

LA GERENCIA PÚBLICA Y LOS PROCESOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA: ¿CÓMO CONVERGEN EN UN CONTEXTO DE MAYOR COMPLEJIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Berenice García López

Resumen

Las transformaciones políticas, sociales y económicas han promovido el cambio en las formas de organización, que definen nuevos roles, deberes y derechos, así como nuevas demandas sociales y políticas. Por tanto, se ha requerido de nuevas formas de gestión de la administración pública que responda de manera eficiente y eficaz a dichas demandas y que además aporten legitimidad a la acción pública. Desde las década de los 70's se han venido realizando procesos de modernización en la administración pública en el mundo, que siguieron patrones empresariales. Varias fueron las acepciones de estos patrones, reinvención, reingeniería, reforma, y gerencia pública. Es relevante el análisis de cuál es la incidencia de las prácticas de gerencia pública en los gobiernos, pues esto implica la transformación de las estructuras gubernamentales y de la relaciones entre los niveles de dichas estructuras y por tanto del contenido y formas del proceso de política pública y de los actores que inciden en ellas. Es fundamental, profundizar en el debate sobre la interacción de la gerencia pública en la administración pública y los procesos de política pública en un contexto el que la acción gubernamental se hace más compleja al enfrentar nuevos problemas y diversidad de actores.

Introducción

A partir de la década de los 70's se inicia un proceso de modernización de la administración pública generado por la crisis del Estado que hasta entonces estaba conformado por estructuras burocráticas tradicionales. La administración pública tradicional ejecutaba un modelo de gestión operado a través de normas, reglas y leyes establecidas por el político o el legislativo.

Este modelo definió una estructura organizacional de tipo piramidal, en donde la autoridad establece la política, y el funcionario las convierte en acciones basado en la normativa y neutralidad, el burócrata es apolítico y además con desvinculación completa con la sociedad. Poco a poco este modelo fue generando crisis en la eficiencia y eficacia de la administración pública y por ende una crisis del Estado.

Aunado a lo anterior las transformaciones políticas, sociales y económicas promovieron el cambio en las formas de organización estableciéndose nuevos roles, deberes y derechos; además los procesos de regionalización y descentralización que se presentaron en el ámbito de la administración pública dieron nuevas atri-

Berenice García López es becaria de investigación, estudiante de Doctorado en Política Pública en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) E-mail: berenice@itesm.mx

buciones y diversificaron las agendas de política pública en los diferentes órdenes de gobierno y en las agencias gubernamentales. Lo anterior perfiló por un lado, un cambio en los procesos de política pública, y por otro, un constante replanteamiento en los modelos de gestión pública, de tal suerte que se atendiera a los problemas públicos de manera eficiente, eficaz y legítima.

El cambio en el proceso de política pública responde a una diversificación de la agenda pública, a la existencia de múltiples actores, a la heterogeneidad de los intereses de dichos actores y a la complejidad de los problemas públicos. Lo anterior altera el proceso de política pública al considerar estos nuevos elementos a su interior, es decir la política pública ya no es el monopolio del político o del administrador público, sino que, el proceso de la política pública es la interacción de estos elementos en la hechura de la política pública, es decir, el proceso de la política pública con una perspectiva más amplia que lleva a una democratización de la administración pública en donde la acción pública es legitimada.

La necesidad de cambios en las estructuras organizacionales al interior de la administración pública se tradujo en un constante replanteamiento de las formas de gestión pública. Estos cambios en la gestión pública se vieron reflejados en acciones como las reformas al Estado o bien la implantación de modelos de gestión pública en los gobiernos de los diferentes órdenes. Fueron múltiples las acepciones de estos modelos basados principalmente en instrumentos de mercado, y empresariales, entre estos se encuentran reinención del gobierno, reingeniería, gobierno pos-burocrático, gerencia pública.

La gerencia pública como modelo de la gestión pública tuvo como objetivo resolver el problema de la eficiencia y eficacia de la administración pública. La aplicación de la gerencia pública implica la transformación de las estructuras gubernamentales y de la

relaciones entre los niveles de dichas estructuras y por tanto del contenido y formas del proceso de política pública y de los actores que inciden en ellas y en este sentido vale la pena preguntar ¿cómo se desarrolla y conforma el proceso de la política con base a las premisas de la gerencia pública?

Sin duda la administración pública es el puente entre el gobierno (sus políticos) y la sociedad, por tanto los mecanismos mediante los cuales se maneja la administración pública y sus procesos de política pública deben cumplir con aquellos elementos que fortalezcan estos lazos. ¿Es la gerencia pública un modelo que permita una relación democrática entre el gobierno y la sociedad? El presente documento busca hacer una reflexión teórica en tres aspectos.

El primero sobre la conceptualización de la gerencia pública, su origen, fundamentación y características. El segundo se enfoca al tema de los procesos de la política en un contexto democrática. Y el último aborda la discusión sobre la convergencia de prácticas de gerencia pública y procesos de política pública desde una perspectiva de la democratización de la administración pública.

1. Gerencia pública: conceptualización y características

a) La Nueva Gestión Pública: el punto de partida de la gerencia pública

A finales de la década de los 70's y principios de los 80's en algunos países como Gran Bretaña, Australia, entre otros se iniciaron procesos de modernización de la administración pública que dieran solución a los problemas derivados de recesiones económicas; estructuras organizacionales obsoletas con respecto a las nuevas realidades de la acción gubernamental; el nuevo contexto tanto global como de regionalización al interior de los países; entre otros. Estos procesos buscaban reorganizar la estructura orgánica y los procesos en la acción de gobierno, es decir la gestión pública.

