto dadas las enormes diferencias en la identidad gubernamental entre esa nación y países como el nuestro, donde algunos principios básicos de la acción de gobierno, como por ejemplo el desempeño, son altamente cuestionables.

tradiciones: la que proviene de las escuelas de negocios y la que se genera en las escuelas de políticas públicas. El aporte de cada una de ellas es diferencial; la primera, al alentar la transformación inicial, y la segunda al impulsar su desarrollo.

Como consecuencia de lo anterior, la forma en que se construyen las definiciones de la gestión pública se genera, como veremos, en las posiciones que guardan una y otra.

Bozeman propone que los enfoques pueden denominarse con relación a su origen. Por ello nombra al que proviene de las escuelas de políticas públicas como el enfoque P; mientras que al marcado por las concepciones de las escuelas de negocios como el enfoque B.

El enfoque P aducía la necesidad de transformarse para responder a los movimientos en un entorno sumamente dinámico, lo que implicó una modificación en la orientación de los procesos de carácter endógeno que requerían ser dirigidos hacia el exterior, es decir, se proponía ajustar la actuación hacia afuera.

Las escuelas de políticas públicas siguieron esta tónica, pero con un énfasis distinto, ubicado en los aspectos cuantitativos formales y omnicomprendidos, característico de los enfoques racionalistas utilizados principalmente en la economía. Esta perspectiva holística se dirigió, posteriormente, hacia aspectos problemáticos específicos de actuación, propios del enfoque incremental. De esta forma, la gestión pública se ubica en las actividades de alto nivel (altos funcionarios del Ejecutivo o ejecutivos-políticos). La consecuencia es que la gestión pública adolece, de origen, de una definición precisa (nada extraño en ciencias sociales). En todo caso la gestión tiene como premisa generar recomendaciones para la acción basadas en la experiencia, a través de estudios de caso y con una orientación hacia el exterior. Existe, en suma, una mayor orientación hacia la política vía las políticas públicas.

Por su parte, el enfoque B encuentra su sustento en lo que Bozeman llama las disciplinas comerciales y se distingue del anterior en el poco o nulo énfasis que hace para diferenciar a las organizaciones públicas de las privadas. Por lo tanto, su orientación es hacia los procesos internos (diseño organizacional, manejo de personal, presupuesto, etc.). La base analítica se encuentra en el estudio de datos agregados para la toma de decisiones y en la investigación experimental.

Bozeman propone que ambos enfoques cuentan con elementos comunes, los que sintetiza de la siguiente forma:

ELEMENTOS COMUNES DE LOS ENFOQUES P Y B DE GESTIÓN PÚBLICA

- Atención en los procesos interorganizacionales, a través de la gestión interna.
 - Integración de la función política a la administración.
 - Orientación prescriptiva e interés por la mejora de la eficiencia administrativa.
 - Empirismo como método de aprendizaje.
-

Las diferencias son mayores que los rasgos comunes, lo que nos muestra la distancia que se origina en las tradiciones intelectuales de uno y otro enfoque. Bozeman los plantea de la siguiente manera:

DIFERENCIAS ENTRE LOS ENFOQUES P Y B DE GESTIÓN

Enfoque P

- El análisis de políticas es importante para la gestión.
- Método empírico como base de las recomendaciones.
- Prescripción basada en casos.
- Promoción del diálogo entre los participantes en el proceso de gestión.

Enfoque B

- Más orientado a la investigación y la teoría.
 - Multidisciplinar (teórica, metodológica y técnicamente).
 - Procesos comparativos de análisis.
 - Orientación hacia la gestión estratégica.
 - Preocupación por la gestión del proceso.
 - Más concentrado en el gestor de carrera que en el ejecutivo político.
-

Estos son los rasgos de identidad de la gestión pública cuya característica más notable es la hibridación, es decir, la combinación de elementos de diverso origen,³ a partir de los cuales se forma una nueva modalidad de elementos constitutivos de la acción del gobierno.

³ A propósito de las señas de identidad vale la pena recurrir a Benedict Anderson y, específicamente, a la referencia que hace de Daniel Defoe, para mostrar lo intrincado de una identi-

En el ámbito teórico, algunos desarrollos recientes plantean diversos aspectos que debe contemplar la labor de la teoría de la gestión pública. Veamos dos ejemplos.

