

**I Congreso Internacional en Gestión Pública y Planificación
Estratégica.
Valencia, Venezuela Julio 2008**

Centro Venezolano de Desarrollo Gubernamental (CVDG)

**Retos y Perspectivas de la Nueva Gerencia
Pública en América Latina**

Andrés Valdez Zepeda *

Resumen

En esta investigación, se hace un análisis sobre la introducción y desarrollo, así como las modalidades de aplicación concreta que ha adquirido la nueva gerencia pública en América latina. Se describen, también, los retos y perspectivas de esta nueva tendencia neogerencial aplicada al espacio público. Se concluye que a veinte años de la nueva gerencia pública en América Latina, muchos de los problemas que le dieron origen (corrupción, alta ineficiencia gubernamental, alto burocratismo, etc.), siguen presentes en la región y que la mayoría de los ciudadanos no percibe un cambio real entre la administración pública tradicional y lo que se ha dado en llamar la nueva gerencia pública.

Palabras clave. Nueva gerencia pública, América latina, crisis del modelo, retos y perspectivas, nuevos paradigmas del espacio público.

Introducción

La gerencia pública, también llamada nueva gestión pública, es una nueva tendencia administrativa de los asuntos públicos, iniciada desde fines de la década de los ochentas y principios de los noventa del siglo XX, orientada a efficientar el uso de los recursos con que cuenta toda sociedad y lograr un mejor gobierno, mediante el uso de novedosas técnicas, métodos, conocimientos, procesos y sistemas, muchos de los cuales han sido aplicados en el sector empresarial privado (Bozeman 1998, Valdez 2002, Olías de Lima 2001, Aguilar, 2001).

El término gerencia, proveniente del mundo anglosajón, representa una vertiente de modernización, inscrita dentro de la corriente racionalista, que busca efficientar los procesos administrativos y mejorar el nivel de competencia o eficiencia gubernamental. De hecho, el término gerencia connota un cierto manejo estratégico,

pragmático y profesional de las políticas públicas, cuyas líneas principales son ejecutivas y operativas. Este nuevo paradigma representa una forma diferente de administrar y visualizar los asuntos públicos y de gobierno en la orbe.¹

A casi dos décadas de inicio y vigencia de este nuevo constructo en América Latina, es importante evaluar sus logros, así como determinar los retos y perspectivas de la gerencia pública de cara a los nuevos tiempos de globalización, democracia, hipe competencia y alto desarrollo tecnológico.

En el presente escrito, se describen las diferentes modalidades instrumentales y prácticas más comunes de gerenciamiento que se impulsan en América latina como parte de la nueva tendencia neogerencial. En esta primer parte, se concluye que la nueva gerencia pública ha implicado un discurso modernizador de parte de las elites gobernantes que no necesariamente se ha reflejado en la existencia de un mejor gobierno o en una mayor eficiencia de parte de las estructuras y actores gubernamentales.

En un segundo apartado, se hace una revisión de las formas o modelos de incorporación de la nueva gerencia pública en las diferentes naciones de América latina. En esta segunda parte, se concluye que la gerencia pública en la región ha tenido un desarrollo desigual y diferenciado, lo que impide poder hacer generalizaciones sobre esta ola de modernización de la administración pública en la región.

En un tercer apartado, se aborda la descripción de los retos y desafíos que enfrenta la nueva gerencia pública tanto desde la perspectiva disciplinar, así como desde el campo pragmático del ejercicio gubernamental. Se concluye que a dos décadas de vigencia de esta nueva visión gerencial, los problemas que le dieron origen, como la ineficiencia y la corrupción gubernamental, entre otros, no han sido superados en la región. Finalmente, en un cuarto apartado, se abordan algunas reflexiones sobre las tensiones que han generado este nuevo paradigma, de cara a la nueva gobernabilidad democrática y de redefinición del papel del Estado en el bienestar y desarrollo de las sociedades modernas.

La nueva gerencia pública *at work*

¹ El término gerencia, también, se utiliza como sinónimo de administración, dirección, liderazgo o gestión especializada. Es decir, de cierta manera, se usa como equivalente de liderazgo, pero con un perfil profesional, técnico y operativo en la que lo que importa son los resultados y la eficacia de las acciones, teniendo como referente temporal, el corto plazo.

Para Michael Barzelay (2002), la nueva gerencia pública debe ser concebida como un debate o diálogo cosmopolita, más que como una nueva tendencia, teoría o modelo de la administración de los asuntos públicos y de gobierno. De esta forma, Barzelay (2002) define a la nueva gestión pública como "un ámbito de debate profesional sobre la estructura, gestión y control de la administración y el sector público."

Sin embargo, para la mayoría de los estudiosos de los fenómenos públicos (Olías, 2001 Roel 1999), la gerencia implica una nueva tendencia, visión o teoría que impulsan los gobiernos en la búsqueda de maximizar los beneficios a la ciudadanía de manera eficaz, administrando los recursos con el mayor rendimiento posible (Vázquez, 2006).

