

Los Gerentes Públicos Pintados por Sí Mismos

Omar Guerrero Orozco

Universidad Nacional Autónoma de México

Resumen: El presente artículo realiza una reflexión crítica sobre los alcances y consecuencias de la implantación de la nueva gerencia pública en México en la administración de Vicente Fox Quesada. Se elabora un análisis a partir del Informe Gerencial sobre el Servicio Profesional de Carrera de junio de 2004, abordándose temáticas diversas como lo son privatización, servicio profesional de carrera, descentralización y la concepción de administración pública de los “gerentes públicos” del sexenio.

Palabras clave: nueva gerencia pública, gerentes públicos, cultura gerencial.

Abstract: *The article examines critically the achievements and consequences derived from the implementation of new public management in México during Vicente Fox Quesada administration (2000-2006). The analysis is based on the Managerial Public Professional Career Service Report of June 2004. The document focuses on topics such as privatization, public professional career service, decentralization; and the prevalent concept of public administration among the public managers of the current federal administration.*

Key words: *new public management, public managers and managerial culture*

Introducción

El lunes 7 de junio de 2004, un diario nacional, leído por un amplio número de personas, puso en su primera plana la siguiente noticia: “El gobierno, hecho bolas con la *cultura gerencial*”. Unas páginas adelante señaló, más claramente: “ha fracasado la *cultura gerencial* del gobierno”.¹

La noticia llamó fuertemente la atención porque, en esos días, el gobierno del presidente Fox seguía siendo cuestionado sobre la falta de éxito de su gestión. Tiempo atrás se habían disuelto sectores claves del “gabinetazo”, cuando los gabinetes especializados dejaron de existir. Pero la noticia fue más llamativa porque no hacía mucho que se había

¹ *La Jornada*, lunes 7 de junio de 2004.

expedido la *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, así como su reglamento, anunciados con bombos y platillos en sendos actos en *Los Pinos*.

El motivo de tan sonada noticia fue la recepción en la Cámara de Diputados, de un informe preparado a la limón por las Secretarías de la Función Pública, y Hacienda y Crédito Público, donde se reconoce sin reservas la imposibilidad para implantar la cultura gerencial privada en el seno del gobierno federal.² Es decir, tácitamente se declara que el proyecto central del nuevo régimen, que se encamina a reemplazar los modos clásicos de administrar, por las formas “modernas” de gestionar, se frustró.

A lo largo de más de un lustro, quien escribe estas líneas se ha interesado por el estudio de la gerencia pública, si bien sus exploraciones son anteriores. Pero es a partir de 1997 que comenzamos a ocuparnos en ese campo del saber, como una línea de investigación medular de nuestras labores. Uno de los motivos que incentivaron esas tareas fue la aparición de un fenómeno inédito entre quienes, de antaño, cultivamos la administración pública como un ámbito de conocimiento científico. La novedad, extraordinaria de suyo, fue la emergencia de una *visión económica* de la administración pública; es decir, una perspectiva de esa administración desde los ojos de la economía neoclásica.

Desde entonces nos abocamos a explorar a la *nueva gerencia pública*, pues su rúbrica orgullosamente resalta por sí misma su novedad.

Este artículo tiene como propósito explorar los alcances y consecuencias de la implantación de la nueva gerencia pública en México, en su etapa de madurez. El problema axial que nos ocupa es la implantación de esa gerencia durante los más de tres años del gobierno de Vicente Fox. Sin embargo, no se trata de una exploración exhaustiva, que escapa a las dimensiones y propósito de este trabajo,

² Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Diagnóstico de la APF Centralizada Orientado a Implementar una Reingeniería de Puestos, Funciones y Compensaciones Dentro del Marco del Servicio Profesional de Carrera*, mayo 28 de 2004.

sino un análisis general del documento antes mencionado, donde se da cuenta cruda y objetiva del alcance de dicha implantación.

Ese documento representa una declaración de lo hecho por los actores del drama, así como lo no hecho; de modo que ellos nos inspiraron el título de nuestro ensayo: *los gerentes públicos pintados por sí mismos*.

¿Qué es la “cultura gerencial”?

Por principio es oportuno recalcar que el campo de estudio gerencial tiene una variedad de áreas de interés, así como de enfoques. Nosotros hemos explorado algunas de sus manifestaciones diferenciadas, principalmente con la idea de dar claridad al problema, pero nos centramos en la nueva gerencia pública.

Hay, pues, cuatro versiones sobre el fenómeno gerencial: la gerencia pública como un elemento de la definición de administración pública; la gerencia pública como nexo entre *policy* y ejecución; la gerencia pública como opuesta de la administración pública; y la gerencia pública como transdisciplina económica, es decir: como nueva gerencia pública.

Esta explicación es necesaria porque es esta última: la *nueva gerencia pública*, la visión gerencial que se ha implantado en México desde 1982 y que es vigente hoy en día. Puntualizar nuestra posición evitará confusiones y dará claridad a nuestra perspectiva.

Por principio es necesario explicar quiénes son los gerentes públicos.

¿Quiénes son los Gerentes Públicos?

El fenómeno gerencial es un fruto emanado humildemente en el seno del taller. Desde su modesta cuna, su protagonista: el gerente, se fue elevando hasta alcanzar la condición de elemento dinámico y vivificante de toda empresa. Gracias a su labor, el éxito de un negocio y, aún más, su supervivencia, pudieron ser asegurados. La emergencia del manejo (*management*, gerencia) como una institución esencial, distinta y eminente de la sociedad, constituye un hecho crucial en su historia. Sobre este punto, Peter Drucker ha considerado que en la historia contemporánea raramente ha surgido una nueva institución social básica con tanta rapidez, como ha sido la gerencia (1954:3). Ella es el órgano de la sociedad que está encargado específicamente de

hacer productivos sus recursos, y tiene como deber el progreso económico socialmente organizado.

La gerencia desempeña tres tareas primordiales: manejo del negocio, manejo de los gerentes, y manejo del trabajador y del trabajo; de modo que si faltara cualquiera de ellos, no habría empresa ni sociedad industrial (Drucker, 1954:16-17). Es, así, una institución relevante en el funcionamiento de la empresa y de la economía en general, y desde el origen de la era industrial, un factor de enorme incidencia en la vida de las sociedades modernas.

Por cuanto al gerente y su papel social, qué mejor que solicitar a John Kotter, uno de sus estudiosos más respetados, nos haga saber quiénes son y qué hacen. En su entender, en la mayor parte de la historia de la humanidad los pueblos dependieron de agricultores, artesanos, comerciantes y terratenientes, para su provisión de bienes y servicios. Pero “ahora los pueblos de los países desarrollados dependen esencialmente de los gerentes. Prácticamente todos los bienes y servicios que necesitamos para nuestra subsistencia y disfrute, son producidos por organizaciones que están controlados por gerentes” (1982:1).

Otro destacado especialista lo describe como el representante más notable de la institución de los negocios, del mismo modo que el político lo es del gobierno (Sayles, 1964:2). En efecto, Leonard Sayles observa un desarrollo mucho más antiguo del político, que hasta hace poco había gozado el prestigio de ser la ocupación preferida junto con el derecho, la medicina y las armas. El economista y el empresario también gozan de añejo prestigio. Fue el gerente el último en obtener reputación y reconocimiento, pero ya lo tiene, motivo por lo cual como se dijo es el emblema de la empresa privada.

Henry Mintzberg, en fin, concibe a los gerentes como aquellas personas que formalmente dirigen organizaciones o unidades de las mismas. Su carácter consiste en la conducción del funcionamiento de una organización de negocios, de una manera similar a quienes desempeñan los cargos de presidente, primer ministro, capataz, decano, jefe de departamento o arzobispo, en otras órbitas organizativas (1973:3-4). El gerente como un *generalista* está situado en el punto focal del flujo de información y del manejo de las anomalías dentro de su organización. Pero también es un *especialista*, pues tal es su condición por cuanto gerente *strictu sensu*. Su cargo representa, en

suma, una función especializada que, al mismo tiempo, requiere de dotes polifacéticos. Kotter, pensando de manera similar, cree que su rasgo distintivo es que ocupan posiciones de elevado rango en los negocios, y tienen a su cargo responsabilidades multifuncionales.