Lawrence Lynn enuncia que la teoría debe “involucrarse en el diseño y la elección de los dispositivos para alcanzar las metas de las políticas públicas”. Lo sustenta en los apoyos teóricos con que cuentan los administradores para plantear hipótesis sobre el conjunto de aspectos implicados en una decisión gubernamental (acciones, conductas, desempeño) (Lynn, 2000). Ello supone el recurso al saber como condición básica para el ejercicio gubernamental y del poder, pero no hace presumir ninguna novedad para países como el nuestro. En este sentido, resulta notable la capacidad gubernamental para incorporar elementos provenientes de la academia a sus filas, aunque lo novedoso radica en lograr introducir la capacidad analítica, por medio de la construcción de modelos teóricos adecuados, a la cuestión de que se habla. En otras palabras, se trata del acoplamiento de las políticas públicas (análisis y diseño) con la reorganización y operación del aparato de gobierno (Aguilar, 2006), cuyo propósito es introducir la racionalidad en las tareas de gobierno, aspecto fundamental en condiciones de alta complejidad y conflictividad como las que se deben atender en la actualidad.

El segundo ejemplo nos lo muestra James Perry, para quien la teoría debe proveer de “generalizaciones útiles para la acción [...] en diversas situaciones”, además de ser pertinente y orientada a circunstancias concretas (Perry, 2000: 53), tal como se refleja en las políticas sociales, en que se elige a poblaciones específicas sobre las cuales el aparato de gobierno fija su atención, y desarrolla y ejecuta una serie de dispositivos con la intención de alcanzar diversos objetivos.

La lista podría ser más larga, pero nuestro propósito es ubicar el origen de la gestión pública. Sin embargo, resulta importante destacar que Omar Guerrero afirma que el concepto es de origen francés

dad; al respecto cita a Defoe, quien escribe: “Así pues, de una mezcla de todas las cosas surgió esa cosa heterogénea llamada *un inglés*: engendrado en raptos ansiosos y furiosas lujurias, entre un *bretón* pintado y un *escocés*: cuyos descendientes aprendieron pronto a inclinar la cabeza y a uncir sus bueyes al arado *romano*, de donde surgió una raza híbrida, sin nombre, ni nación, idioma o fama, en cuyas venas calientes brotaron rápidamente nuevas mezclas, combinaciones de un *sajón* y un *danés*. Mientras que sus hijas fecundas, con la complacencia de sus padres, recibían a todas las naciones con lujuria promiscua. Esta progenie nauseabunda contenía directamente la *sangre* bien extractada de los *ingleses* [...]”. (Defoe, citado por Anderson, 2006). Tal como la identidad de los ingleses, la de muchos conceptos y enfoques teóricos muestran tales características, como ocurre con el de gestión pública.

y ha sido aclimatado y desarrollado por investigadores anglófonos, como hemos visto, y el sentido del mismo se enfoca a marcar a la gestión como una actividad multidisciplinaria dirigida a la acción; es decir, se trata de fortalecer el saber-hacer de los responsables de las instituciones y organismos de gobierno, ya que deben ser capaces de reexaminar “las tareas y responsabilidades de las organizaciones y los individuos; la racionalidad del trabajo administrativo para eliminar las estructuras redundantes y los puestos inútiles; y la superación de los cargos operativos para elevarse hasta los cargos superiores” (Guerrero, 2001: 4). En este terreno el responsable de una instancia pública se convierte en un gestor de programas, cuya función es el contacto con el público. O como lo indica Aguilar sobre la nueva gestión pública: “Pretende ser una propuesta estructurada y directiva de gobierno y de AP (administración pública) con base teórica y no una situación organizativa que se afirma por la fuerza de los gobiernos o por el poder político-financiero de los organismos internacionales o porque empata con la inclinación del tiempo” (Aguilar, 2006: 218). No se trata de gobernar con base en el poder. Por el contrario, se busca el concurso del saber para darle validez científica a la acción del gobierno.

Aquí vale la pena destacar que en este campo se ha producido un enorme cambio intelectual, tal como ha ocurrido en disciplinas como la física, sobre la que comenta Oliver Sacks que: “[...] la realidad no estaba en las simplificaciones e idealizaciones de la física, sino en la compleja realidad de la fenomenología de la experiencia”. Tal afirmación debe ser atendida en todos los ámbitos disciplinarios, en especial en la sociología, territorio interesado en todo lo relativo a las relaciones sociales, so riesgo de idealizar y simplificar a través de perspectivas unívocas y totalizadoras que nos impiden echar una mirada crítica sobre la acción de gobierno y sus consecuencias para la vida humana.