Estos procesos empezaron a ser estudiados por las escuelas de la administración pública que buscaban sistematizar y conformar metodologías que ofrecieran las herramientas para abordar los asuntos gubernamentales.

Lo anterior representó el punto de partida de una nueva forma de administración pública que como lo apunto Wildavsky (1985) “el viejo mundo de la administración pública será revivido bajo la nueva rubrica de la gestión pública”, en este sentido se empezó a hablar de la Nueva Gestión Pública que englobaría los procesos de modernización que surgieron en la práctica gubernamental. Dunsire (1995) comenta que después de haberse llevado a cabo los procesos de modernización en los países como Gran Bretaña y Nueva Zelanda los académicos identificaron las características comunes de las reformas y se clasificaron como la Nueva Gestión Pública.

Por su parte Barzelay (2001a;2001b) conceptualiza a la Nueva Gestión Pública por un lado como un campo de debate y/o una formula sintética utilizada por especialistas y profesionales para referirse a los temas, estilos, y patrones de la gestión de la función pública que se desarrollaron en las últimas décadas; y por otro lado que es un campo de discusión sobre las intervenciones de política en el gobierno, cuyos instrumentos (reglas institucionales y rutinas organizativas) buscan incidir en la planeación del gasto y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoria y evaluación.

Entonces se hace evidente que en la Nueva Gestión Pública se suscribieron los modelos de gestión que fueron reforzados por las corrientes económicas, organizacionales y empresariales que ofrecían los instrumentos en los aspectos antes mencionados. Se pueden mencionar entre estos modelos el paradigma pos burocrático, la reinención del gobierno y la gerencia pública. Estos modelos abogaron por un enfoque de mercado haciendo énfasis en prácticas de privatización, desregulación y “revitalización”

en búsqueda de un mejor gobierno (Arellano, 2004), para los fines del interés de este trabajo se centrará la atención en la gerencia pública. A continuación se expone el tema de la gerencia pública como modelo de gestión pública.

b) La gerencia pública

La gerencia pública surge para resolver la crisis en los temas de eficiencia y eficacia, pero además se fundamenta desde la económica neoclásica, la opción pública y la teoría organizacional (gestión de calidad y gestión estratégica) conformándose modelos que promovieron organismos internacionales como Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) para ser aplicados en los países latinoamericanos. La gerencia pública se conceptualiza y tiene características particulares de acuerdo a los elementos que le dieron origen y la fundamentan.

La gerencia pública como un modelo de gestión de la acción gubernamental surge a partir de la necesidad de mejorar la administración pública en sus procesos, es decir de los elementos de eficiencia y eficacia. Se fundamente en la economía y en la teoría organizacional, en la primera desde la opción pública y la economía neoclásica, y la segunda desde la gestión estratégica y gestión de calidad (Barzelay, 2003, Gruening, 2001, Guerrero, 2004, Cabrero, 2003, Rivera, 2007, Aguilar, 2005, Martínez, 2007).

El tema de la gerencia pública es difícil de abordar, su conceptualización resultad muy variados de acuerdo al autos y escuelas de estudio del que se trate. Para Kudo (2003) la gerencia pública es el resultado de los múltiples cambios en la administración y el control de las organizaciones del sector público, y tiene como características: habilidades administrativas; gestión por resultados; competencia en la provisión de los servicios públicos; sistema de pago variables; una estructura variable con mayor énfasis en la provisión de contratos.

Por su parte Cabrero (1999) define la gerencia pública, conceptualizada como un conjunto de métodos de análisis y decisión y la relaciona con las reformas orientadas a la modernización interna (evaluación de la gestión y los resultados, manejo de recursos y sistemas presupuestales entre otros); y con las reformas con una orientación al mercado benchmarking, outsourcing, convenios de gestión por resultados y privatización, entre otros).

En este sentido, estas reformas de acuerdo a Aguilar (2006) buscan transformar a la administración pública en un sentido gerencial, convertirla en un administración desregulada y activa liberada de ataduras normativas inconducentes (ciertas leyes,, reglamentos, líneas de mando, procedimiento e instrucciones) y hacerla ejecutiva, emprendedora, orientada a resultados y responsable de ellos. Entonces, la gerencia pública implica un modelo que utiliza instrumentos de mercado y empresarial para solucionar los problemas de la administración pública (Barzelay, 1998; Anttiroiko, 2006, Martinez, 2007).

Estas soluciones de mercado proponen un enfoque al cliente y un gobierno empresarial, en donde los servicios que eran provistos por los empleados del gobierno son pasados a privados y entidades no lucrativas mediante acuerdos contractuales (Ott y Boonyarak, 2001). Asimismo trata a los ciudadanos como clientes, separando a los administradores públicos del proceso de política pública y asume que las personas son individuos racionales maximizadores de sus beneficios, que compiten con otros y que responden a incentivos económicos, en este sentido la gerencia pública no presenta diferencia importante entre la administración del sector público con el privado (Box et al, 2001; Peters, 2004).

c) Características de la gerencia pública

De acuerdo a los objetivos que buscaba la gerencia pública y a sus fundamentos teóricos ésta se compone de ciertas características, la cuales han sido clasificadas de diversas formas respondiendo ya sea por la perspectiva del autor que trate el tema, o bien a las acciones operativas de la administración pública de un gobierno específico. Sin embargo aún cuando las clasificaciones sean diversas se pueden observar coincidencias, o bien algunas de las características van implícitas en otras o bien se trata de lo mismo pero con términos distintos. A continuación se presentan una recopilación de las características de la gerencia pública.