Este es el tipo de personaje que arribó a la administración pública con Vicente Fox. Se trata de un gerente privado que, gracias al bautizo de su nombramiento presidencial, por tal obra y gracia se convierte en *gerente público*.

Los gerentes públicos trajeron consigo su espíritu, su estilo y sus tradiciones como actores en la empresa privada. Trajeron consigo la *cultura gerencial*, como se le llama en el documento precitado. Cada país asume una denominación muy propia de esa cultura, de modo que en Estados Unidos de América es el *gobierno reiventado* y el *modelo post-burocrático* (Osborne *et al.*, 1992), en tanto que en Gran Bretaña se conoce como *modelo Whitehall*.³

Para trascender los planteamientos nominativos, que suelen ser superficiales, mejor pasemos a explorar la esencia del fenómeno neogerencial.

¿Qué es la Nueva Gerencia Pública?

La nueva gerencia pública es un fenómeno que se ha ido formando a lo largo de un periodo que ha consumido ya más de dos décadas, y que se caracteriza por un cambio de relaciones entre el Estado y la empresa privada. Es el resultado del proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos:

La primera fase entraña la *exprivatización* del Estado. Consiste en el procedimiento por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia *fuera* del mercado.

³ Khademan, Anne (1998), "What do We Want a Public Management to Be? Comparing Reforms", en *Public Administration Review*, pp. 269-273. La autora diseña la metáfora *Westminster* para referir la sede de la administración pública británica, pero esto es equívoco; pues aquel sitio constituye el asiento del Parlamento, en tanto que *Whitehall* lo es de la administración. Tal es el motivo del cambio que hemos efectuado, también de manera metafórica.

La segunda etapa radica en la *endoprivatización* del Estado. Consiste en la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia *dentro* del Estado.

Ambas etapas, sucesivas, pero parcialmente traslapadas, se diferencian por lo siguiente: en la exoprivatización la gerencia pública funge como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en tanto que en la endoprivatización esa gerencia se convierte en el objeto de la transacción mercantil. En la primera etapa la gerencia pública es *el mercader*, en la segunda fase es *la mercancía*. En suma: mientras que la exoprivatización afecta al *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo*.

En efecto, como lo explica Erik Lane, el manejo público representa un intento de reforma del sector público desde dentro; mientras que la privatización implica que las funciones pueden ser segregadas del sector público (1987:142). La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo neogerencial auspicia el mercado interno. Sencillamente, la privatización ha cambiado de *locus*, y del exterior penetra en el seno del Estado.

Ese hecho tiene su raíz en la clausura de la fase de la *exoprivatización* y la inauguración de la etapa de la *endoprivatización*, pues como lo ha explicado Donald Savoie, debido que todas las actividades del gobierno difícilmente pueden ser transferidas al sector privado, la segunda solución consiste en transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales (1995: 113). Hay que hacer notar: la gerencia privada es diferente de la administración pública, pues aquélla deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas gerenciales, que también significa la desburocratización de las operaciones del gobierno y su reducción substancial.

La nueva gerencia pública constituye un fenómeno de alta complejidad. Ello obedece, en primer lugar, a que en su seno han derivado una variedad de ingredientes, los cuales, aunque de la misma naturaleza o emparentados íntimamente, tienen personalidad propia y autonomía relativa. En primera instancia destaca la economía neoclásica, donde repuntan como aspectos diversos la escuela austriaca y la opción pública. La presencia de la primera es observable

principalmente a través de la obra de Ludwig von Mises y Friedrich Hayek. En la segunda son muy visibles James Buchanan, Gordon Tullock, Vincent Ostrom y William Niskanen. También está presente el pensamiento administrativo de Peter Drucker, y una cantidad apreciable de conceptos sobrevivientes de la administración pública, que han sido rebautizados. Fuera de la atmósfera anglosajona se debe rendir debido crédito a los franceses Octave Gelinier, Michel Messenet, y Romain Laufer y Alain Burlaud, quienes formularon el esquema esencial del nuevo manejo público varias décadas antes de que apareciera en el Reino Unido y Estados Unidos de América. Esta combinación ha producido un paradigma mutante de difícil conceptualización, y de perfiles móviles y en perpetuo acomodo.

Dentro de esa masa de ideas, conceptos, propósitos, valores e intereses se pueden apreciar ocho conceptos relativamente estables y definitorios de la nueva gerencia pública. Primero se perciben los conceptos fundacionales, es decir, el caldo primordial en el que engendró esa gerencia: *orientación al cliente, privatización, mercado y competencia*. Después es observable el aparato de sistematización de la reforma neogerencial del sector público, que estructura una nueva base organizativa y operacional. Los conceptos son: *enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados, y agenciación*. Finalmente emerge el móvil que animó a la nueva gerencia pública, y que no es otro que *reducir costos*.

Estos conceptos se expresan de modo diverso, y en número variable, según el país del caso.

Siendo la endo-privarización el reemplazo de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, significa mover al mercado hacia dentro del Estado. Esto implica la presencia de sus actores mercantiles en las filas del gobierno: los gerentes públicos. A ellos los precedieron los tecnócratas,⁴ pues los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos

⁴ El concepto de *tecnócrata* se reserva a quien posee saber técnico especializado, el cual constituye un título para actuar políticamente, o en su caso, aconsejar. Con base en esa noción, la tecnocracia es "el ejercicio de un poder que se funda en la competencia" (Maynaud, 1964: 248-249).

Salinas y Ernesto Zedillo abanderaron la exoprivatización, en tanto que el régimen Fox enarbola la endoprivatización.

Hay que recordar que, desde la época de Miguel de la Madrid, cuando la mayoría de los Secretarios de Estado fueron reclutados de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la antigua representación en el gabinete de las fuerzas políticas fue sustituida gradualmente por la tecnocracia. Este proceso se consolidó en el gobierno de Carlos Salinas y culminó en el de Ernesto Zedillo.

El arribo de los gerentes públicos ocurrió con la presidencia de Vicente Fox.⁵ No debemos olvidar que, estando en Japón al principio de su sexenio, él declaró que su *gobierno era de, por y para empresarios*. Inmediatamente los funcionarios públicos de alto nivel fueron reclutados entre empresarios y gerentes privados, toda vez que se contrataron “cazadores de cabezas” (*head hunters*) para seleccionar a muchos candidatos a los cargos públicos. Con estas medidas se implantó uno de los cánones centrales de la nueva gerencia pública, que consiste en la separación entre *management* y política; pues desde entonces el gabinete dejó de representar a las fuerzas políticas preponderantes en la estructura del poder. A lo dicho hay que añadir que la nueva gerencia pública es, en última instancia, “apolíticamente” política.

No está demás señalar que el método de reclutamiento escogido por Vicente Fox es una ficción, pues más bien entraña el resultado de sus compromisos de campaña, de su concepción del mundo, y de sus alianzas con los grupos económicos nacionales y extranjeros poderosos. Como fue explicado en forma magistral por Ferdinand Lasalle, tras un régimen formal viven los factores reales del poder.⁶

⁵ Hay que hacer notar que la categoría *tecnócrata* no es unitaria, sino más bien un conjunto de especies arropadas por aquella otra por cuanto a sus rasgos comunes. Una de ellas, muy característica del género, es la de *gerente*. Baste con todo lo dicho sobre este personaje por James Burnham, uno de los más acreditados conocedores de la tecnocracia (1941).

⁶ “Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son” (Lasalle, 1975: 41).

Antes de seguir adelante debemos contestar la pregunta que encabeza esta sección: ¿qué es la cultura gerencial?

La cultura gerencial es el mundo propio de la gerencia privada, es decir, sus tradiciones, hábitos e instituciones, así como sus prácticas sociales e individuales, y sus valores. Allí moran sus héroes vivos, como Drucker y Kotter, y allí se venera al panteón de sus fundadores y próceres que han dejado este mundo. Ella tiene sus escuelas y saberes, sus doctrinas y sus prédicas. Su teología, sus cánones. Todo ello sustenta a su arma principal y más publicitada: las operaciones mercantiles hechas en el mundo económico, donde domina su espíritu y su discurso, y que es el origen de las técnicas por medio de las cuales se empeña por colonizar a la administración pública.