Esta es una nueva tendencia cuyo rasgo distintivo, es la incorporación de la visión empresarial privada en la administración pública, privilegiando la búsqueda de la eficiencia y la productividad. De hecho, la gerencia pública, en gran medida, es un nuevo modelo neogerencial en la que prácticas, procesos, modelos, técnicas, sistemas y métodos que han surgido en el sector empresarial y han ayudado a eficientar y mejorar procesos y sistemas organizacionales, hoy día se usan o aplican en la administración pública.

Tales son los casos como la implementación de procesos de reingeniería, administración de la calidad, administración por resultados u objetivos, benchmarking, bursatilización de las finanzas y calidad total en el sector público, entre otras. Sin embargo, la nueva gerencia pública incluye, además, prácticas y visiones diferentes de lo que fue la administración pública tradicional, ya sea en su interrelación con los ciudadanos o en la nueva forma como se gestionan los asuntos públicos (Valdez, 2002).

Los países que han adoptado la gerencia pública como paradigma dominante en los esfuerzos de modernización de la administración pública han impulsado una serie de acciones, técnicas y métodos administrativos que van desde los orientados a mejorar la eficiencia gubernamental, como el gobierno electrónico, los sistemas de certificación de la calidad total, pasando por las acciones tendientes a la desburocratización y la mejora regulatoria, hasta políticas orientadas a hacer más responsable y transparente el ejercicio de gobierno (Moreno, 1998).

En lo general, en América Latina es común encontrar casos prácticos de modernización de la administración pública, tanto a nivel federal, regional o local, que incluyen la siguiente temática: Responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, legalidad y respeto al estado de

derecho, gobierno participativo o promotor de la participación ciudadana, calidad en los servicios, calidad en la gestión, gobierno de resultados, evaluación de la gestión gubernamental, gobierno electrónico, mejora regulatoria, simplificación administrativa, desburocratización, descentralización, planeación estratégica, *benchmarking*, reingeniería, finanzas públicas sanas, profesionalización de la administración pública, mercadotecnia pública, bursatilización de las finanzas, federalismo fiscal, *outsourcing* en el espacio público, contratación por desempeño, fortalecimiento de las gestiones públicas locales, ética pública, innovación de las prácticas administrativas, modernización de tecnologías administrativas, así como generación del cambio organizacional y tecnológico, entre otras.²

Estas nuevas prácticas neogerenciales vigentes en el sector público provienen, en su mayoría, del sector privado y aluden a su específica manera de obtener resultados para el mercado, alineando lo público con los principios vigentes en el sector privado (Avalos 2004, Olías de Lima, 2001).

Desarrollo desigual y diferenciado

Como paradigma emergente, la nueva gerencia pública fue incorporada en la mayoría de los países de América latina, por un lado, como parte de las condicionantes de carácter internacional ligadas al financiamiento externo (Córdoba, 2006) y, por el otro lado, como producto de los procesos de democratización y construcción de ciudadanía en la región. De esta forma, en un primer plano, los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), condicionaban los empréstitos, su renovación o la aprobación de nuevos fondos de deuda al cambio de la política económica, los planes de ajuste y reestructuración y la transformación de las administraciones nacionales, que incluían la adopción del nuevo modelo de gerencia pública, con el fin de hacerla, según se decía, más eficiente y racional.³ En un segundo plano, las nuevas exigencias sociales, en un contexto de democratización y crisis del modelo de administración pública tradicional, que demandaban un mejor ejercicio en la gestión gubernamental y la constante búsqueda de legitimidad de las elites

² Esta temática, que ha generado un nuevo léxico neogerencial, muchas veces, se incluye como parte de los términos reforma del Estado, reforma de los poderes públicos e instituciones gubernamentales o, simplemente, como programa de modernización de la administración pública.

³ Véase Córdoba Jaimes, Edgar, Administración y Gestión Pública en Venezuela: Aproximación a los Cambios y Transformaciones, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, 2006.

gobernantes, motivaron que este paradigma fuera aceptado y adoptado con mayor facilidad.

De esta forma, la nueva tendencia neogerencial estuvo ligada tanto a los condicionamientos externos y la democratización del sistema político, como también a los cambios de política económica y los ajustes estructurales de corte neoliberal de fines de la década de los ochentas. Este cambio de perspectiva ponía énfasis en la participación y centralidad del mercado y no del Estado en el desarrollo económico, como lo hacía, en su momento, el modelo de sustitución de importaciones, postulando, en consecuencia, la necesidad de sustituir el Estado obeso, ineficiente y costoso, por el Estado mínimo, eficiente y productivo.

Sin embargo, la nueva gerencia pública no se incorporó de lleno en todas las administraciones nacionales que solicitaban apoyos financieros a los organismos internacionales, ni en todas las naciones que experimentaron procesos de transición de su sistema político, sino que en cada país la incorporación adquirió un modelo particular o forma *sui géneris*.