En primer lugar se encuentra la compilación que Gruening (2001) realizó de las características de la gerencia pública que son estudiadas por los profesionales y académicos (Cuadro 1), resulta interesante la división que hace sobre aquellas que son aceptadas sin discusión de aquellas que sí, sobresale la que refiere a democratización y participación ciudadana, pues precisamente muestra que en el debate teórico se encuentra este dilema, y que es parte medular de la reflexión de este documento y que más adelante se aborda.

Por su parte Martínez (2007) considera que la gerencia pública tiene como principales características: 1) visión del ciudadano como cliente; 2) mayor utilización de tecnologías de información; 3) descentralización; 4) rendición de cuentas; 5) planeación y gestión estratégica y contratos.

A su vez este autor determino un conjunto de acciones que correspondían a cada de las características, ésta asignación se realizó a partir de los resultados de una investigación empírica sobre la gerencia pública en entidades en México lo que llamo acciones y que corresponden a cada de las características, a continuación se presentan en el Anexo 1.

Cuadro 1. Características de la Nueva Gerencia Pública

Características aceptadas (identificadas por la mayoría de los académicos y profesionales)	Características aceptadas (identificadas por algunos, no todos de los académicos y profesionales)
Cortes presupuestales Vouchers Rendición de cuentas por desempeño Privatización Orientación al cliente Descentralización Planeación y gestión estratégica Separación entre producción y provisión Competencia Medición del desempeño Cambio en el estilo de gestión Contratos Flexibilidad en la administración Esquema de incentivos Separación de la política y la administración Mejorar la administración financiera Mayor uso de tecnologías de información	Restricciones legales, presupuestales y de gasto Análisis político y evaluación Regulación Racionalizar o hacer eficientes las estructuras administrativas Democratización y participación ciudadana

Fuente: Gruening, G. "Origin and Theoretical Basis of New Public Management," International Public Management Journal 4, no. 1: 1-25, Hamburg, Germany

Al igual que en el caso de las características de Gruening, se denotan acciones que corresponden por un lado a la participación de actores no gubernamentales en los procesos de la política pública y por otro a elementos que den legitimidad a la acción gubernamental.

Por su parte algunos organismos internacionales han propuesto e implementado modelos de gerencia pública tales son los casos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Rivera (2007) refiere que la OCDE conformó su modelo de gerencia pública a fin de mejorar la administración pública para

el crecimiento de la economía de mercado, así que sus características corresponden exclusivamente a instrumentos utilizados en el sector empresarial trasladándolos a la administración pública.

Cabe señalar que el mismo Rivera señala que el modelo de la OCDE no es un marco teórico y tampoco un paradigma, es en realidad una "guía de implementación a través de reglas prescriptivas de buena administración pública" (Rivera, 2007). Las características que para la OCDE los gobiernos deben adoptar para mejorar la gestión pública en las acciones gubernamentales básicamente son las siguientes:

Cuadro 3 Características de la gerencia pública del modelo de la OCDE

Característica	Descripción
Orientación al cliente	El ciudadano como cliente. Se debe mantener contacto éste mediante la capacidad de respuesta gerencial orientada a los clientes y separada de la política (responsiviness).
Descentralización	Sustitución de las estructuras jerárquicas por una gerencia descentralizada. Delegar algunas funciones a las autoridades locales para garantizar servicios adaptados a las condiciones locales.
Privatización	Diversificación de la administración pública mediante la creación de organismos cuasiadministrativos estatales y no estatales. Exploración de soluciones diferentes de la prestación de los servicios a través del sector privado.
Orientación a resultados	En términos de eficiencia, eficacia y calidad en el servicio.
Competitividad	Búsqueda de eficiencia en los servicios prestados mediante el establecimiento de objetivos de productividad y competitividad al interior del sector público.

Fuente: Elaboración propia con base en Rivera, F. (2007) Gerencia Cataláctica: anatomía de la nueva gerencia pública. Miguel Ángel Porrúa, México.

En contrapuesta al modelo de la OCDE, el CLAD aboga por un modelo que considere las particularidades de los países latinoamericanos, tomando en cuenta las diferencias con respecto a los países desarrollados. El argumento central del CLAD es que es necesario construir un Estado que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos asegure los derechos sociales. Para el CLAD es necesario que los procesos de reforma en la administración pública tengan como enfoque la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad, haciendo una distancia en aquellos procesos exclusivamente financieros y tecnócratas (CLAD, 1998).

Es de notar que el CLAD propuso lo que llamo Reforma Gerencial, que de acuerdo a éste organismo, aseguraba los mecanismos para el aumento de la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración pública, pero además la creación de condiciones para una relación democrática entre el

Estado y la sociedad. Esta propuesta se describirá más adelante en la discusión sobre el proceso de la política pública con esta visión de democracia y la gerencia pública. Por lo pronto las características de su modelo son: profesionalización de alta burocracia, transparencia y rendición de cuentas, descentralización, desconcentración, orientación a resultados, control (resultados, contable, competencia, social y judicial), diversificación en la provisión de los servicios, orientación al ciudadano-usuario, democratización del poder público.