Análisis del informe neogerencial

Con propósitos de economía de espacio nos referiremos al documento antes referido, como el *Informe*.

Pues bien, el *Informe* se ha propuesto, iniciando con una breve introducción, abordar su temario de la siguiente forma:

1. La Administración Pública Federal y el Servicio de Carrera
2. Caracterización de los servicios personales en la APC
3. Diagnóstico sobre estructuras y compensaciones
4. Conclusiones del diagnóstico
5. Acciones en curso y perspectivas bajo la LSPC

Se termina con algunas conclusiones.

El Informe a través de la pluma de los gerentes públicos

Aunque se centra en el servicio profesional de carrera, el Informe revela del todo a la administración pública federal centralizada, de manera que resulta inevitable evocar el famoso *Informe CAP*,⁷ primera gran radiografía de esa administración en épocas ya pasadas, guardadas las proporciones debidas.

⁷ Comisión de Administración Pública (1977 [1967]), *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*, México: Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

En el Informe neogerencial no sólo yace la estrategia de reforma del gobierno Fox, sino también la ideología del nuevo régimen y su concepción de la administración pública. El nuevo régimen se caracteriza, paradójicamente, por sustentar un ideario añejo. Esto no debemos olvidarlo porque la novísima gerencia pública está carburada por esa ideología, además de las visiones tecnocráticas heredadas por los tres regímenes precedentes.

No está de más recordar que una ideología es la organización conceptual de fines colectivos, cuyos militantes reconocen como deseables, teniendo como base su idea del mundo y de la vida (Meynaud, 1964:22-23). La ideología es, por consiguiente, un sistema de ideas y creencias, que modelan las actitudes y las conductas de sus militantes.

La cultura gerencial es, obviamente, un reflejo de ideología de quienes ocupan los altos cargos de la administración pública; la cual, siendo una institución de Estado, es observada a través los gerenciales lentes de quienes la dirigen.

La “introducción” del diagnóstico

El diagnóstico del Informe está precedido por una breve introducción donde se invocan las bases jurídicas que le dan vida, y en cuya base se indica lo siguiente: “la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ‘(...) elaborarán un diagnóstico con el objeto de lograr una reingeniería en el servicio público para los puestos de mandos medios y superiores, en términos de lo previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, analizando las funciones, grado de responsabilidad y las percepciones correspondientes (...)’”⁸.

El origen del *Informe* es un mandato congresional que obligó al jefe del poder ejecutivo a replantear la plantilla del alto funcionariado dependiente de su mando: los gerentes públicos, en lugar de emprender un cese generalizado de servidores públicos de mediana y baja

⁸ En este documento se presenta el diagnóstico al que se refiere el artículo 30, fracción XVI del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, en Comisión de Administración Pública (1977 [1967]), *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*, México, p. 3.

jerarquía, tal como lo había propuesto originalmente. La tarea se realizó a través de la “reingeniería en el servicio público”,⁹ es decir, un proceso de reestructuración administrativa que antaño tenía otro nombre: organización y métodos.¹⁰

Según el *Informe* mismo, sus páginas tienen un alcance que trasciende el examen del servicio profesional de carrera, debido a que “el diagnóstico tiene como objetivo proporcionar los elementos para definir el nuevo marco normativo y las acciones de la reingeniería del servicio público en los puestos de nivel de mando medio y superior, en términos de lo previsto por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”.¹¹ En efecto, dicho procedimiento no se limitó a este Servicio, sino que se extendió a las “dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”, en lo tocante a su “problemática (...) en cuanto a la gestión de sus estructuras y la remuneración del personal de los niveles de mando”.

⁹ El término completo es: “reingeniería de procesos”, la cual, en opinión de un experto en el tema, es “el rediseño rápido y radical de los procesos estratégicos de valor agregado —los sistemas, políticas y estructuras organizacionales que los sustentan— para optimizar los flujos de trabajo y la productividad de una organización” (Martínez Chávez, 1998:302).

¹⁰ La “reingeniería” es, dicho propiamente, “un vino viejo en una nueva botella”. Esto es patente cuando recordamos el significado de *organización y métodos*, que consiste en “el análisis de los problemas estructurales y de los sistemas de trabajo de la administración pública que requiere de la aplicación de técnicas y métodos científicos de investigación (...) El campo de aplicación de la actividad y de las técnicas de racionalización administrativa comprende tanto los cambios estructurales de la organización gubernamental, como las menores modificaciones introducidas en los procedimientos de trabajo de una pequeña unidad administrativa. Va desde la simplificación de trámites hasta la reforma de la totalidad de la administración pública (...) De acuerdo con la práctica pueden distinguirse, entre otros, los siguientes tipos de estudios en O y M: a) Un análisis planeado del funcionamiento de un organismo o sistema administrativo que comprenda el examen completo de sus objetivos, políticas, organización, sistemas de trabajo, métodos y procedimientos, sus recursos humanos, materiales, financieros, etc. Este tipo de estudio se aplica también para la creación de nuevas unidades administrativas. b) El estudio de las funciones específicas de la administración y comunes a varias dependencias o unidades. Tal es el caso del análisis de la función de personal, de compras y suministros, de contabilidad, etc. Comisión de Administración Pública (1970), *Metodología de Investigación en Organización y Métodos*, México, p. 7-11.

¹¹ “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, jueves 10 de abril de 2003.

Se espera que:

*Los resultados obtenidos permitirán establecer el marco normativo para el diseño y gestión de las estructuras organizacionales y del sistema de compensación de los mandos medios y superiores que esté ajustado a las mejores prácticas aplicables a la Administración Pública Federal, que optimice la gestión y desarrollo del capital humano y sirva como referencia para los procesos de supervisión, control y ajuste de estructuras, buscando siempre el manejo óptimo de los recursos públicos.*¹²

Tal como se observa en los párrafos precedentes, la cultura gerencial comienza por introducir viejos términos de la administración de negocios, en la administración pública, o poner en boga el idioma administrativo actual. Se habla, además de “reingeniería”, del “capital humano”.¹³ El “capital humano” es el plusvalor que emana de la colaboración entre personas, es un producto que deriva de su contacto social, de su convenios de cooperación en pro de una meta común. Antaño se conocía en administración pública como *sinergia*, en tanto que Marx la encontró en la cooperación fabril como relación social, una explicación del valor agregado producido por el capitalismo ante modos de producción precedentes.

Adoptando en lenguaje de la economía neoclásica, los gerentes públicos hablan de reducir “los costos transaccionales de la administración”, pensando en ella como si fuera una empresa lucrativa.¹⁴

¹² Comisión de Administración Pública (1977 [1967]), *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*, México, p. 3.

¹³ Una de mis alumnas del posgrado, Rosalina Gonzaga, está preparando su tesis sobre el *capital social*. Ella elaboró la siguiente nota: Pierre Bourdieu: “agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimientos o reconocimiento mutuo” [Bourdieu, Pierre, *The Forms of Capital*]. [Richardson (comp.) (1885), *Handbook of Theory and Research for the Sociology Education*, New York: Greengood], James Coleman: “No es una entidad simple, es una variedad de entidades diferentes con dos elementos en común: todos ellos consisten en algunos aspectos de estructuras sociales, y facilitan ciertas acciones de actores —sean personas o actores corporativos— dentro de la estructura” [Coleman, James (1988), “Social Capital in the Creation of Human Capital”, en *American Journal of Sociology*].

¹⁴ Mi hijo Omar Augusto estudia la Licenciatura en Economía. Él formuló la siguiente definición de los costos de transacción: “son los costos en los que se incurre al

Raíces organizativas de la “cultura gerencial”

En el capítulo 1, que trata sobre la administración pública federal y el servicio civil, los gerentes públicos explican el origen de la cultura gerencial a la mexicana. Su acta de nacimiento fue expedida más de dos décadas atrás, tiempo en que Miguel de la Madrid introdujo al neoliberalismo en México. Por propia pluma, declaran que “la administración pública, en congruencia con las políticas de desarrollo, ha evolucionado hacia estructuras más sencillas y eficientes. En especial, en los últimos 20 años, se registraron grandes cambios en sus funciones, tamaño y estructura. A partir de 1982 se inició un proceso de modernización que en los primeros años se caracterizó por la desincorporación de entidades paraestatales, cuyas funciones no correspondían al servicio público. Como resultado de estas acciones, la APF pasó de una estructura integrada por 1 044 entidades paraestatales en 1985 a 207 a principios de 2003”.¹⁵

Así es: desde el sexenio delamadrista comenzó la privatización del sector paraestatal, cuyo saldo “exitosísimo”, fue que de las 1 044 entidades paraestatales existentes en 1985, quedaran sólo 207 a principios de 2003. Este proceso, que tuvo su cresta culminante en el gobierno de Carlos Salinas, ha sido narrado por sus protagonistas como reforma del Estado y privatización (Rebolledo, 1993; Rogozinski, 1993); y un libro oficialista quedó como legado de su escuálido concepto de administración pública (Varios, 1993).