Fue así como la nueva gerencia pública se incorporó o se adoptó en los diferentes países de América latina de manera desigual y diferenciada, de tal forma, que en algunas naciones como México, Colombia, Brasil, Costa Rica, Venezuela, Panamá, Argentina y Chile, representó el nuevo "credo" o "dogma dominante" de las burocracias gubernamentales, mientras que en otros, como Uruguay, Ecuador, Bolivia y Nicaragua su aplicación fue, más bien, tímida y tardía. Por su parte, en otras naciones más, como Guatemala, El Salvador y Haití, la nueva gerencia pública sólo representó un referente discursivo que mostraba cierta intencionalidad de la clase gobernante por lograr una verdadera modernización de los procesos administrativos en el espacio público, pero que por diferentes circunstancias y factores, no pudo concretarse como programa y como política seria y consistente de gobierno.

En la región, se pueden identificar tres formas o modelos diferentes de incorporación de la nueva gerencia pública en los procesos gubernamentales. El primero, la incorporación completa tanto de la filosofía y los principios de la nueva gerencia pública, así como de las técnicas, métodos y procedimientos que lo conforman.

La incorporación completa del nuevo paradigma de la gerencia pública en la esfera gubernamental implicó que los gobiernos, tanto nacionales como locales, aceptaran sin reticencias esta nueva perspectiva de administración, por lo que impulsaron programas, proyectos y acciones neo gerenciales tendientes a lograr una mayor

eficiencia gubernamental y, en general, para lograr la modernización de la administración pública bajo principios gerenciales.

Este bloque de países que aceptaron, en su momento, y se incorporaron de lleno a la nueva ola neogerencial lo hicieron, por un lado, producto de los condicionamientos y recomendaciones externas por los organismos financieros internacionales y, por el otro, porque también consideraron a la nueva gerencia pública como la mejor alternativa para enfrentar la crisis de legitimidad y eficiencia que enfrentaba la administración pública, así como la demanda de los ciudadanos.⁴

El segundo modelo de incorporación fue parcial o incompleto y se dio en el bloque de países que han cuestionado la intencionalidad de las recomendaciones por las agencias financieras internacionales, incluyendo al FMI, el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), entre otros. De hecho, su incorporación a la nueva tendencia neogerencial fue, más bien, crítica, ya que consideran que no es posible creer que a los organismos financieros internacionales les preocupe la calidad y eficiencia de los gobiernos latinoamericanos o la calidad de los servicios gubernamentales que reciben los ciudadanos, si no que, se aducía, la preocupación central de estos organismos internacionales eran la fortaleza financiera de las naciones y la capacidad de pago de la deuda y empréstitos que tienen los países de América latina (Guerrero, 2001).

Sin embargo, en este bloque de naciones se impulsaron también acciones, programas y políticas de modernización de la administración pública que entran o forman parte del nuevo paradigma de la gerencia pública, como la rendición de cuentas, la transparencia y acceso a la información pública y gubernamental, la calidad en los servicios, así como el fomento de una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. El uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la eficientización de los servicios públicos, como el gobierno electrónico y la nueva gerencia digital y en línea, son otros de los procesos neogerenciales que se han incorporado en estas naciones como parte de las acciones de modernización de la administración pública y por los nuevos tiempos de democratización que se vivían en la región.

⁴ Adicionalmente, la formación académica en universidades extranjeras, principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica y Europa, de grupos amplios de profesionistas de las políticas públicas, la administración pública y la gerencia gubernamental, facilitó la adopción al nuevo modelo neogerencial.

El tercer modelo de incorporación de la nueva gerencia pública en las áreas gubernamentales fue, más bien, discursivo, como parte de los ritos protocolarios y de retórica gubernamental, misma que no se reflejaron necesariamente en la realidad. A lo mucho, lo que se impulsó fueron políticas y acciones de modernización de la administración pública que simulaban el cumplimiento de las condicionantes de los organismos financieros internacionales, pero que estuvieron lejos de apegarse a lo que es un verdadero sistema, por ejemplo meritocrático o de profesionalización de la administración pública. En la práctica, siguió predominando el viejo paradigma de administración pública obesa, centralizada, burocratizada y con altos niveles de corrupción e ineficiencia.

Retos y desafíos de la nueva gerencia pública

En las últimas dos décadas, se ha invertido una gran cantidad de recursos económicos en los diferentes programas de modernización de la administración pública en América Latina en sus diferentes dimensiones, ya sea funcional, estructural, comportamental, relacional, normativa e institucional (Arellano y Cabrero, 1993). Sin embargo, desde la perspectiva ciudadana, los resultados alcanzados en los países que han logrado una incorporación completa o parcial de este paradigma, son aún mediocres o poco significativos.⁵

Es decir, a pesar de los propósitos y fundamentos teóricos de la nueva tendencia neogerencial, así como de la cuantiosa inversión económica realizada, la nueva gerencia pública no ha logrado aumentar o mejorar la percepción de los ciudadanos sobre la calidad y eficiencia de los servicios públicos, el problema de la corrupción sigue presente en las estructuras y dependencias gubernamentales, el costo y tamaño de las burocracias gubernamentales es alto y ha seguido en aumento y muchos de los problemas del subdesarrollo no han sido superados como la pobreza, el analfabetismo y el desempleo.