Resulta interesante que en las propuestas aquí revisadas se presenta a la gerencia pública como el conjunto de acciones (características) que busca la eficiencia y eficacia en la gestión pública, sin embargo en algunas de ellas se denota también la búsqueda de integrar elementos que den legitimidad a dicha gestión pública, mediante la democratización de la administración pública. Lo anterior es actualmente un debate pues los fundamen-

tos iniciales de la gerencia pública no son compatibles con procesos democráticos en las decisiones dentro de la administración pública, pues estas decisiones de acuerdo a la gerencia pública se realizan de forma técnica. En resumen la gerencia pública como el mecanismo que satisface los requerimientos de eficiencia y eficacia en la gestión pública mediante instrumentos empresariales y de mercado. A continuación se presenta el tema del proceso de política pública con el objetivo de explicar su naturaleza democrática.

2. El proceso de la política pública en un contexto democrático

La política pública como lo menciona Aguilar (1992b), es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Sin embargo una política pública no es una mera decisión, pues ésta es una acción que no puede tomarse sin una planeación y visión, por lo cual debe agregarse que la política también es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema o instantánea. Aguilar (1992) considera que políticas públicas, entonces, son decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

Por su parte, Bazua y Valenti (1993), exponen que la política pública consiste en el estudio sistemático de los problemas públicos -locales, ciudadanos, nacionales o mundiales- y en la dilucidación de los conjuntos de decisiones de carácter público -constitucionales, judiciales o gubernamentales - de lo cual se espera la generación de una situación calificable como "solución" de tales problemas. A esto se agrega Cabrero (2003), al apuntar que la política pública es un proceso que define los

problemas públicos, los cuales serán atendidos por la vinculación de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales.

La política pública no debe quedarse como un concepto teórico, es necesaria su aplicación, es imperioso retomar lo ya mencionado, la política no es sólo una decisión sino un proceso de planeación. Aguilar (1993a) se refiere a esto cuando define a la política como un proceso que se desenvuelve por etapas, las cuales poseen actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, asimismo cada etapa influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras por lo que el estudio de las políticas, desde una forma de análisis se vuelve de gran importancia para el orden público. La literatura es muy amplia en modelos de procesos de política pública, según sea el caso. Pero todas son constantes en cinco aspectos:

- a) Identificación y definición de los problemas.
- b) La definición de la agenda pública.
- c) Formulación y diseño de la política pública.
- d) Implementación.
- e) Evaluación de la política pública. (Cabrero, 2000)

Así, la política pública implica un proceso que ocurre en un espacio público, en donde los diferentes actores sociales (gobierno, sociedad civil, grupos de interés) confluyen entre sí por medio de negociaciones para tratar un problema que consideran pertinente dar atención. Como comenta Cabrero (2003) el proceso de la política pública implica:

- Construir redes de actores en torno a la acción pública. Generar nuevos espacios de acción, considerar la participación de nuevos actores.

Generar consenso y vigorizar el capital social local. Al intervenir nuevos actores en los asuntos públicos se requiere desarrollar nuevas formas de negociación y de participación ciudadana.

Entonces las decisiones que se toman en los procesos de la política pública no son exclusivas de los gobierno, el gobierno ya no tiene el monopolio de la gestión pública, se hacen presentes nuevos actores con sus propios intereses, por tanto es necesaria una manera de hacer gobierno, una forma que de legitimidad a la acción pública. En los últimos años se ha hablado de la gobernanza como una nueva forma de hacer gobierno en contexto de diversidad de actores, intereses y problemas públicos. Aguilar (2006) define a la gobernanza de forma más específica de la siguiente manera:

“Es el proceso de dirección social de decidir los objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproductión/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. La condición necesaria de la gobernanza es la productividad, la competitividad, el capital social y la ciudadanía de los actores sociales”

Peters (2004) llama giro a la gobernanza y que significa que el gobierno ya no es el protagonista del procesos de política pública, sino que se convierte en un facilitador, no desaparece se convierte en un supervisor de la implementación de la política pública y la administración pública se convierte en una administración de redes. En este sentido Anttiroiko (2006) establece que la gobernanza implica la participación de varias entidades en los diferentes niveles institucionales en la provisión de servicios y políticas públicas, mediante el rediseño del dominio público y cooperación (Kudo, 2003).

De acuerdo a Box (2001) este rediseño convierte a la gobernanza en un modelo de colaboración que da a los ciudadanos el conocimiento y las técnicas que necesitan para tratar los asuntos de política pública, además provee de un foro para la

deliberación y toma de decisiones, lo llama democracia sustantiva. Es este foro de deliberación en el que el proceso de la política pública se encuentra circunscrito, no se pueden negar que las actuales circunstancias políticas, económicas, sociales, entre otros implican que la forma en la que la gestión pública se desarrolla debe ser orientada bajo procesos de política pública en un contexto de democracia. A partir de aquí se entenderá al proceso de la política pública como el ciclo en el que las políticas públicas son diseñadas, implementadas y evaluadas en un contexto democrático.