Pero es la época Fox cuando son los gerentes públicos quienes dan el paso decisivo hacia la modernidad, pues tal como lo hacen saber en el Informe:

En esta Administración se inicia un proceso de modernización e innovación en todas las dependencias y entidades paraestatales del gobierno federal, en el marco de lo establecido en la Agenda de Buen Gobierno, con objeto de propiciar mayor eficiencia y transparencia en la administración pública central, así como

determinar el valor o las características del bien a intercambiar, así como los implicados con el cumplimiento de un acuerdo”.

¹⁵ Comisión de Administración Pública (1977 [1967]), *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*, México, p. 4.

*una nueva cultura del servidor público, para lograr mayor eficiencia y ofrecer a la ciudadanía servicios de mayor calidad.*¹⁶

Hay que hacer notar que el periodo que comienza con el régimen de Miguel de la Madrid y perdura hasta ahora, se conoce como *neoliberalismo*. Las razones de esta calificación son ciertas y tienen mucho peso, pues desde 1982, México, junto con otros países, inician un proceso de cambio que se caracteriza por el desmantelamiento del Estado de bienestar, y de su “reforma” hacia una organización funcional a la economía de mercado. Ese cambio se plasma en los procesos de desregulación, liberalización, desburocratización y “redimensionamiento” del Estado, pero cuyo emblema es la privatización.

Tal como lo referimos páginas atrás, a lo largo de varios trabajos de investigación nos propusimos explorar la naturaleza de la nueva gerencia pública. Antes ya habíamos abordado los problemas de la privatización y las transformaciones del Estado al compás de programas de reajuste estructural, concluyéndose una imagen de la administración pública “redimensionada” en su organismo central y “achicada” en sus sector paraestatal, toda vez que dejaba de desempeñar algunas tareas y asumía otras. El resultado observable fue, sencillamente, una administración pública con un organismo menos extenso, con la disminución de funciones, y con un menor ámbito de deberes sociales y económicos; tal fue el efecto de la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la liberalización.

En eso estábamos cuando gradualmente cobraron auge antiguas ideas acerca de que el Estado, una vez “reformado”, debía mutar tan radicalmente que se fuera como una empresa, que funcionara como una empresa y que se pareciera a una empresa. Es decir, que en su seno se incubara no sólo el sacrosanto espíritu empresarial, sino también su reprodujera mundana carne. Se trata de una segunda fase, que siguiendo a la precedente, la complementa y la culmina. De la exprivatización se pasa a la endoprivatización, naciendo así la nueva gerencia pública.

¹⁶ Comisión de Administración Pública (1977 [1967]), *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*, México: Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Hay que resaltar que los gerentes públicos en el mundo han alcanzado celebridad por su afán de empequeñecer los programas sociales, considerados como refractarios a la esencia del Estado gerencial. Sin embargo, los gerentes públicos foxistas se lisonjean de estar realizando un proceso de asignación de los recursos con prioridad a las actividades que ofrecen apoyo directo a la ciudadanía, a través de los servicios públicos de educación, seguridad pública y nacional, salud y seguridad social, así como los programas de mayor impacto social.

Con el efecto de esta óptica nace la disminución de las acciones que tienen un “enfoque meramente administrativo”. Este proceso de “des-administración”, llamémoslo así, no es sino una medida de privatización; la cual, bajo el eufemismo de “desincorporación”, se deshace de entidades que no están asociadas a la prestación de servicios públicos o programas prioritarios. Tal es caso del periódico El Nacional de Guanajuato, S.A. de C.V.; el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC); el Servicio de Información de Mercados; y la Aseguradora Hidalgo, S.A. A los cuales hay que añadir la desaparición o fusión de instituciones o programas que han cumplido el objetivo para el que fueron creadas como es el caso del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla: habida cuenta que cumplió su cometido, que suponemos fue alimentar cabalmente al pueblo de México, puede cesar su existencia.

Las “capacidades gerenciales” del servicio profesional de carrera

El Informe, luego de hacer una reseña de los desarrollos más recientes del servicio civil, proclama que el servicio profesional de carrera, a diferencia de aquél, “agrega, entre lo más importante, *capacidades gerenciales* de los funcionarios, buscando su desarrollo a través de la capacitación planificada”.¹⁷

El “Anteproyecto de Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal” define el significado de *capacidad gerencial*, con base en la orientación hacia resultados y el

¹⁷ Comisión de Administración Pública (1977 [1967]), *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*, México, p. 7.

trabajo en equipo.¹⁸ En el Reglamento de esa Ley se precisan un poco más: capacidades “gerenciales o directivas: consisten en los conocimientos, habilidades o actitudes que, de manera general y por el nivel de responsabilidad, deben tener los servidores públicos de carrera para el desempeño de sus funciones”.¹⁹ En realidad no se definen de ningún modo, pues sólo se habla que se trata de los “conocimientos, habilidades o actitudes servidores públicos de carrera para el desempeño de sus funciones”; pero no se dice cuáles son y en qué consisten.

Hay que añadir que no existe una analogía automática entre gerencia y dirección. No está de más hacer una breve puntualización al respecto.

Aquí hemos usado como sinónimos las voces gerencia y manejo (*management*). La traducción al español como *manejo* tiene una ventaja, que consiste en entender mejor su significado. Según Octave Gelinier, desde mucho tiempo atrás una voz latina tomó la forma italiana de *maneggiare*, significando maniobrar. Fueron los negociantes lombardos y genoveses quienes la transmitieron a los empresarios ingleses, junto con las noticias bancarias (Gelinier, 1967 [1965]:104). Este es el origen del *management* inglés. Consiguientemente, *manager* es quien organiza la maniobra, quien tocando con sus manos la realidad hace que la empresa marche y funcione exitosamente en condiciones cambiantes. El concepto de *maniobra* evoca el contacto con los hechos y el sentido de la evolución (Gelinier, 1967 [1965]: 104).

La palabra *dirección*, por su parte, es usada frecuentemente en español para hacer referencia al proceso de gobernar, significando mandar, regular y conducir. Consiguientemente, debemos subrayar que esa palabra se refiere a las funciones inherentes al gobierno y está emparentada con los vocablos latinos *rex*, *regere* y *regulatio* (Nurock: 38).

¹⁸ Secretaría de la Función Pública, *Anteproyecto de Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Art. 2, fracción I.

¹⁹ Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, Diario Oficial, primera sección 13, viernes 2 de abril de 2004. Art. 52, frac. II.

Sin embargo, la voz dirección fue subordinada al concepto de administración y asimilada como una de sus etapas, tal como es visible en la *biblia* del proceso administrativo universal: el *POSDCORB*, formulado por Luther Gulick (1973 [1937]: 9). Tal acrónimo está integrado por las siguientes actividades del ejecutivo: planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuestación. Particularmente la *dirección* fue definida por Gulick como la tarea continua de hechura de decisiones, y su incorporación en órdenes e instrucciones generales y específicas, así como servir como liderazgo de la empresa.

Otra idea concibe a la dirección como cualitativamente diversa a la administración. William Willoughby explicó que se debe distinguir la tarea involucrada en la conducción, supervisión y control de las operaciones, y la realización de las operaciones mismas. La primera es la función de dirección, la segunda de administración (1937: 39-63). El concepto *dirección* evoca los altos niveles del servicio público, como es patente en los vocablos como director o director general, así como la emisión de directrices, órdenes e instrucciones (Gross, 1964: 263).

Hay que señalar, empero, que la administración pública, tal como lo hemos señalado antes, tiene su propia gerencia y obviamente capacidades gerenciales inherentes a la misma.