De hecho, en muchos países de la región, incluyendo los que han alcanzado una incorporación completa, la nueva gerencia pública, entendida como un gobierno eficiente y responsable, ha sido, más bien, un objetivo o una meta a alcanzar, más que una realidad. La mayoría de los ciudadanos no perciben que exista un buen gobierno, ya que en varios países de la región el nivel de evaluación de los ciudadanos sobre la gestión de los mandatarios o presidentes de la

⁵ Si se toma en cuenta la recomendación neogerencial de evaluarlo en su relación costo/beneficio o en relación con la percepción ciudadana respecto de la eficiencia gubernamental.

república no rebasa los 47 puntos porcentuales, lo que implica una calificación eminentemente reprobatoria.⁶

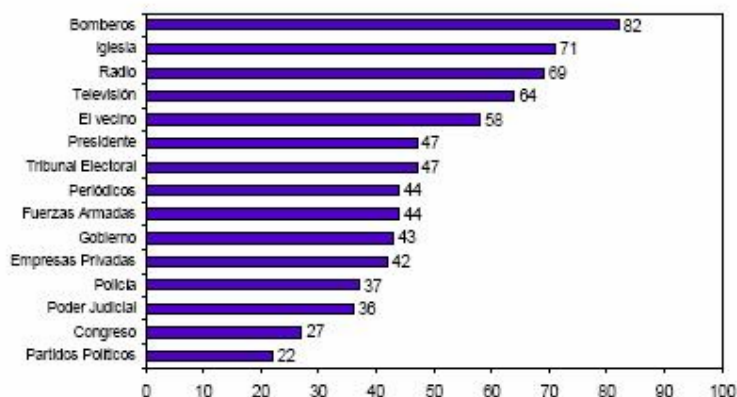
De la misma forma, el nivel de confianza de los ciudadanos sobre sus gobiernos y las instituciones gubernamentales decreció. Por ejemplo, en México sólo el 15 por ciento de los ciudadanos confían en que sus impuestos se gastan de forma adecuada, representando uno de los porcentajes más bajos de América Latina. Los mexicanos son más desconfiados que los ciudadanos de Colombia, Argentina, Chile y Venezuela, según el documento Perspectivas Económicas para América Latina del Banco Mundial del 2007.

De acuerdo al Informe Latinobarómetro 2007, solamente el 39 por ciento de los ciudadanos de la región señaló confiar en el gobierno. De igual forma, este mismo estudio muestra que sólo el 43 por ciento de la población entrevistada confía en el presidente. Sobre la confianza en las instituciones, con la acepción de las fuerzas armadas que obtienen un 51 por ciento en este Índice, la gran mayoría de las otras instituciones gubernamentales, principalmente los relacionados con los poderes legislativo y judicial, obtienen un puntaje menor al 40 por ciento.

La siguiente gráfica muestra el nivel de confianza de los ciudadanos de América Latina sobre algunas instituciones, sobresaliendo por la desconfianza las instituciones políticas.

CONFIANZA EN ... AMÉRICA LATINA 2006

*P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? *Aquí sólo 'Mucha' más 'Algo'.*



Fuente: Latinobarómetro 2006. n= 20.234



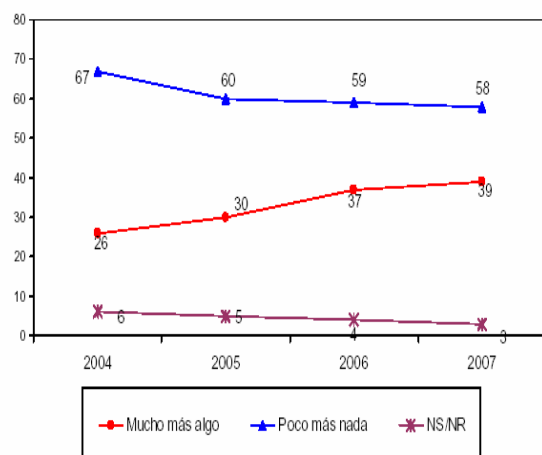
⁶ Véase en la página www.consulta.com.mx la encuesta sobre mandatarios, septiembre del 2007.

La corrupción en la esfera gubernamental sigue siendo el lastre de las sociedades latinoamericanas, principalmente las más pobres, ya que el problema de la corrupción no ha sido superado, a pesar de las nuevas políticas en la esfera pública de transparencia y rendición de cuentas. De acuerdo al informe 2007 de Transparencia Internacional, que genera el Índice de Percepción de la Corrupción que va de 10 para un Estado considerado como "limpio" a 0 para uno considerado "corrupto," Chile obtiene 7 puntos, España y Uruguay 6.7, Costa Rica 5, Cuba 4.2, Salvador 4.0, Colombia 3.8, Brasil, México y Perú 3.5, Argentina 2.9, Bolivia 2.9, Nicaragua 2.6, Paraguay 2.4, Ecuador 2.1, Venezuela 2.0 y Haití 1.6. Es decir, la gran mayoría de las naciones latinoamericanas no ha superado o, incluso, reducido los niveles de corrupción gubernamental.

En la siguiente gráfica se muestra la percepción de los latinoamericanos sobre si observan o no progreso en el combate a la corrupción.

PROGRESO EN LA REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN AMÉRICA LATINA 2004 - 2007

P. ¿Cuánto cree Ud. que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos 2 años? Aquí sólo 'Mucho' más 'Algo' y 'Poco' más 'Nada'



Fuente: Latinobarómetro 2004-2007.