3. La gerencia pública y los procesos de política pública democráticos

Hasta ahora se ha observado la acción gubernamental ha enfrentado dos necesidades de cambios, en el proceso de política pública y en las estructuras organizacionales de administración pública.

El cambio en el proceso de política pública responde a una diversificación de la agenda pública, a la existencia de múltiples actores, a la heterogeneidad de los intereses de dichos actores y a la complejidad de los problemas públicos. La necesidad de cambios en las estructuras organizacionales al interior de la administración pública se tradujo en un constante replanteamiento de las formas de gestión pública como la gerencia pública.

Cuando un gobierno adquiere un modelo de gestión como la gerencia pública es de pensarse que se ven afectados los procesos, las decisiones y acciones gubernamentales.

¿Cómo se lleva a cabo el proceso de política pública cuando es una acción exclusiva del gobierno bajo el mecanismo de gerencia pública? ¿Cómo sería cuando se maneja bajo un contexto de democracia?

En el cuadro 4 se presenta como se desarrollarían cada una de las etapas del proceso de política pública, la constante es definitivamente la participación de actores no

gubernamentales, el uso de la gerencia pública minimiza esta participación haciendo del proceso una propiedad monopólica del gobierno. En el cuadro 5 se hace visible desde varios elementos como la gerencia pública hace uso de los instrumentos de mercado en la provisión de servicios, mientras que si el proceso de la política pública se diera bajo un contexto democrático se utilizarían instrumentos que la gobernanza ofrece, como las redes. La pregunta es ¿cuál es la prioridad la eficiencia o la legitimidad de la acción gubernamental? En la actualidad se

habla que deben ir juntas, pero los mecanismos de cada una parecen no ser compatibles. Los fundamentos de la gerencia pública y la gobernanza tienen diferencias que parecieran no poder fusionarse, sin embargo su vinculación podría generar procesos de política pública eficientes, eficaces y legítimos que den respuesta y solución a los problemas públicos. En seguida se presenta una breve revisión teórica sobre la posibilidad de vincular ambos modelos o bien la discusión del porqué no pueden unirse.

Cuadro 4. Comparación de acuerdo al proceso de la política pública

Proceso de la política pública	Gerencia pública	Contexto democrático
Identificación y definición de los problemas	En esta etapa la identificación y definición de los problemas se realiza por los gerentes públicos.	La definición de los problemas se realiza en conjunto con los actores no gubernamentales. Se define de tal forma que se aceptable y consensuado.
La definición de la agenda pública	Se establece al interior de la administración pública, ya sea por los administradores, gobernantes y grupos de poder al interior del gobierno.	Se define junto con los actores no gubernamentales. Se busca solucionar problemas públicos
Formulación y diseño de la política pública	La generación de las alternativas para abordar el problema público la realizan los gerentes públicos. La selección de alternativas y el diseño se realiza con una visión meramente técnica	Se hace en conjunto con los diferentes actores. Se considera además de las herramientas técnicas, el impacto social del proyecto.
Implementación	Utiliza un modelo top - down, es guiada por un solo cuerpo de autoridad	Utiliza un modelo bottom – up, considerando a los diferentes actores, incluyendo a aquellos a los que va dirigida la política pública.
Evaluación de la política pública	Se realiza al interior del gobierno y está basado en gestión por resultados. Utiliza indicadores de eficacia y eficiencia.	Es realizada también por agentes externos al gobierno, y además de considerar indicadores de eficiencia y eficacia, se considera el impacto social.

Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro 5. Comparación con ciertos elementos de la política pública

Elemento	Gerencia pública	Contexto democrático
Administradores	Asume la responsabilidad de los resultados de la gestión pública. Son facilitadores, y capacitadores.	Son los encargados de supervisar la implementación de los programas. Son líderes.
Ciudadano	Es visto como cliente, por lo que los servicios públicos se basan en las necesidades y perspectivas del ciudadano. Se recibe la retroalimentación de ellos a través de instrumentos de mercado y no de una relación directa.	Interviene en la fijación de estándares, toma de decisiones. Influye en las mediciones y en la evaluación de los servicios públicos. Participa en la definición de programas, su implementación y la provisión de servicios públicos.
Toma de decisiones	Enfocado al cumplimiento de objetivos.	Se enfocan al interés colectivo
Instrumentos para la toma de decisiones	Instrumentos de mercado, normatividades, técnicas y modelos.	Consensos con los diferentes actores.
Proceso	Se basa en eficiencia y eficacia, mejora continua, esquemas de competencia. Establece descentralización y desconcentración de los servicios públicos. Su medición es sobre el desempeño.	Debe contar con la aprobación de los ciudadanos. Se realiza en un contexto de interacción con actores no gubernamentales. A través de la administración de redes para la definición de políticas
Rol del Estado	Protagonista en el provisión de los servicios, aunque hace uso de las desconcentración y cede algunos servicios a empresas privadas.	Es un actor clave en la definición de objetivos de la sociedad y para vigilar la implementación de programas. Es facilitador

Fuente: Elaboración Propia.