A propósito, Michel Crozier establece una tarea que debe afrontarse en aras de mejorar la gestión:⁴

Si queremos lograr un cambio en el sistema de toma de decisiones, tenemos que invertir en este sistema para transformar la actitud mental de sus miembros y las relaciones entre ellos. Una manera promisoriosa experimentada en algunos países ha sido la formación de células espe-

⁴ Cabe destacar que este planteamiento se asocia con la propuesta de Robert Reich (1994) sobre las categorías laborales, en especial con la de analista simbólico.

cializadas de analistas profesionales que se concentran en los problemas en lugar de saltar a las conclusiones. Si han sido bien entrenados, estos analistas profesionales abrirán toda una gama de alternativas. Si es necesario, llamarán a expertos independientes para que lleven a cabo la investigación (Crozier, 1997).

Finalmente, una buena forma de definir el trabajo de la gestión pública la establece Chester I. Barnard en un viejo texto de 1938, *The Functions of the Executive*, donde establece que en las funciones a realizar en la gestión pública, las de gestionar, para lo que se debe ser hábil es para generar cooperación que garantice la existencia de la organización a través de la aceptación de sus propósitos. Además, un gestor debe ser un líder, es decir, tener capacidad para tomar decisiones sobre la base de la calidad de la información de que disponga y la moralidad que permitan la coordinación de las entidades organizacionales y la formulación de propósitos (Barnard, 1938).

Este es el panorama disciplinar en el que se ubica el origen y desarrollo de la gestión pública como disciplina, que consideramos no puede reducirse a un enfoque tal como lo señala Bozeman, pues como veremos éste depende de condiciones ambientales específicas, al igual que de la personalidad del responsable de la gestión.

LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Hablar del estilo de gestión pública en México implica atender la forma en que se define y se elabora; dicho en otras palabras, cómo se diseña asociada con una tradición política o, en todo caso, con una cultura política específica: la mexicana. La cuestión aquí es establecer qué tipo de cultura política es la que nos define. En términos históricos, al estilo de gestión se le puede definir por el tipo de régimen, esto es, por la forma en que se expresa el poder en cada régimen, el cual puede ser dictatorial, democrático o monárquico y cada uno de ellos con sus diferentes subtipos.

En nuestro caso, la gestión pública se asocia con una visión liberal del mundo, que contempla una serie de principios permanentemente invocados. Es la cuestión de la Constitución Política, que a cada momento es implorada por la mayor parte de las élites mexicanas como un conjunto de leyes que permiten definir el carácter del Estado me-

xicano, además de expresar los rasgos esenciales del liberalismo nuestro, que fundamenta a la nación. La Constitución ha servido como estandarte en las luchas contra los invasores, en las disputas internas por el poder y en la elección de las élites gobernantes (la democracia electoral nuestra) y, en relación con el estilo de gestión, define el tipo de conducción de los asuntos públicos: intervencionista, liberalizador, paternalista, corporativista, clientelar, etc., o bien híbridos donde se entrecruzan estas modalidades, de tal suerte que la gestión no tiene pureza, ya sea por las condiciones sociales o por el estilo de quien se encuentra al frente de las instituciones, o como dice la canción: “la pureza está en la mezcla”.

En suma, el estilo de la gestión pública en México puede encontrarse en la visión liberal del mundo predominante desde la República Restaurada, con Benito Juárez a la cabeza, exacerbada en la época del general Porfirio Díaz, guiada por supuestos en que se plantea que la gestión debe centrarse en garantizar la libertad y la seguridad (tal como hoy en día se propone), para posteriormente cambiar paulatinamente a formas de gestión altamente intervencionistas hasta llegar a una posición donde se propone racionalizar las dimensiones del Estado, de tal forma que, se sostiene, la gestión debe ubicarse en tareas altamente racionales y sin excesos, o bien, se asume a la actividad de gestión como empatada con la actividad empresarial, en la cual el funcionario público tiene la “misión” de transmutar toda su acción a formas de tipo empresarial de la cosa pública. En este tenor, a los miembros de la sociedad se les reclama, en aras del bienestar y la libertad, cierto comportamiento *ad hoc* para realizar las tareas propias de cada forma de concebir las actividades de la gestión.