En materia de competitividad, América latina, como región, sigue también con fuertes rezagos en comparación con otras zonas del mundo. De acuerdo al Índice de Competitividad Global para 2006-

2007, que elabora el Foro Económico Mundial, la competitividad en la región, con la excepción de Chile, es baja.⁷

El siguiente cuadro muestra la ubicación de los diferentes países de América latina en el Índice de Competitividad Global entre los años 2005 y 2006.

Índice de Competitividad Global 2005-2006			
País	Calificación	Ranking de Latín América y el Caribe	Ranking en 117 países
Chile	4.84	1	27
Argentina	4.09	2	54
Costa Rica	4.08	3	56
Brasil	4.08	4	57
Colombia	4.07	5	58
México	4.07	6	59
El Salvador	4.05	7	60
Jamaica	4.03	8	63
Panamá	4.00	9	65
Trinidad y Tobago	3.99	10	66
Uruguay	3.95	11	70
Perú	3.83	12	77
Venezuela	3.71	13	84
Ecuador	3.59	14	87
República Dominicana	3.56	15	91
Guatemala	3.50	16	95
Nicaragua	3.48	17	96
Honduras	3.47	18	97
Bolivia	3.39	19	101
Paraguay	3.36	20	102
Guyana	3.27	21	108

Fuente. Foro Económico Mundial.

En materia de gestión gubernamental, de acuerdo a los Indicadores de gobernabilidad 2006, presentado por el Banco Mundial en el 2007, en la mayoría de los países de América Latina, con la excepción de

⁷ Para la elaboración de este ranking de competitividad, se toma en cuenta tres áreas. La primera se refiere a los requerimientos básicos, que incluyen infraestructura, instituciones, macroeconomía, salud y educación primaria. En segundo lugar, se evalúan los factores de innovación, específicamente la sofisticación de los negocios y la innovación propiamente dicha. En tercer y último lugar, se toman en cuenta factores reforzadores de la eficiencia, como la capacitación y educación superior, la eficiencia del mercado y la preparación tecnológica.

Chile que muestra mejores estándares, sigue predominando el mal gobierno y la ineficiencia gubernamental en la región.⁸ Estos informes muestran que, en gran medida, la reorganización del Estado y la modernización de la administración gubernamental bajo el nuevo paradigma de la nueva gerencia pública no ha funcionado del todo.

El siguiente cuadro refleja el nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios básicos que reciben del gobierno.

Índice de Satisfacción con los Servicios Básicos 2006-2007						
	Satisfacción Alta		Satisfacción Media		Satisfacción Baja	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Uruguay	45	39	27	37	18	24
Republica Dominicana	39	27	32	27	29	36
México	36	21	31	33	33	46
Argentina	34	22	32	39	32	40
Panamá	28	17	39	35	32	49
Venezuela	26	25	30	31	44	45
Colombia	25	23	39	41	36	36
Guatemala	25	21	31	23	44	56
Costa Rica	25	20	39	42	36	38
Honduras	23	27	26	29	51	44
El Salvador	23	45	29	23	48	32
Brasil	23	13	34	33	43	54
Ecuador	22	22	24	22	53	55
Chile	21	19	41	32	38	49
Bolivia	20	19	34	30	46	51
Nicaragua	16	23	27	35	57	42
Perú	13	08	21	21	66	71
Paraguay	11	12	21	23	68	65
Latinoamérica	26	22	32	31	42	46

Fuente. Latinobarómetro 2007.

De igual manera, a pesar de la nueva legislación y los diversos esfuerzos de los gobiernos de la región por implementar programas de profesionalización de la administración pública, sigue siendo, por ejemplo, la membresía partidista, así como la identidad ideológica o política, lo que se privilegia por encima del mérito, las capacidades y la experiencia del personal en el ingreso y promoción de los

⁸ Los indicadores de la gobernabilidad en el ámbito mundial miden los siguientes seis componentes de buen gobierno. 1. Voz y rendición de cuentas. 2. Estabilidad política y ausencia de violencia. 3. Efectividad gubernamental: mide la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado al que es independiente de presiones políticas, la calidad de la formulación y ejecución de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas. 4. Calidad regulatoria. 5. Estado de derecho. 6. Control de la corrupción.

funcionarios públicos. Por ejemplo, en la República Dominicana la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa no ha impedido que los aspectos políticos se privilegien sobre el mérito en el ingreso y promoción del personal en la esfera gubernamental. Esto mismo pasa en varios países de la región. En este sentido, el reto para los Estado latinoamericanos sigue siendo la real profesionalización de sus burocracias gubernamentales.

Por otro lado, la nueva gerencia pública fue adoptada en la región como paradigma por parte de los gobiernos apoyadores de las políticas económicas de corte neoliberal, sustentadas principalmente por partidos políticos de derecha. Sin embargo, la alternancia política hacia gobiernos de izquierda, realizada desde la pasada década en muchos países de América Latina, es una muestra clara y contundente de la insatisfacción social con los gobiernos en turno y con su modelo de gerenciamiento. Es decir, la alternancia refleja, de cierta manera, una crisis del paradigma de la nueva gerencia pública, en la medida que no necesariamente generó gobiernos más eficientes, responsables y honrados, ni tampoco proporcionó servicios públicos de calidad.