La gerencia pública busca una reforma orientadas a la modernización interna con una orientación al mercado, como lo menciona Cabrero (1999); sin embargo comenta que en ocasiones hay procesos de reforma diferente que no se inscriben en la gerencia pública, como las del fortalecimiento de la acción democrática del gobierno, y que en esta situación es difícil que ambos procesos coincidan. El autor se cuestiona si la gerencia es una herramienta o un obstáculo para la transición democrática y comenta sobre la idea de adopción desarticulada de estrategias de la

gestión pública que implica que estas estrategias no logran integrarse a otros procesos más amplios de reforma gubernamental. (Cabrero, 2003).

Cabrero realizó un análisis hecho a partir de las prácticas de gestión pública correspondiente al premio Gobierno y Gestión local, encontrándose que en gobiernos locales con prácticas de gerencia pública la coexistencia con prácticas de democratización eran mínimas y que, las había presentaron algunos problemas en su implementación fueron modificadas o bien sustituyeron el plan inicial.

En cambio aquellos municipios en los que las prácticas eran referentes a reformas administrativas tradicionales, éstas no interfieren en prácticas democráticas que, aunque son pocas, tiene un menor nivel de tensión.

Para Cabrero la gerencia pública es un conjunto de métodos y herramientas para mejorar el desempeño gubernamental, por lo que no se debe esperar que resuelva el conjunto de retos de la acción gubernamental como lo son: la construcción de instituciones democráticas como la transparencia de la acción gubernamental, la rendición de cuentas y la interacción con las sociedades. Sin embargo, aún así, Cabrero considera que hay posibilidades que se pueda dar una convergencia en el largo plazo y que se debería iniciar con procesos de establecimiento de instituciones democráticas, para después pensar en reformas secundarias relacionadas con el aparato gubernamental. Dicho de otra forma, se requiere construir una gerencia pública en el marco de la gobernanza.

En coincidencia con Cabrero, Aguilar (2006) apunta que no es suficiente ver a la gerencia pública para el logro de la eficiencia económica del Estado, pues la eficiencia económica gubernamental es solo un fin intermedio para alcanzar el fin último de un servicio de valor para el ciudadano, la eficacia social o pública. Apunta el autor que el nuevo paso de la gerencia pública es enfocarse en la solución de los problemas de sus ciudadanos, el ciudadano debe ser el centro de la gestión pública, y debe orientarse a la calidad. Por otra parte, contrario a la idea de Cabrero al respecto de que la gerencia pública es un método de análisis y decisión, Boston (1996) argumenta que en realidad se trata de un modelo de gestión que implica la aplicación de las prácticas de la empresa privada a lo público, define al mercado como el mejor mecanismo de distribución, pues considera que este espacio tiene los mejores jueces sociales al tratarse de estructuras gubernamentales técnicas y neutras (Boston, 1996). Estas

características han definido la gestión de la administración pública, dominada desde una perspectiva económica y de mercado, basada en toma de decisiones técnicas.

Uno de los elementos en los que se basa la gerencia pública es la orientación al cliente, lo cual implica pasar de usuarios de servicios a consumidores de los servicios, es decir se conciben como clientes activos y no como recipientes pasivos de servicios (Guerrero, 2004). En este sentido, Le Grand (1991) considera que las opiniones de los clientes y los ciudadanos tiene importancia en tanto el programa público tiene un buen diseño, y esto se logra en la medida se esté apegado a las reglas de eficiencia del mercado. De acuerdo a esta línea de pensamiento, la gerencia pública limita la participación de los actores no gubernamentales en los procesos de política pública.

Es decir la gerencia pública implica la participación de actores privados en la provisión de los servicios públicos o programas mediante contratos; sin embargo el diseño de la política, formulación de la agenda, y la selección de alternativas de política pública continúa siendo una actividad de los políticos y funcionarios. Por su parte Martínez (2004) apunta por un lado que una de las debilidades de la gerencia pública es que el mercado puede tener fallas, pues aunque los mecanismos de mercado promueven eficiencia dejan de lado aspectos como el de gobernar; por otro lado, se presenta el dilema de resolver problemas públicos o administrar programas. Para este autor hay una completa desvinculación con la democracia.

En este sentido Ott, y Boonyarak (2001) establecen que hay una incompatibilidad entre la forma de gobernar democráticamente y las gerencia pública, porque ésta última pone poca atención a los roles democráticos de las instituciones; pues considera que la participación ciudadana, el empoderamiento de la comunidad, el involucramientos de las cortes, y oficiales electos son barreras para la eficiencia.

Sin embargo a pesar del argumento pesimista, estos autores afirman que es necesario mejorar el desempeño de los programas públicos y de las agencias públicas, no solo con la gerencia pública sino con controles democráticos, rendición de cuentas, controles de instituciones electorales y judiciales que constitucionalmente tienen la autorización para la protección del interés público mediante el trabajo conjunto para promover la democracia y el interés público.

Para Box (2001) la gerencia pública hace más eficiente a la administración pública, pero en ciertos aspectos, puede amenazar a la gobernanza democrática, ya que el actual arreglo de las instituciones ha deteriorado los procesos democráticos provocando la distancia entre el ciudadano y sus instituciones. Propone un modelo de democracia sustantiva la cual implica una colaboración entre ciudadanos y administradores públicos basada en compartir el conocimiento y no por control. Esto implica que los ciudadanos tienen la habilidad de gobernarse. Este modelo de colaboración da a los ciudadanos el conocimiento y las técnicas que necesitan para tratar los asuntos de política pública, además proveen de un foro para la deliberación y toma de decisiones.