Tampoco es nuevo que en su seno se desarrolla, como parte de la carrera administrativa, no una “capacitación planificada”, sino una *formación planificada*.

A lo largo de la “Ley del Servicio Profesional de Carrera” se repite la palabra *capacitación*, erróneamente, porque la capacitación no se puede planificar, por tratarse más bien de una adiestramiento de actualización, es decir, de *aggiornamento* hacia el presente; o, la preparación en tareas específicas nacidas del momento o de coyunturas.

Tal como lo hicimos saber en un breve libro sobre el tema, “es más propio hablar de *formación*, que de *capacitación*; pues la inducción, preparación y actualización, constituyen un proceso integral orientado a formar propiamente al servidor público desde su ingreso hasta su egreso de la carrera. La formación es un proceso perpetuo a largo de la carrera del servidor público, cuyo movimiento va en sincronía con el desarrollo profesional del servidor público, apuntalándolo. En contraste, la *capacitación* es propiamente la dotación específica de

destrezas, algunas muy puntuales, para ejercitar ciertas tareas, y por tal razón, ella es una parte de la formación (Guerrero, 2003).

Otro yerro que brota de la pluma de los gerentes públicos radica en pensar que en el servicio civil no hay una formación planificada. En contraste al servicio profesional de carrera, que no previó un currículo de formación universitaria y administrativa básico, ni de una escuela profesional, los servicios civiles más prestigiados del orbe sí cuentan con ambos. En otra obra de quien escribe estas líneas hay una gran cantidad de evidencias sobre lo dicho, que no se refieren sólo a los funcionarios de la administración pública, sino también a servidores públicos de la diplomacia y la judicatura (Guerrero, 1998).

Los gerentes públicos nos hablan sobre la administración pública centralizada

Hay que recordar que la gerencia pública implantada en México es la *nueva*, es decir, la proveniente de los negocios privados. Los gerentes públicos aquí pintados por sí mismos, proceden de la empresa lucrativa. Esto explica, en parte, su concepto de administración pública. Los gerentes públicos dicen que: “la Administración Pública Centralizada (APC) está conformada por las dependencias del Ejecutivo Federal y los órganos desconcentrados de dichas dependencias. *Sus funciones son principalmente normativas, administrativas, de fiscalización y de gestión, aunque también realizan funciones operativas*, casi siempre a través de los órganos desconcentrados”.²⁰

Hay en lo señalado una omisión reprochable: no dicen que la administración pública centralizada realiza funciones *políticas*.²¹ La mayor parte de los libros de derecho administrativo mexicano señala que las Secretarías de Estado y del Despacho son entes político-administrativo, en contraste con los antiguos departamentos,

²⁰ Comisión de la Administración Pública (1977 [1967]), *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*, México, p. 9.

²¹ José Chanes Nieto (1997) trata puntualmente la naturaleza político-administrativa de la administración pública.

que sólo eran administrativos.²² Tal como lo explican dos autores, la Secretaría de Estado “es un órgano de la administración centralizada de carácter *político-administrativo*, que auxilia al Presidente de la República”.²³

La omisión señalada demanda también una apreciación conceptual más fiel al significado de la *administración centralizada*, la cual consiste: “en el conjunto de órganos que forman parte de la Administración Pública Federal y que están sistematizados por niveles de dependencia a través de la *relación jerárquica*. El Presidente de la República es el Jefe de la Administración, y el resto de los órganos son sus auxiliares y poseen *competencia administrativa*, por determinación de la ley. Los órganos de la Administración centralizada, incluyendo a los órganos desconcentrados, pueden tener el carácter de *autoridad* o de auxiliares. Tratándose de los primeros, los órganos tienen facultades de decisión y ejecución, esto es, pueden afectar la esfera de derechos y obligaciones de los gobernados”.²⁴

Según lo mencionado, la administración centralizada se distingue por ejercitar la autoridad sobre los gobernados, es decir, son entes políticos dotado no sólo de facultades ejecutivas, sino decisorias.²⁵ De acuerdo con esto es, asimismo, inexacto referir que “*también realizan funciones operativas*, casi siempre a través de los órganos desconcentrados”. Es más: como lo hemos observado, esos órganos pueden ejercitar la autoridad.

En el Informe existe una confusión implícita entre el concepto de *delegación* y de *desconcentración*. La primera es inherente a principio

²² Esta fue una determinación en los trabajos del Constituyente del 17, tal como lo narra Gabino Fraga (1934: 216-217). Deliberadamente citamos la primera edición de don Gabino, para hacer notar la antigüedad del significado político-administrativo de la Secretaría de Estado. Más actualmente, en la obra de Ignacio Pichardo Pagaza (2002), existe una semblanza muy precisa de su naturaleza, objeto y funciones.

²³ José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández (1977: 173) explican muy bien este problema.

²⁴ José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández (1977: 163) explican muy bien este problema.

²⁵ Autoridad: es un órgano de la Administración Pública investido de facultades de decisión y/o ejecución, consecuentemente, capaz de imponer su voluntad a los administrados (Ruiz Massieu y Lozano Hernández, 1977:164).

de jerarquía, pues una actividad únicamente puede realizarse a través de la cooperación vertical [y horizontal] de varios entes y funcionarios. La desconcentración no existe para hacer tareas operativas, sino para brindar autonomía de gestión (Ruiz Massieu y Lozano Hernández: 164). El órgano desconcentrado es, en realidad, más complejo. Se trata de un ente de la administración centralizada que desempeñan funciones sobre materias técnicas, que son de la competencia de los órganos centralizados de los que dependen. Pero sólo poseen autonomía técnica, a saber: normas de gestión especiales requeridas para la atención de los negocios que les corresponden, sin que ello signifique que dejan de estar supeditados a los poderes derivados de la relación jerárquica; pues los órganos superiores toman las decisiones fundamentales relativas a estos órganos y son responsables de su buen desempeño (Ruiz Massieu y Lozano Hernández, 1977: 71).

Hay algo más, a decir de los gerentes públicos: “*las funciones y estructura de la APC han permanecido relativamente estables en el tiempo*. La mayor parte de los cambios ha obedecido a la necesidad de dar atención a las prioridades establecidas por los programas políticos, económicos y sociales del Ejecutivo Federal en cada periodo de gobierno. Dichos cambios se han llevado a cabo mediante la reubicación o fusión de funciones y las correspondientes estructuras”.²⁶

Esta es una interpretación simplista. En realidad, la administración pública centralizada ha evolucionado, es decir, se ha hecho más compleja y se ha transformado diversificándose por el empuje paralelo, y combinado de la diferenciación y la especialización. Una simple vista al organograma que acompaña un trabajo de Alejandro Carrillo Castro (1977), sería suficiente para brindar una evidencia sobre lo señalado. Pero no está de más destacar que muchas secretarías de Estado nacieron o murieron dentro de los sexenios, no en su inicio.

²⁶ Comisión de la Administración Pública (1977 [1967]), *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*, México, p. 9.

Los gerentes públicos cavilan sobre los problemas de la administración pública

Hay un apartado del Informe que llama la atención: se denomina la “Problemática identificada”. Llama la atención porque describe problemas de la administración pública ya detectados en el *Informe CAP*, que se eternizaron hasta el presente. Para abordarlo, hicimos una reproducción selectiva, insertando nuestros comentarios según el caso.

Problemática identificada

“1. Las estructuras suelen ser percibidas y utilizadas como fines y no como medios para alcanzar resultados. *El diseño de las organizaciones no siempre obedece a las necesidades de las diferentes dependencias y entidades y, en un caso específico, el organigrama es funcional, pero no refleja el trabajo por proyectos*”.²⁷

De lo expuesto, que marcamos con cursivas, se llama *ritualismo*. Fue Robert Merton quien lo describió a finales de la década de 1940, cuando, usufructuando el concepto de “incapacidad adiestrada” formulado por Thorstein Veblen, encontró que el talento administrativo podría operar como insuficiencia o punto ciego en la cadena de implementación. Ciertamente, las destrezas actuales resultaban negativas bajo condiciones nuevas, debido a la inflexibilidad de las capacidades dominadas. Uno de sus efectos fue el reforzamiento del sentido de disciplina, sometiendo al trabajador administrativo a la procuración de los detalles del proceso administrativo, provocándose sucesivamente una translación del cuidado desde los objetivos hacia la procuración de los medios (Merton, 1972 [1949]: 204-206).