Esto es, ante la incapacidad de resolver los problemas no sólo económicos, sino también los relacionados con la gestión gubernamental, los electores han optado por la alternancia como una forma de protesta o de reprobación de los gobiernos sustentados en el paradigma de la gerencia pública.

En términos generales, la mayoría de los ciudadanos de América latina no han mejorado la valoración sobre la legitimidad funcional y la eficiencia de los gobernantes actuales, sustentados en la nueva gerencia pública, en comparación con los gobiernos anteriores apoyados en la administración pública tradicional.

La nueva gerencia pública se introdujo a la región también como parte de los procesos de transición a la democracia, misma que se sustentan en la pluralidad, la competencia y la construcción constante de legitimidad. Sin embargo, en general, sólo el 37 por ciento de los ciudadanos de América latina señaló en el 2007 estar satisfecho con la democracia, como se muestra en el siguiente cuadro.

De la misma forma, sólo el 22 por ciento de los ciudadanos de la región señaló que está altamente satisfecho con los servicios básicos recibidos, mientras que un 46 por ciento indicó que su satisfacción es baja, como se muestra en la siguiente tabla.

En el mismo sentido, de acuerdo a Latinobarómetro 2007 la mayoría de los ciudadanos de la región, señalaron que no están satisfechos con los servicios que presta el Estado. En la siguiente gráfica se

muestra el porcentaje de ciudadanos que dijo estar “muy satisfecho” más “satisfecho” con los diversos servicios que presta el Estado.

SATISFACCIÓN CON SERVICIOS DEL ESTADO

AMÉRICA LATINA 2007

*¿Diría usted que se encuentra satisfecho con los siguientes servicios donde usted vive? *Aquí solo 'Muy satisfecho' más 'Más bien satisfecho'*



Lo más grave y preocupante sigue siendo que la nueva gerencia pública no ha significado, necesariamente, un aumento de la calidad de vida de las sociedades latinoamericanas. Los problemas de pobreza, desempleo, marginación y analfabetismo siguen presentes en la mayoría de los países de la región.

De hecho, en varias naciones de este subcontinente persiste una profunda crisis de legitimidad de las estructuras gubernamentales y de las instituciones políticas, como es el caso de México, Perú y Uruguay, donde la confianza y credibilidad de la ciudadanía en su gobierno y en las instituciones públicas no ha aumentado, sino más bien ha decrecido.

En suma, la “nueva” gerencia pública impulsada desde hace casi dos décadas no ha significado un mejoramiento real de la gestión gubernamental ni de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos en varios Estados latinoamericanos. La corrupción y las prácticas deshonestas de los funcionarios públicos persisten, el cumplimiento del Estado de derecho sigue siendo una asignatura pendiente y los niveles de confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado, principalmente las gubernamentales, han experimentado un decremento. En este sentido, bien valdría la pena hacer una evaluación sobre los resultados tangibles generados por la nueva gerencia pública, ya no sólo en comparación con el modelo de administración pública tradicional, sino también con respecto de modelos alternativos existentes en la orbe.

Tensiones del nuevo modelo gerencial

La filosofía que acompañó al nuevo modelo de gerencia pública se sustenta en dos principios rectores: primero, "hacer más con menos" y segundo, "mejorar la eficiencia y la productividad de las estructuras e instituciones públicas," racionalizando el gasto y construyendo un gobierno de resultados con servicios públicos de calidad para los ciudadanos. Es decir, la gerencia pública, como modelo de gestión, reclama la existencia del Estado mínimo, pero altamente eficiente. Sin embargo, estos principios que en teoría parecen deseables y factibles, en la realidad generan una serie de problemas y tensiones, ya que no es fácil prestar servicios públicos de calidad con menos presupuesto o con menos personal.

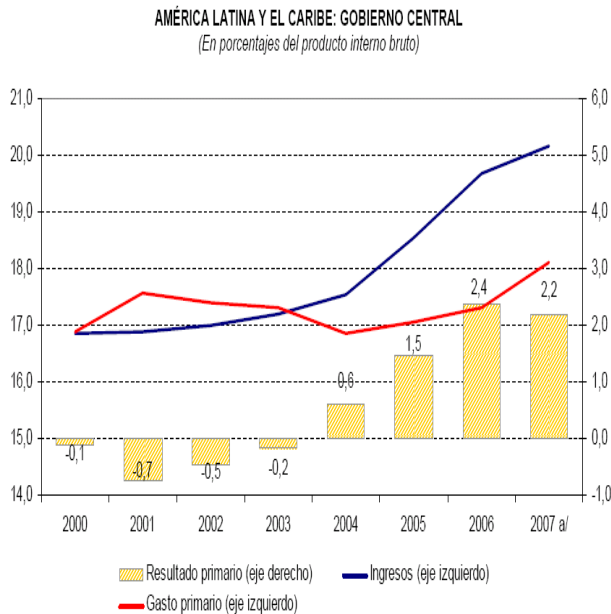
Al contrario, el mejoramiento de los servicios públicos y un mayor nivel de eficiencia gubernamental reclaman, la mayoría de las veces, una inversión presupuestal más alta y una mayor contratación y capacitación de personal, lo que significa ejercer un mayor gasto público y tener una burocracia más grande y más profesionalizada. En este sentido, es quimérico pensar en la construcción de un Estado mínimo, entendido, por ejemplo, con menos burocracia, pero eficiente y productivo. De hecho, lo que ha predominado en muchos de los países de la región es un creciente gasto público y un aumento de las burocracias gubernamentales. Tal es el caso de México, donde el presupuesto de egresos del 2008 aprobado por el Congreso de la Unión prevé que el personal de la administración pública federal aumente en 2.4 por ciento con respecto al 2007, lo que equivale a alrededor de 70 mil 715 plazas nuevas.⁹