Con relación a la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, existe una constante en ciertos autores en que solo es enunciativa la importancia de la gobernanza dada la complejidad de la acción pública, sin embargo no se hacen propuestas para integrar las prácticas de gerencia pública y la gobernanza. Un primer esfuerzo lo hace Kudo (2003) describiendo el modelo "new public", un modelo de gobernanza que implica el rediseño del dominio público y cooperación en la provisión de los servicios públicos. Este sistema introduce el concepto de gobernanza, considera la participación ciudadana, el outsourcing y las diferentes formas de asociación. Esta asociación depende de los tipos de proyectos públicos: los que requieren un fuerte y directo

involucramiento del sector público; los que pueden ser sujetos de outsourcing o de alguna tipo de asociación; y los que pueden pasar por completo al sector privado.

En resumen la postura ante la discusión sobre la convergencia de las prácticas de gerencia pública y los procesos de política pública democráticos, es que no es posible su integración dada la características que definen su naturaleza, sin embargo confluyen en que es imperante buscar los mecanismos que logren una gestión pública por medio de eficiencia gubernamental y por procesos de política pública legitimados al llevarse a cabo en un contexto democrático

Conclusiones:

La crisis de legitimidad del Estado, aquel en el cual toda la acción pública estaba centrada en él ha generado la necesidad de replantear la estructura gubernamental y los roles de los individuos y grupos que conforman dicho Estado. La gerencia pública implicó la participación de nuevos actores en la provisión de los servicios públicos o programas y además una forma de organización burocrática con prácticas empresariales. Sin embargo el diseño de la política, formulación de la agenda, y la selección de alternativas de política pública, es decir el proceso de la política pública continuó siendo una actividad de los políticos y funcionarios.

Lo anterior coincide de manera específica en la suministro de los bienes públicos con la administración tradicional, en donde la forma de ser provistos era a través del sistema político, mientras que en la nueva gerencia pública a través de actores privados, sin que estos tengan incidencia en el diseño, es decir las decisiones políticas se siguen tomando hacia adentro de la estructura de la administración pública.

En este sentido se inicia a partir la década de los 90's a plantearse más que un modelo una teoría que enriquecería la modernización de la administración pública, y cuyo fundamento es la consideración de la participación de actores privados, que no

si sigue propiamente los modelos de mercado o empresariales, pero si una relación con otros sectores, la gobernanza. Aguilar (2006), plantea dos aspectos para dilucidar el surgimiento del concepto de gobernanza, y lo hace desde una perspectiva temporal; primero, habla de una sociedad que mira al pasado para deslindarse de las formas de gobierno autónomas; y segundo mira al futuro, hacia el nuevo modelo de gobernar que implica nuevos actores colectivos e interdependientes, con nuevas relaciones entre el gobierno y estos actores que consideran que la acción privativa del gobierno es insuficiente y contraproducente.

Con respecto a lo anterior se habla, pues que la gobernanza implica la dirección de la sociedad que trascienda la acción gubernamental, mediante la deliberación y acción de actores económicos y sociales independientes. Entonces la política pública se establece ya no solo desde las estructuras burocráticas gubernamentales, sino también desde los actores no gubernamentales, mediante formas de asociación y cooperación para hacer frente a los problemas públicos.

Estas nuevas formas de asociación para gobernar conforman redes formales o informales para atender los asuntos que, ya sea el gobierno no atiende, o bien el gobierno no atiende eficazmente. En la actualidad estas nuevas formas de gobernar, por un lado con un modelo de gerencia pública para hacer más eficiente la gestión y por otro un proceso de política pública con un enfoque de gobernanza o bien en un contexto democrático se ven presentes en la administración pública, sin embargo su confluencia no necesariamente es positiva, así que la pregunta que surge tras la reflexión de estos temas es ¿cuál es el grado real de la compatibilidad de la gerencia pública y los procesos de política pública democráticos?

Bibliografía

1. Aguilar, L. (1992a) El estudio de las políticas públicas. México, DF: Miguel Ángel Porrúa
2. Aguilar, L. (1992b) La hechura de las políticas. México, DF: Miguel Ángel Porrúa
3. Aguilar, L. (2006) Gobernanza y Gestión Pública. Fondo de Cultura Económica. México.
4. Anttiroiko, A. (2006) Towards Network Democracy? Presentación preparada para el seminario "Politics on the Internet: New Forms and Media for Political Action," Noviembre 24-25, 2006, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia
5. Arellano, D. (2004) Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre sus uso, en Gerencia Pública: una aproximación plural, UNAM, México DF
6. Barzelay, M. (2001a). The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley, California: University of California Press .
7. Barzelay, M. (2001b): "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Num. 19, Caracas
8. Barzelay, M. (1998) Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
9. Bazúa, E y G.Valenti (1993) Hacia un enfoque amplio de Política Pública, Revista de Administración Pública. Revista de Administración Pública, No. 84, 25-81.
10. Box, R., Marsh, G., Reed, B., y Reed, C. (2001) New Public Management and Substantive Democracy. Public Administration Review. Septiembre-Octubre, Vol. 61, No. 5, pp. 608-619.