De tal modo, las reglas concebidas como un medio para alcanzar un fin se convierten en el fin mismo, desarrollándose una adhesión rigurosa a la norma o procedimiento. Según Merton, el resultado de este proceso consiste en la despersonalización del funcionario público, así como su timidez, su conservadurismo y su apego al tecnicismo.

Prosigamos:

²⁷ Comisión de Administración Pública (1977 [1967]), *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*, México, pp. 16-19.

“4. Las prácticas tradicionales han propiciado que existan dependencias y órganos desconcentrados con estructuras verticales, en las que el primer nivel tiene tramos de control muy largos y en los demás niveles los tramos de control son muy cortos.

“Cuando se tienen tramos de control cortos el funcionario de un nivel acuerda con uno, dos o a lo sumo tres funcionarios del nivel siguiente y aquél puede tener asignadas funciones muy parecidas o similares a las de sus subordinados, lo que en ocasiones es justificable por la revisión a la que están sujetos diversos procesos o por la decisión y responsabilidad que involucra la firma del jefe inmediato. Esto genera confusión y duplicidades entre una categoría y la siguiente inferior”.

A lo largo de los párrafos precedentes se puede ver un escenario conocido en administración pública como papeleo, dilaciones, opacidad y otros rasgos más; un mundo dominado por tradiciones administrativas ancestrales. Es un *locus* burocrático en el sentido no-weberiano, que ha sido descrito por una multitud de pensadores publi-administrativos y combatido por una cauda de reformadores. Los gerentes públicos tratan sobre el tramo de control, y se extrañan de que en ciertos casos sean largos y en otros cortos, a pesar de que hace más de medio de que Luther Gulick estableció que no hay una medida estándar ni hay tramos de control largos o cortos.²⁸

Continuamos:

“5. El diseño de algunas organizaciones está desbalanceado, debido a que no se cuenta con una visión integral de los procesos y las estructuras. Hay una notable desproporción entre los puestos administrativos y los sustantivos.

“En 50 por ciento de los casos de la muestra considerada se encontró que existe un empleado administrativo por cuatro o más sustantivos; en 17 por ciento de los casos, el personal administrativo es más numeroso que el sustantivo y en 34 por ciento hay un administrativo por uno a tres sustantivos”.

²⁸ Gulick (1973 [1937]: 7-9) abordó el tramo de control (*span of control*) como un problema sometido a las restricciones físicas que dictan el espacio y al tiempo —como ocurre con las manos en el piano, que sólo pueden tocar un número limitado de notas—, y determinan un contacto directo limitado entre el ejecutivo y sus subordinados. Consiguientemente, más que lidiar con la longitud y brevedad de ese tramo, aconseja considerar que el ejecutivo: a) trate con un número pequeño de subordinados; b) que este número lo determine no sólo la naturaleza del trabajo, sino la índole del ejecutivo; y c) que el número de subordinados en una organización grande, diversificada y dispersa, corresponda a un ente homogéneo y unificado, que alcance su medida de coordinación.

Estos dos puntos son sumamente esclarecedores sobre los problemas generales de la administración pública, particularmente porque enuncia una falta de proporción entre lo que los gerentes públicos llaman “puestos administrativos” y “puestos sustantivos”. Debido a que no se definen ni los unos ni los otros, podemos conjeturar que los “puestos sustantivos” son aquellos que desempeñan las *actividades funcionales* de la Secretaría de Estado y “puestos administrativos”, las *actividades institucionales*.²⁹ En el primer caso se trataría del maestro en la escuela pública, el médico en el hospital público, el concertista en la orquesta pública y el soldado en el cuartel. Todos ellos realizarían actividades *sustantivas* (o *actividades fines*). Los segundos son aquellos otros responsables de dar apoyo a los primeros, realizando actividades *adjetivas* (o *actividades medios*).

En realidad la distinción entre los “puestos administrativos” y “puestos sustantivos” es improcedente porque, por principio, la *administración* constituye una variedad de actividades realizadas por personas que ocupan posiciones “con autoridad y responsabilidad personales dentro de una organización”. Estas personas son los *administradores* (Gross, 1964: 237). La idea de mandar o dirigir tiene un gran valor como frontera de discriminación entre lo administrativo y lo que constituyen actividades más bien *domésticas* (*housekeeping*), tales como las compras, contabilidad, archivo y correspondencia. En realidad, los que ocupan los llamados “puestos administrativos” son los que desempeñan funciones *no-administrativas*.

²⁹ Las *actividades funcionales* son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las *actividades institucionales* son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo. Las primeras entrañan un espacio de infinitas variedades, un abanico de actos de un orden tan diverso como lo han sido las responsabilidades del Estado a lo largo de la historia. Las segundas, por su parte, son aquellas que están involucradas en *políticas* específicas, la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Todas estas actividades, que tienen un carácter esencial, son distintas sustancialmente de las actividades funcionales no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar los propósitos a cargo de aquellas otras. (Ver Willoughby, 1927: 45-48.)

En efecto, el administrador *dirige, coordina y controla a una multitud de personas, para del tal modo realizar los fines del Estado* (White, 1964: 2).

Retomemos el hilo:

“7. El personal de los distintos niveles jerárquicos no está consciente de la utilidad e importancia de la documentación, sino que la considera como un requisito para cumplir la normatividad, al que no le dedica más tiempo del indispensable”.

Bajo la metralla de los ideólogos de la nueva gerencia pública, la administración pública ha querido ser denostada por *weberiana*. De haberse logrado ese propósito, se trataría de un reconocimiento y alabanza, pero no es así. En realidad en el párrafo precedentes no detectamos al reino de Max Weber, quien sí supo qué hacer con los papeles, sino el dominio de las patologías burocráticas típicas: el ritualismo de Merton y la incapacidad adiestrada de Veblen. Obviamente, que quien “no está consciente de la utilidad e importancia de la documentación” no ha alcanzado la excelsitud burocrática de Weber ni, por supuesto, es campo fértil para la implantación del “modelo post-burocrático” de Michael Barzelay (1992), por carecerse del requisito previo: la burocracia weberiana.

Continuemos:

“8. El exceso de normatividad y los tiempos requeridos para la actualización de las estructuras organizaciones han inducido la operación de estructuras oficialmente inexistentes, duplicadas o desactualizadas.

“Los procesos para la modificación de estructuras suelen ser largos, confusos, exigen demasiados requisitos y no agregan valor. Por ello es tan demorado el registro de una estructura.

No se cuenta con una cultura de asesoría al usuario ni con lineamientos homogéneos para el trámite de registro de las estructuras”.

Hay que recordar que desde la época de Miguel de la Madrid, la reforma administrativa precedente fue cuestionada y luego sepultada en el olvido. Los logros y avances alcanzados se extinguieron por falta de continuidad, esfuerzo y empuje. Lo asombroso es que los gerentes públicos digan, luego de señalar las “grades reestructuraciones” de las épocas De la Madrid, Salinas y Zedillo, que persiste una falta “actualización de las estructuras organizaciones”.

Los gerentes públicos ofrecen los resultados sobre el diagnóstico de la administración pública

Una de las secciones medulares de documento aquí analizado es su punto 4: “resultados del diagnóstico”, que enseguida pasamos a analizar. La sección comienza diciendo, asombrosamente, que “la situación general en cuanto a las estructuras, funciones y remuneraciones del personal de mando de la APC, puede sintetizarse en:

“1. La evolución reciente de las políticas en materia de recursos humanos permite contar con una base adecuada para la instrumentación del servicio profesional de carrera para los servidores de los niveles de mando de la APC”.

Cualquier lector hubiera pensado que, después de la crudeza con que el documento relata el caos dominante en la administración de personal, existan las condiciones adecuadas para la implantación del servicio profesional de carrera, cuando, más bien, ese servicio sería uno de sus remedios. Si hubiera alguna duda sobre lo dicho, basta con la lectura de los siguientes párrafos del documento:

“1. Aunque hay avances apreciables, la cultura gerencial todavía está orientada a cumplir con los requerimientos del cargo y las instrucciones de los niveles superiores, sin tener en cuenta los resultados. Esta actitud impide conocer cómo incide cada puesto y cada unidad en el cumplimiento de la estrategia y en el logro de los objetivos organizacionales.