En otras palabras, lo que predomina en muchos países de la región es un mayor gigantismo gubernamental, pero no necesariamente un gobierno más eficiente. En este sentido, no es exagerado afirmar que la idea del Estado mínimo y más eficiente no se ha podido cristalizar en la región, como lo supone la nueva gerencia pública. Lo que persiste, después de casi dos décadas de la nueva gerencia pública, es un Estado obeso, costoso y relativamente poco eficiente.

La siguiente gráfica muestra el crecimiento del gasto público en América latina entre los años 2000 y 2006, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

⁹ Véase www.cámaradediputados.gob.mx, Propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación, fecha de consulta, 19 de diciembre del 2007.

En 2007 se aceleró el crecimiento del gasto público



a/ Estimación

Por otro lado, otra de las tensiones presentes con la nueva gerencia pública, tiene que ver con el propósito del propio modelo, centrado en la eficiencia y la productividad de la esfera gubernamental. Sin embargo, ni el Estado ni la administración pública deben ser valorados sólo con criterios administrativos y productivistas, sino también político-institucionales. En última instancia, el fin del Estado y del gobierno debe ser el bienestar y desarrollo de la sociedad en su conjunto. En este sentido, la gerencia pública es un paradigma simplista centrado en la eficiencia y no, necesariamente, en los problemas y necesidades de la población.

La gerencia pública ha tomado prestado, además, métodos, prácticas, sistemas, modelos y procesos gerenciales de la empresa privada. Sin embargo, la esfera pública tiene objetivos diferentes y responde a mecánicas y procedimientos particulares, por lo que no es recomendable aplicar procesos, métodos y sistemas que han sido exitosos en la empresa privada, en los asuntos públicos y de gobierno. Esto ha sido un error no solventado en la región, que ha generado una fuente adicional de tensión.

La gerencia pública debe trabajar, en consecuencia, para generar sus propios mecanismos, instrumentos, métodos y modelos, orientados al mejoramiento de la eficiencia gubernamental desde el propio espacio

público y no sólo recurrir al expediente fácil de calcar estos métodos y modelos de la administración empresarial. En este sentido, la nueva gerencia pública tiene como reto el construir, tanto teórica como metodológicamente, su propio entramado disciplinar. Es decir, la administración pública en su nueva etapa de desarrollo ha sido rebasada ampliamente por la administración empresarial, a la cual toma como referente teórico, metodológico e instrumental, en lugar de construir sus propios instrumentos, procedimientos, filosofías y sistemas organizacionales.

De igual forma, en el nuevo modelo de gerencia pública hay un "descuido" o desatención del factor humano al interior de las propias instituciones y estructuras gubernamentales, privilegiándose la productividad y eficiencia, como si éstas fueran empresas privadas. Los derechos laborales y humanos de los servidores públicos, muchas veces, también han sido ignorados o pisoteados por las altas autoridades a raíz de la vigencia del nuevo paradigma administrativo. Sin embargo, lo que debe predominar en el espacio público es un equilibrio entre factores relacionados con la eficiencia en la gestión y el respeto a los derechos laborales y humanos de los servidores públicos.

Finalmente, la nueva gerencia pública ha enfatizado en la eficiencia y productividad. Sin embargo, ha faltado también involucrar la dimensión humana, tanto en las estructuras gubernamentales como en la sociedad misma. La productividad y la eficiencia no necesariamente riñen con la idea de desarrollo humano y calidad de vida de los empleados públicos.

A Manera de Conclusión

La gerencia pública como nueva tendencia administrativa de los asuntos públicos y de gobierno se introdujo en América latina a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo próximo pasado. Su objetivo central fue mejorar la eficiencia y productividad del gobierno y sus diferentes instituciones, mejorando la calidad de los servicios prestados hacia los ciudadanos.

De cierta manera, la nueva gerencia pública fue la respuesta alternativa que se dio a los excesos e ineficiencias del paradigma de administración pública predominante en la región, ligado al modelo de sustitución de importaciones y al Estado obeso, propietario y rector del desarrollo económico.

Como principios rectores de este nuevo modelo de gerenciamiento público, se impulsaron acciones y programas tendientes a lograr un Estado mínimo, pero altamente funcional, con una burocracia gubernamental profesionalizada y responsable.

