



Reseña

Elementos para el Debate sobre las Ventajas y Desventajas del *New Public Management* o Gerencia Pública

Título: Del Estado Gerencial al Estado Cívico

Autor: Dr. Omar Guerrero Orozco

Edición: Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México

No. de páginas: 283

Año: 1999

Del *Estado Gerencial al Estado Cívico* es la última obra publicada por Omar Guerrero, durante el siglo XX. Este tiempo finisecular es testigo de la polémica sobre la gerencia pública y las ventajas y desventajas de su aplicación en los gobiernos de Latinoamérica. El libro aporta elementos profundos a este debate y ese es uno de los grandes atractivos para su lectura.

En sus páginas, la obra aborda el tema del *New Public Management* o gerencia pública como muchos la denominan o el manejo público como la llama el Dr. Guerrero, y revela su pertenencia a disciplinas más económicas —cuya paternidad es atribuible a apologistas del liberalismo como Fredrick Von Hayek y Ludwig Von Misses, con una visión mercantil del Estado—, que administrativas y políticas y previniendo los riesgos que se corren al traspolar mecánicamente los postulados del *management*, sin conocer su significado y papel político.

Con el ya tradicional rigor académico que caracteriza a Omar Guerrero, la revisión histórica que él realiza en el libro se vuelve una constante que, a lo largo de prácticamente todos los capítulos, sirve al autor para persuadir a los lectores y a los alumnos que están

expectantes de la aparición de investigaciones originales y que recurren a fuentes de información de primera mano.

La lectura de esta obra y su eventual estudio en las aulas, es un ejercicio aleccionador de metodología de investigación y de cómo acudir a originales y numerosas fuentes de información, para entregar a los especialistas e interesados en general, una obra con la que se puede estar de acuerdo o no, pero de la que siempre se reconocerá la profundidad de los argumentos y la búsqueda de la opinión de otros especialistas, para contrastar puntos de vista. Es un texto que en 283 páginas, cuenta con 560 citas de pie de página y alrededor de 250 libros consultados.

La capacidad de convencer se ha vuelto uno de los temas más recurrentes, no sólo en ambientes de pluralidad política, sino en el espacio de la administración pública. La persuasión ha sido redescubierta en su potencial, porque al convencer se garantiza su implementación y con ello da factibilidad a los proyectos.

En *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, se citan cinco libros de Giandomenico Majone, relacionados con la evidencia, el argumento y la persuasión en el análisis de políticas. Los profesores Jackson y Hood del Commonwealth son un referente obligado en estos temas (Jackson y Hood, 1997) en el libro “La Argumentación Administrativa”, que el autor aborda en la tercera parte donde habla del Estado cívico.

En la primera parte, denominada “El ocaso de la era de la privatización”, Omar Guerrero (desde 1987) señala que “la noción neoliberal de la reforma del Estado, hay que recordarlo, estuvo centrada en la problematización del ‘tamaño’ del Estado mismo. En nuestros días, el tema del ‘tamaño’ del Estado ha dejado de ser tópico central de estudio y debate. Su abordamiento, que hacía coincidentes situaciones que estaban ocurriendo en muchos países, ha dejado de ser concebido como un suceso universal. Tal universalidad correspondió a una fase del desarrollo del capitalismo y a una tendencia dominante por enfoques conservadores de la vida social, económica y política” (Guerrero, 1999:19).

Omar Guerrero explica a lo largo de esta primera parte, la forma en que se concibió la exprivatización y el modo en que evoluciona hacia la endoprivatización, como lo señala en la página 54:

En realidad, buena dosis de la doctrina exoprivatizante fue mitológica, y el secreto de su éxito consistió en introducirse en los valores socialmente

*Elementos para el Debate sobre las Ventajas y Desventajas
del New Public Management o Gerencia Pública*

compartidos en los países donde se ha implantado. Igualmente, la visualización del servidor público consistió en una imagen deteriorada y él mismo sufrió de la denigración. En suma: la exprivatización tendió a fortalecer a la sociedad mercantil, no a la sociedad civil, con la cual no debe ni puede ser identificada.

La segunda parte, titulada “La segunda revolución de los gerentes”, es sin duda atractiva para el interesado en conocer los orígenes del término *management*, en su traducción a los diversos idiomas, en la interpretación y en el significado que cada autor le atribuye. En esta parte, se describe la aplicación del concepto en países como Estados Unidos de Norteamérica y el Reino Unido, y se explican los orígenes de escuelas hermanas o madres del *management* público como el “*public choice*” o la escuela de Virginia.

En el capítulo cinco, el lector encontrará el movimiento del *new public management*, sus cuatro características esenciales y su identificación como implementador de relaciones intergubernamentales.