“En el origen de esta manera de ser y actuar se encuentra una arraigada tradición de supervivencia en los cargos y de rechazo a los riesgos, así como la ausencia de sistemas eficaces de reconocimientos a los servidores públicos en función de sus resultados. Esto es consecuencia no sólo de los valores personales más comunes, sino de la insuficiente formación gerencial y la ausencia de estándares de medición.

“3. El conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas no está generalizado y, cuando existe, no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse”.

Los párrafos precedentes son la quintaesencia del neogerencialismo mexicano, y de su cultura, de la cual sus militantes dicen que ya alcanzaron logros que en el Informe no se dejan ver por ningún lado. Los gerentes públicos se quejan de que la administración de personal ni *weberiana* ni *barzelayriana* no disfruta de las prendas y los dones de la cultura gerencial basada en *resultados* evaluables; pues desafortunadamente para nuestro país aún no se conocen ni se aplican las *prácticas gerenciales modernas* de manera generalizada, que son

las que distinguen a los grandes países de los que no lo son. Y peor todavía, que la cultura gerencial “no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse”, toda vez que los servidores públicos pecan de *lesa majestad* por estar dotados de una “*insuficiente formación gerencial*”.

Plantada en suelo estéril al neogerencialismo, la burocracia mexicana impera sin rivalidad alguna condenando al país a desaprovechar la grandeza y el éxito que en otros lares ha cosechado el *gobierno reiventado*. Aquí, en contraste con Australia y Nueva Zelanda, se desprecia esa élite de gerentes públicos, cuyo destino manifiesto es inmolarse en beneficio del interés privado, sublimado bajo la forma de interés público.

Hay que explicar, empero, que México no es el único país donde la cultura gerencial no se ha implantado, y quizá no se implante. Países con arraigada tradición gerencial y empresarial como Gran Bretaña y Estados Unidos muestran limitaciones considerables, por no hablar más extensamente sobre Alemania y Francia, donde la neogerencia pública ha sido puro adorno. El *Informe Gore*, preparado por el ex-vicepresidente Al Gore, es una evidencia difícilmente soslayable sobre los magros alcances neogerenciales en el país donde se estableció el *reinventing government*.³⁰

Una nota más sobre ese punto. Pareciera que luego de más de dos décadas de *management* y tecnocracia en México, la administración pública ya estaba suficientemente *gerencializada*. El desencanto de los gerentes públicos es comprensible y justificado; pues desde los tres sexenios precedentes ya se debía haber sembrado el gerencialismo, que sería por ellos cosechado. Obviamente tampoco hay una formación gerencial suficiente, sino más bien, la pervivencia de un régimen administrativo *pre-burocrático*, clientelar y patrimonialista, que dificultará la implantación del servicio profesional de carrera; ya que sólo cuando se ha alcanzado la burocracia weberiana al máximo, es posible su reemplazo por el sistema *post-burocrático*, es decir, neogerencial.

³⁰ Estamos aludiendo la obra de David Osborne y Ted Gaebler, antes citada.

Conclusiones: lo que nos han dicho los gerentes públicos

Al principio de este artículo expusimos la noticia de un periódico de circulación muy vasta, donde, a toda plana, se hace público el “fracaso de la cultura gerencial” en México.

Pero lo dicho no es exacto. No hay fracaso, porque fracaso significa comenzar algo, avanzar, pero no concluir ni alcanzar la meta. No se trata de un fracaso de implementación sino como se desprende del Informe de los gerentes públicos: una *declaración de impotencia*. Luego de más tres años del gobierno Fox, más los 18 años precedentes, los abanderados de la neogerencia pública nos han hecho ver que esa gestión solamente existe en los discursos, los papeles y los pensamientos, pero no en la realidad.

Seamos más puntuales:

1. México ha sido sometido por más de dos décadas a los experimentos neoliberales de *endo* y *exo-privatización*, así como a las señaladas medidas de desregulación, liberalización, “achicamiento del Estado”, “desburocratización” y, en fin, neogerencialismo; sin que nada de ello haya dejado frutos que celebrar.

2. Como en otros países, aquí la nueva gerencia pública ha sido un cambio “cosmético”, un mero barniz puesto sobre la añosa maquinaria administrativa que sigue tan “clásica” como en los días previos a la reforma administrativa, es decir, animada por sus propias fuerzas, que son las que le brindan vigor y energía, y hasta donde se ve: su capacidad de regeneración. Los gerentes públicos han traído un puro matiz idiomático, para algunos atractivo, que con frecuencia viste con voces distintas fenómenos llamados antes de otra manera.

3. La nueva gerencia pública es un experimento costoso pagado por los ciudadanos como contribuyentes. Los gerentes públicos son mayormente antiguos empleados de empresas privadas, cuyos “resultados” de desempeño desconocemos; pero que como funcionarios de la administración pública padecemos. Esto explica por qué el Informe transpira una inquietante atmósfera de frustración de esos gerentes, quienes declaran sin reserva ser ajenos a la geografía que colonizaron.

4. A través del Informe gerencial se han hecho públicas, por pluma de sus actores, las grandes deficiencias de la administración pública mexicana por todos sabidas. El agravante es que, esa administración,

secuestrada por el sistema de botín desde muchos años atrás, hoy en día funciona peor por estar en manos de un riesgoso amateurismo y una lesiva novatez.

5. Alguien dijo con razón que quien desconoce la historia está condenado a repetirla. En efecto, problemas nodales destacados por los gerentes públicos fueron tratados por la CAP mucho tiempo antes sin que, parece, esos gerentes hayan tenido en sus manos el *Informe CAP*. En ese documento se abordó puntualmente el problema de los “procesos administrativos”; si bien se dedicó mayor atención a la administración de personal. Incluso los comisionados propusieron la creación del servicio civil y la formación de un cuerpo de alta dirección, que los gerentes públicos obviaron, así como una formación propiamente administrativa y un plantel *ad hoc*. Ciertamente la historia suele repetirse, pero primero como *tragedia* y luego como *comedia*.

6. Nadie desconoce que los recursos públicos fueron el objeto de la ambición de muchos políticos y funcionarios en el pasado, y que enormes fortunas de amasaron saqueando al erario. Y que los contratos signados con los empresarios fueron un filón de oro para tirios y troyanos. Ahora el “cambio” consiste en que, habiéndose endo-privatizado la administración pública, y no habiendo políticos a quien corromper, los empresarios al mando pueden tomar posesión del erario. Y hacerlo “legalmente”, pues siendo para ellos la misma cosa lo público y lo privado, qué mejor que hacer de los cargos fuentes de lucro a través de sueldos estratosféricos; y de las oficinas émulas de las fábricas. Y hasta de la asistencia pública, un manantial de rentas para los plutócratas.

7. El Informe transpira un aire exótico emanado de una cultura gerencial incomprensible en México, y conste que Henri Fayol y Frederick Taylor son conocidos de antiguo. Es que la nueva gerencia pública es más aristocrática, o más bien, puramente plutocrática; pues estando al servicio de los dueños del dinero, y siendo de por sí un medio para producir lucro, todo lo observa a través de los lentes del dinero. Esa gerencia, como el rey Midas, quiere que todo lo que toca se convierta en el oro de la rentabilidad. Esto explica, quizá, por qué el artículo 23 “Reglamento del Servicio Profesional de Carrera” establece que las convocatorias de ingreso al servicio se enviarán a bolsas de trabajo de instituciones académicas y agencias especializadas, así como cámaras empresariales. Esto último resalta

una indebida intención privilegiante, pues las cámaras empresariales enviarían a sus plutocráticos representantes. Se omitió lo que en Francia se llama la tercera vía, mediante la cual los sindicatos proponen candidatos al servicio civil egresados de las clases populares. Tampoco se consideró a los colegios profesionales ni a las asociaciones civiles, como el Instituto Nacional de Administración Pública.

8. Max Weber había explicado la corrupción estadounidense por motivo de la vastedad de los recursos del país, y que esa corrupción sustentaba el sistema de botín. Esta situación, de suyo aberrante, tiene una explicación: “en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente diletante (...) Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas” (Weber, 1959: 454).