Este modelo se adoptó, desde sus inicios, de manera desigual y diferenciada en la mayoría de las naciones latinoamericanas. Sin embargo, a casi dos décadas de vigencia de este nuevo paradigma administrativo, aún persisten los viejos problemas que le dieron origen. En muchos países de la región, sigue predominando la corrupción, la ineficiencia, el despilfarro y la irresponsabilidad en el gobierno. La profesionalización de los servidores públicos, la transparencia y rendición de cuentas no ha pasado de ser un discurso gubernamental o una norma que está muy lejos de ser ejercida a cabalidad.

La gestión de los gobiernos, a pesar del discurso modernizador, no ha mejorado significativamente según los diferentes estudios de percepción y opinión por parte de los ciudadanos, respecto del modelo de administración pública tradicional. En este sentido, la gente no percibe que exista un mejor gobierno.

El gasto gubernamental y el tamaño de sus burocracias siguen también en aumento. Persisten, además, la ineficiencia y los pobres resultados, amén de los problemas económicos y de inseguridad que afectan gravemente a la región. En este sentido, el reto aún sigue siendo hacer más funcional y menos oneroso el Estado y sus diferentes instituciones, principalmente las gubernamentales. Crear y fortalecer, además, una nueva institucionalidad pública que sustituya a la antigua y decadente, caracterizada por la existencia de servidores públicos e instituciones corruptas, ineficientes e insensibles a los reclamos de la sociedad, sigue siendo una asignatura pendiente.

Lograr una verdadera innovación conceptual y metodológica de la propia gerencia pública desde el espacio público y no desde lo privado, así como impulsar mejores prácticas de gerenciamiento y gestión pública e incrementar las capacidades de los gobiernos en democracia, son otros de sus retos y desafíos.

La hipótesis central del nuevo paradigma administrativo en el espacio público establecía que el modelo de gerenciamiento público determinaba el éxito o el fracaso de una política de Estado. Es decir, un Estado altamente ineficiente es uno poco legitimado socialmente y, por el contrario, un Estado eficiente es uno que goza de mayores niveles de legitimidad. Sin embargo, la realidad de la región muestra diversos rasgos que reflejan una crisis de legitimidad del Estado, generada a partir de la ineficiencia o insuficiencia de las políticas y acciones gubernamentales, sean estas de carácter económico o propiamente de gestión administrativa.

Finalmente, sólo resta decir que todo modelo de gerencia pública debe estar orientado a mejorar el nivel y la calidad de vida de la gente. En la medida que la gerencia pública, entendida como una mayor profesionalización, eficiencia, eficacia, responsabilidad y disciplina de los servidores públicos incida verdaderamente en la solución de los problemas de la gente, en esa medida ayudará a fortalecer la legitimidad del sistema político, legitimando, de la misma manera, a los actores gubernamentales, así como a las instituciones públicas. Un sistema socialmente legitimado ayuda a afianzar, a su vez, la nueva gobernabilidad democrática.

Bibliografía

AGUILAR Villanueva, Luis F. Revista Enlace No. 51 (enero-marzo), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 2001.

ARELLANO y CABRERO. "Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas. Una Propuesta Metodológica en Gestión y Política Pública," Vol. II, No. 1, enero-junio, CIDE, México, 1993.

ÁVALOS Aguilar, Roberto. *Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectivas*, en Gestión y Estrategia, Departamento de Administración, 2004.

BARZELAY, Michael, "La Nueva Gestión Pública: Una Invitación al Diálogo Globalizado," en Revista Chilena de Administración Pública No. 2, Santiago Chile, agosto del 2002.

BOZEMAN, Barry (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*, México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

CORDOVA Jaimes, Edgar, "Administración y Gestión Pública en Venezuela: Aproximación a los Cambios y Transformaciones," VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, 2006.

GUERRERO, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México: UAEM/ Miguel Porrúa, 1999.

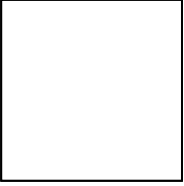
MORENO Espinosa, Roberto, "Convergencias y Divergencias entre la Administración Pública y Privada," México, Revista Contaduría y Administración No. 188, UNAM, 1998.

OLIAS DE LIMA, Blanca (coordinadora), *La Nueva Gestión Pública*, España: Prentice Hall, 2001.

ROEL Rodríguez, Santiago. "La Reforma Administrativa como Ventaja Competitiva," Revista de Comercio Exterior, México, mayo 1999.

VÁZQUEZ, David. "*Experiencias de Nueva Gestión Pública en Colombia, Uruguay, España, Inglaterra y nueva Zelanda*," serie informe No. 22, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, agosto del 2006.

VALDEZ, Zepeda, Andrés. "El Modelo Neogerencial en la Administración Pública en México," en Revistas Argumentos, No. 41, Universidad Autónoma Metropolitana, México, abril del 2002.



*Andrés Valdez Zepeda es doctor en estudios latinoamericanos con especialidad en ciencia política por la Universidad de Nuevo México (USA). Autor de los libros Mercado y democracia y del libro Municipio y Modernidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente, se desempeña como catedrático de la Universidad de Guadalajara, México. azepeda@cucea.udg.mx