UN BREVE EJEMPLO

Para ejemplificar lo anterior podemos atender a un ámbito específico de la gestión, en breve y sin tomar en cuenta toda su complejidad y heterogeneidad: la educación superior.

En los últimos veinte años se han experimentado importantes cambios en los modos de gobierno, a través de la gestión, del sistema universitario en México, a partir de las transformaciones que ocurren en todo el planeta como resultado de los procesos de la globalización y los programas internos de modernización en los distintos terrenos

sociales, políticos y económicos. El sistema universitario también vive y padece mutaciones importantes, como la relativa a la gestión institucional. Hoy día la gestión se dirige a atender aspectos específicos, de acuerdo con las características y el tipo de institución de que se trate, pero a todas se les demanda superar la visión endógena que las caracterizó por mucho tiempo. En la actualidad se les solicita atender el entorno, es decir, deben tener una visión exógena, así como conducirse de forma racional en condiciones de restricción presupuestaria permanente. Además, la planeación y la evaluación institucionales surgen como instrumentos básicos para la gestión. Debemos resaltar que cada uno de estos factores se aclimata y responde a las peculiaridades institucionales y organizacionales, así como a la visión del responsable de la gestión. En suma, podemos decir que existen factores medioambientales que condicionan la gestión, pero ésta se define desde el mismo espacio de actuación por la visión que se tiene sobre la institución, a la que se agregan las propias características institucionales.

COMENTARIO FINAL

Por nuestra parte, consideramos que no es posible hablar de un solo estilo de gestión pública, sino de varios estilos de gestión pública, en la medida en que las propias instituciones no desarrollan una única actividad y, por tanto, la estructura organizacional es adecuada a esas características. A lo anterior se suma el contexto cultural e ideológico que condiciona a los estilos de gestión. Podemos decir que en este terreno se ubica la perspectiva cultural de los responsables de la gestión, lo que suele convertirse en un factor determinante para la forma en que ésta se conduce, es decir, muchas veces las acciones establecidas para la gestión se encuentran marcadas por las ideas preconcebidas de los altos ejecutivos, por lo que tienen en mente al entrar en su despacho para empezar a actuar.

Finalmente, podemos afirmar que los aspectos culturales tienen un gran peso para establecer el estilo de gestión, como nos lo muestra Lorenzo Meyer, al referirse al problema de la corrupción, tan extendida en nuestra realidad (Meyer, 1995: 149), aspecto que debe ser superado, entre otros, para lograr que la actividad de la gestión pública en México progrese.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Benedict
2006 *Comunidades imaginadas. Reflexión sobre el origen y difusión del nacionalismo*, tercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
[1983]
- Aguilar Villanueva, Luis
2006 *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
1992 “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México D. F.
- Barnard I., Chester
1968 *The Functions of the Executive*, Harvard University Press,
[1938] Cambridge.
- Bozeman, Barry
2000 “Introducción: dos conceptos de gestión pública”, en Bozeman (coord.), *La gestión pública: su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., pp. 19-36.
- Cabrero Mendoza, Enrique
2000 “Estudio introductorio”, en B. Bozeman (coord.), *La gestión pública: su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., pp. 37-42.
- Crozier, Michel
1997 “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 7, enero, Caracas.
- Du Gay, Paul
2003 “Organización de la identidad: gobierno empresarial y gestión pública”, en Hall y Du Gay (comps.), *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Guerrero, Omar
2001 “Nuevos modelos de gestión pública”, *Revista Digital Universitaria*, vol. 2, núm. 3, 30 de septiembre.
- Lynn Jr., Lawrence
2000 “La teoría de la gestión pública”, en B. Bozeman (coord.), *La gestión pública: su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., pp. 49-52.

Meyer, Lorenzo

1995 *Liberalismo autoritario*, Océano, México D. F.

Perry, James L.

2000 “La teoría de la gestión pública: ¿Qué es?; ¿qué debería ser?”, en B. Bozeman (coord.), *La gestión pública: su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., pp. 53-55.

Reich, Robert

1994 *El trabajo de las naciones*, Ed. Vergara, España.