Quiero ser enfático sobre la importancia de la tercera parte del libro: “El Estado Cívico”, porque en ella encontramos la propuesta y la alternativa de Omar Guerrero para transitar de la reforma del Estado en el neoliberalismo —centrada en la privatización de la administración pública y ahora en la endoprivatización de ella misma al suplir a servidores públicos por gerentes y contratar empresas que hagan el trabajo de dicha administración—, hacia un Estado que “pone el acento en el ser humano y reclama el concurso de la ética, la equidad y la justicia, como ingredientes del desarrollo de la comunidad política”.

Dicho Estado recupera sus obligaciones y citando a Bernardo Kliksberg desconfía de la teoría del derrame, que afirma que al alcanzar metas macroeconómicas, éstas conducen automáticamente a la solución de problemas sociales en etapas posteriores. La suposición de que “por sí el crecimiento económico se derramaría al conjunto de la población, se ha demostrado infundada”.

Una aportación fundamental de esta obra son los valores de la administración pública humanista, entre ellos la justicia, porque no hay razones para la exclusión social.

A diferencia de la Gerencia Pública que omite el tema, el Estado cívico pugna por la ética en los asuntos públicos. Como Dimock señaló, el ejercicio del poder reclama interpretaciones preñadas por los valores. El civismo como forma de inspirar sentimientos nacionales

sobre particularismos es fundamental y también lo es impulsar los principios de educación económica y cívica.

Como alternativa a la gerencia pública, Bernardo Kliksberg explica en su libro sobre pobreza (Kliksberg, 1994) cómo la gerencia social es una opción para centrar los esfuerzos gubernamentales en la eficiencia y eficacia de los programas sociales para aliviar la miseria, “humanizando” las propuestas de la gerencia pública.

Los planteamientos del libro son ilustrativos de los temas más polémicos que se presentan en los eventos internacionales sobre administración pública, en favor y en contra del *public management* (NPM). A continuación una muestra de los comentarios de los presentes en estos eventos.

Tomemos las opiniones que se expresaron en torno al NPM en los eventos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en París, en septiembre de 1998, cuyo tema central fue “La administración pública y el ciudadano” y de otro evento de julio pasado celebrado en Birmingham, Inglaterra. Por otro lado, tenemos las observaciones de los directivos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), expresadas en el Congreso de Madrid, durante octubre del mismo año. Esto permite vislumbrar las tendencias inmediatas, en torno al ejercicio gubernamental bajo el NPM y al debate académico de fin e inicio de siglo.

El italiano Sabino Cassese realizó el reporte general del 24 Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en París. Es un respetado profesor de la Universidad de Roma y exministro del servicio civil del gobierno italiano, del que Mariano Baena, opina que es uno de los especialistas más destacados después de Giannini. Para Cassese lo más importante del NPM es lo siguiente:

- Menor participación del Estado en la provisión de servicios y mayor utilización de los contratos al sector privado, para que ellos sean los encargados.
- Los ciudadanos se benefician de instrumentos legales diseñados para proteger sus derechos.
- Es necesario mejorar la productividad del sector público. Ésta se debe medir por el grado de satisfacción de los ciudadanos, con relación a los servicios públicos otorgados. En este sentido, es ejemplar la “*citizen’s charter*” de Inglaterra.

- El NPM trae consigo un cambio cultural que significa poner a los clientes en primer lugar.
- Es necesario propiciar la participación ciudadana en el procedimiento para tomar decisiones administrativas, al estilo de la “*public enquiry*” en Inglaterra o la “*enquête de utilite publique*” en Francia (Cassese, 1998:8-16).

Por oposición a esta postura, varios profesores de varias partes del mundo se manifestaron en contra del NPM, siendo representativo de su pensamiento la opinión del profesor Haque.

Para Shamsul Haque de la Universidad Nacional de Singapur, en naciones desarrolladas y subdesarrolladas los regímenes neoliberales promercado han adoptado varias reformas administrativas, para crear un gobierno empresarial, al establecer un NPM que ha cambiado la naturaleza y misión del servicio público y, por lo tanto, su relación con los ciudadanos.

La crítica que más se destaca de este autor tiene que ver con el deterioro de la relación ciudadano-burocracia y la sustitución por la de burocracia-cliente, con las siguientes consecuencias negativas:

- Un creciente lenguaje tipo sector privado, con términos como los de cliente y sociedades.
- Adopción de los valores del mercado como productividad, costo-eficiencia y competencia como sus estándares éticos.
- Motivar a sus empleados a comportarse como gerentes de negocios y permitir que el sector privado tome el rol de líder.
- Desestimular la provisión de servicios sociales necesarios, para los ciudadanos menos privilegiados.
- En la esfera académica los especialistas usan cada vez más el lenguaje del “*business management*”.