11. Boston J. et al. (1996) Public Management: The New Zealand Model, Oxford University Press, Oxford.
12. Cabrero, E. (1999) Gerencia Pública Municipal: conceptos básicos y estudios de caso. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
13. Cabrero, E. (2003) Políticas públicas municipales: una agenda en construcción. Miguel Ángel Porrúa.
14. CLAD, (1999) Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Reforma y Democracia, No. 13, Venezuela.
15. Dunsire, A. (1995) "Administrative Theory in the 1980: a View", United Kingdom, Public Administration, Vol. 73, spring, pp. 17-40.
16. Guerrero, O. (Coord.) (2004) Gerencia pública, una aproximación plural. Universidad Nacional Autónoma de México.
17. Gruening, G. "Origin and Theoretical Basis of New Public Management," International Public Management Journal 4, no. 1: 1-25, Hamburg, Germany
18. Kudo, H. (2003) Between the 'governance' model and the Policy Evaluation Act: New Public Management in Japan, International Review Administrative Sciences, Vol. 60, , 483-504, SAGE publication, London.
19. Le Grand, J. (1991) The Theory of Government Failure, British Journal of Political Science, vol. 21, núm. 4, pp. 423-442. Cabrero, E. (2005) La nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. Gestión y Política Pública, Vol. XIV, núm. 3 pp. 599-618, México.
20. Martínez, J. (2007) Nueva Gerencia Pública: un análisis comparativo de la administración estatal en México. Miguel Ángel Porrúa, México.
21. Ott, S. y Boonyarak, P. (2001) New: Public Management: Public Policymaking Dilemmas: Balancing between Administrative Capacity, Control and Democratic Governance. Public Organization Review: A Global Journal 1: 487-492
22. Peters, G. (2004) Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En Pardo, M. (comp) De la administración pública a la gobernanza. El Colegio de México, A.C., México.
23. Rivera, F. (2007) Gerencia Cataláctica: anatomía de la nueva gerencia pública. Miguel Ángel Porrúa, México.
24. Wildavsky, A. (1985). The once and future school of public policy. Public Interest, 79, 25-41.

Anexo 1

Cuadro 2. Características de la gerencia pública

Característica	Acciones
Visión de ciudadano como cliente	<p>Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias</p> <p>Línea telefónica de atención ciudadana</p> <p>Manuales de trámites de servicios públicos</p> <p>Ventanillas multitrámite</p> <p>Módulo de atención ciudadana</p> <p>Encuestas de opinión</p> <p>Modulo de consultada ciudadana como referéndum</p> <p>Programas de calidad</p> <p>Premios de calidad</p> <p>Certificación de servicios ISO 9000</p> <p>Existencia de instrumentos administrativos de defensa del ciudadano como la “Carta del ciudadano”</p> <p>Órganos autónomos de defensa del ciudadano</p>
Mayor utilización de tecnologías de información	<p>Página electrónica del gobierno</p> <p>Sistema electrónico de quejas y sugerencias, guías de trámite</p> <p>Comunicación con los ciudadanos vía medios de comunicación como radio o tv</p> <p>Sistemas electrónicos de procesos administrativos internos para licitaciones o declaraciones patrimoniales</p> <p>Automatización de procesos administrativos</p> <p>Desarrollo de redes gubernamentales internas de voz y datos e-government o sistemas de administración</p>
Descentralización	<p>Se menciona en documentos oficiales</p> <p>Participación ciudadana (descentralización política)</p> <p>Desconcentración de oficinas gubernamentales (descentralización administrativa)</p> <p>Desregulación (descentralización económica)</p> <p>Técnicas de dirección compartida (Osborne y Gaebler, 1992), técnicas de calidad y programas de desarrollo de empleados y empowerment</p> <p>Reformas legales o documentos normativos que regulan este tipo de acción</p>
Rendición de cuentas	<p>Desarrollo de sistemas electrónicos</p> <p>Firma de convenios con autoridades federales sobre control y evaluación de la gestión estratégica</p> <p>Diseño de indicadores y estándares de medición para cobertura, impacto social, calidad o aplicación de recursos</p> <p>Instrumentos de medición del desempeño</p> <p>Desarrollo de sistemas estatales de evaluación de desempeño</p> <p>Auditorias y evaluaciones periódicas</p> <p>Programas de transparencia, control y rendición de cuentas</p>
Planeación y gestión estratégica	<p>Se menciona en documentos oficiales</p> <p>Profesión o perfil académico de los directivos</p> <p>Denominación de sus oficinas con términos sobre reingeniería, innovación, calidad, productividad, gestión pública y desarrollo gubernamental</p> <p>Acciones que se identifican con algún elemento de la planeación estratégica: misión, visión, meta, FODA, objetivos.</p> <p>Desarrollo e implementación de planeación estratégica en las oficinas gubernamentales</p>

Continuación Anexo 1

Cuadro 2. Características de la gerencia pública

Característica	Acciones
Planeación y gestión estratégica	Sistemas de evaluación del desempeño
Contratos	Contratación de servicios de entidades públicas y privadas para la realización de obras públicas Contratación de entidades públicas y privadas para servicios profesionales como asesorías y capacitación Contratos para que las empresas produzcan un bien u ofrezcan algún servicio al gobierno Contratación con instituciones bancarias para recaudar contribuciones Contratos que las empresas u organismos no gubernamentales del algún servicio o produzcan un bien para los ciudadanos.

Fuente: Martínez, J. (2007) Nueva Gerencia Pública: un análisis comparativo de la administración estatal en México. Miguel Ángel Porrúa, México.