Las consecuencias para Haque son previsibles y no positivas:

1. Por todos esos factores que hacen que la administración pública se asemeje en mayor medida al *business management*, es muy posible que aquella sufra una seria crisis de identidad al tomar prestados tantos conceptos y teorías del sector privado.

2. Los ciudadanos serán más escépticos a creer en el servicio público como factor de ayuda a la gente y perderán confianza, sobre todo quienes tienen menores ingresos, trayendo consigo un problema de legitimación.

3. Problemas de corrupción al propiciarse una relación entre hombres de negocios orientados a las ganancias y altos funcionarios del sector público, en beneficio de intereses privados.

4. En la esfera académica, bajo la presión de la ideología del mercado, existe la tendencia a sacrificar los ideales democráticos, la ética pública y los principios del ciudadano.

El documento del CLAD presentado después del Congreso de Madrid

Este documento clarifica la posición que asume el Consejo Científico y el Consejo Directivo del CLAD, compuesto por autoridades gubernamentales encargadas de la modernización de la administración pública y de la reforma del Estado de los 25 países que pertenecen al organismo. El Consejo Científico que preparó el documento lo integran Luiz Carlos Bresser Pereira, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak, Joan Prats i Catalá, Adam Przeworski, Enrique Álvarez Conde y Nuria Cunill.

La visión económica

El documento señala que la respuesta neoliberal-conservadora a la crisis del capitalismo en los 70, pretendió restablecer el equilibrio fiscal del Estado, equilibrar la balanza de pagos, reducir el tamaño del Estado y hacer que predominara el mercado. Se critica el poco sentido económico y político de esta propuesta y el error al dismantelar el aparato estatal, cuando lo que en realidad se requería era reconstruirlo (CLAD, 1998: 7).

Para ellos, la construcción de un nuevo tipo de Estado es el gran tema para América Latina. Para lograrlo es necesario contar con:

- Un sólido proyecto para el sector del comercio exterior.
- Aumentar la participación de los países en el flujo del comercio mundial.
- Recursos públicos y privados que se canalicen estratégicamente, para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.

Es notorio que este documento deje entrever el agotamiento del neoliberalismo y de su desobligación social, ya que señala que la actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social y a redefinir sus formas de intervención económica y política (CLAD, 1998:8).

El papel estratégico del CLAD

A decir del propio documento, el CLAD debe “promover la reforma gerencial del Estado Latinoamericano”, como su papel estratégico. Esta afirmación que preocupa, pero no sorprende, contrasta con sus ideas económicas. Es evidente que si bien hay una crítica al neoliberalismo y la sugerencia de devolverle al Estado sus obligaciones sociales, esto no quiere decir que el NPM deba desaparecer, sino más bien promoverse, por lo que resulta imprescindible analizar con precisión qué significa el NPM para Latinoamérica, según el CLAD.

Los elementos de la Reforma Gerencial

Destacan los siguientes elementos que, a decir del CLAD, forman parte de su reforma gerencial:

- Su objetivo es mejorar la capacidad de gestión del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.
- Hay una especie de justificación para aplicar esta reforma en Latinoamérica, al señalar que varios países europeos llevan a cabo este tipo de reformas.
- Se reconoce que el modelo gerencial se inspira en el sector privado y en sus formas flexibles de gestión, pocos niveles jerárquicos, autonomía de decisión de los gerentes, responsabilidad de los administradores y entrega de resultados. Todo ello con base en el respeto al contexto democrático en el que se inserta el sector público, lo que significa el control mayoritario de las decisiones y de rendir cuentas, que es natural en el sector público a diferencia del privado.
- Se presupone que hay una modificación a la reforma burocrática weberiana, cuyo mérito fue instaurar un servicio público profesional y meritocrático. Se alega que a fines de los 70 este modelo se agotó al no responder a las demandas de democratización

del servicio público y a las expectativas de los ciudadanos; además de tornarse muy rígida la estructura democrática. La crítica del CLAD dice que la administración pública burocrática no contempla la eficiencia, la democratización del servicio público y la flexibilización organizacional.

En América Latina, Omar Guerrero es defensor de la administración pública y crítico de las posturas que aplican modelos de manera extralógica. Por ello el libro que reseñamos es oportuno, pertinente y medular en el debate sobre el quehacer de esta disciplina, en el nuevo siglo y milenio.

José Martínez Vilchis
jmv@coatepec.uaemex.mx

Bibliografía

- CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, España: Documento final sobre el Congreso de Madrid.
- Guerrero Orozco, Omar (1999), *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México: Ed. Porrúa-UAEM.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael (1997), *La Argumentación Administrativa: Estudio introductorio de Ricardo Uvalle*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Klisberg, Bernardo (1994), *Pobreza un tema Impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México: CLAD, FCE y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.