Pero un país pobre como México no tiene la capacidad de seguir apuntalando el sistema de botín, el cual se ha perpetuado.

9. Llama la atención la idea de que la administración pública no debe ser “administrada”, sino “gerenciada”. Por eso, una gran cantidad de administradores públicos profesionales o formados en el servicio fueron despedidos o no convocados al servicio público. Tal vez ello obedezca a que saben “administrar”, cuando de lo que se trata es “gerenciar”. Como no profesan la cultura gerencial sino los viejos hábitos de la cultura administrativa, han sido considerados como impropios para entender aquello que únicamente son capaces de comprender los gerentes.

10. Los gerentes públicos, *pintados por sí mismos*, nos han hecho partícipes de algo que confesaron: que no saben administrar ni gerenciar en la administración pública. Esto obedece a que no estudiaron administración pública ni la comprenden a pesar de trabajar en ella y a pesar de estar servidos por ella por cuanto ciudadanos .

11. Hay un hecho característico del acontecer de la administración pública: que cada cien años, aproximadamente, se desajustan las relaciones entre administración y su gerencia, al variar el patrón de acumulación económica imperante. Cada principio de siglo reviven las doctrinas gerenciales cuyo ideario conocemos por pluma de sus

protagonistas. Pero una vez que se hace un nuevo ajuste, la administración pública se queda y los gerentes se van.

Como nunca, hoy en día los ciudadanos han tomado conciencia de los defectos del neogerencialismo. Naturalmente la prensa los trata cotidianamente. Sin embargo, pocos columnistas han entendido de una manera tan fiel sus alcances como Luis Hernández Navarro,³¹ quien abordó la cultura gerencial y la retrató magistralmente con el mote de “presidencialismo empresarial”.

A través de un artículo periodístico muestra sin velo el modo como ha sido endo-privatizada la administración pública. He aquí partes sustanciales de su exposición:

En la hora de sustituir la política por el mercado, la administración pública por el manejo gerencial, la justicia social por el buen gobierno, la negociación por el orden y la disciplina, la ciudadanía por la clientela, el nuevo gobierno trasladó mecánicamente la ideología de la empresa privada a las políticas públicas.

Cazadores de cabezas como Horacio Macoy, presidente de la compañía Ferri internacional y accionista del Laredo Bank Trust, cuyo accionista mayoritario es Carlos Hank Rhon, desempeñaron un papel importante en la selección de los futuros funcionarios del gobierno foxista.

Laura Valdés:

Nacida en Eagle Pass, Texas, de padres mexicanos, estudió su carrera y maestría en administración de empresas en la Universidad de Denver, Colorado. Su experiencia profesional abarca áreas de comercialización, mercadotecnia y administración de empresas en compañías privadas de la Sultana del Norte: Visa, Vitro, Altro. Trabajó allí al lado de Alfonso Romo, principal financiador de la campaña electoral de Vicente Fox y uno de los hombres más ricos del país. Laboró también en Aeroméxico y Corning Consumers Products Co. Oficialmente, fue seleccionada para su puesto por una empresa de head hunters, que propuso a personajes eficientes y exitosos de la iniciativa privada para ocupar posiciones claves en la administración pública (...) La trayectoria empresarial de Laura Valdés no impidió que la ineficacia se convirtiera en el sello de su gestión. La venta en los sorteos mayores más importantes ha caído más de 60 por ciento y 40 por ciento en los sorteos normales. El porcentaje de los ingresos de la Lotería que se destina a la asistencia privada es uno de los más

³¹ “Laura Valdés: la Quiebra del Presidencialismo Empresarial”, en *La Jornada*, martes 6 de julio de 2004, p. 26. Al final de este artículo reproducimos integralmente el trabajo de Luis Hernández Navarro.

bajos del mundo: apenas 11 por ciento, contra 32 por ciento que se canaliza en Irlanda (...) La lista de irregularidades en el funcionamiento de la Lotería que se hacen públicas crece día con día. La institución se ha convertido para beneficiar tanto al mundo de la asistencia privada, del que provienen el primer mandatario y su esposa (y que apoyó su campaña electoral), como para triangular recursos a favor de la fundación Vamos México. Organismos confesionales de ultraderecha han recibido enorme cantidad de donaciones (...).

Si Laura Valdés encarnaba al inicio de la administración foxista las supuestas cualidades del presidencialismo empresarial, a tres años y medio de distancia simboliza la verdadera naturaleza de ese proyecto. Los supuestos valores que promovía han brillado por su ausencia. Los resultados han sido desastrosos. El mercado no es una escuela de virtud y no hay en la gestión empresarial bondades que sean intrínsecamente superiores a las del sector público.

Laura Valdés fue cesada el 13 de julio de 2004.

Tal como es perceptible en las notas precedentes, la asistencia pública dejó de ser *asistencia* porque dejó de beneficiar a los más necesitados en favor de grupos plutocráticos, confesionales y de ultraderecha. Y dejó de ser *pública*, porque se privatizó en favor del interés de algunos particulares. Los párrafos anteriores evidencian, con toda luz, el propósito y el alcance de un Estado cuya administración, pública de suyo, se privatiza. La nueva gerencia pública es el medio por el cual se puede torcer lo público desde su interior, y dejando como pura ficción al interés general de la nación, enaltecer sin velo alguno el objetivo de someterlo en provecho de la clase empresarial, que no es otra cosa que lo que Wright Mills llamó la élite del poder (1959).

Aunque quizá sea más apropiado llamarlos, como lo hace Ferdinand Lundberg: “los Ricos y los Super-Ricos”(1968).

Omar Guerrero Orozco. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente, el Doctor, tiene la categoría de Profesor Titular C de Tiempo Completo en la misma facultad y es Investigador Nacional Nivel III.

Recepción: 14 de septiembre de 2004

Aprobación: 6 de octubre de 2004

Bibliografía

- Anteproyecto de Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: Secretaría de la Función Pública.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking Through Bureacracy: A New Vision for Managing in Government*, Los Angeles: University of California Press.
- Burnham, James (1941), *The Managerial Revolution*, New York: The John Day Company.
- Carrillo Castro, Alejandro (1977), *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México: ISSSTE.
- Comisión de Administración Pública (1970), *Metodología de Investigación en Organización y Métodos*: Secretaría de la Presidencia.
- Comisión de Administración Pública (1977 [1967]), *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*, México: Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
- Chanes Nieto, José (1997), *Administración y Política*, Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Drucker, Peter (1954), *The Practice of Management*, New York: Harper and Row Publishers.
- Duhalt Krauss, Miguel (1977), *Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fraga, Gabino (1934), *Derecho Administrativo*, México: Porrúa.
- Gelinier, Octave (1967 [1965]), *El Secreto de las Estructuras Competitivas*, Madrid: Ediciones Tea.
- Gross, Bertram (1964), *The Managing of Organizations: The Administrative Struggle*. Dos tomos, New York: The Free Press Glencoe.
- Gulick, Luther (1973 [1937]), "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther and Lyndall Urwick, *Papers on Science of Administration*, New York: Augustus M. Kelly Publishers.
- Hernández Navarro, Luis (2004), "Laura Valdés: la Quiebra del Presidencialismo Empresarial", en *La Jornada*, 6 de julio, México, p. 26.
- Khademian, Anne (1998), "What do We Want a Public Management to Be? Comparing Reforms", en *Public Administration Review*, vol. 58., núm. 3, United States.
- Kotter, John (1982), *The General Managers*, New York: The Free Press.
- Lane, Jan-Erik (ed.) (1987), *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage Publications.
- Lasalle, Ferdinand (1975), *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, jueves 10 de abril de 2003.
- Lundberg, Ferdinand (1968), *The Rich and the Super-Rich: a Study in the Power of Money Today*, New York: Lyle Stuart.
- Martínez Chávez, Víctor (1998), *Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo*, México: Trillas.
- Merton, Robert (1972 [1949]), *Teoría y Estructura Sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Mills, Wright (1959), *The Power Elite*, New York: Oxford University Press.
- Mintzberg (1973), *The Nature of Managerial Work*, New York: Harper And Row, Publishers.
- Meynaud, Jean (1964), *Problemas Ideológicos del siglo XX*, Barcelona: Ariel.

- Nurock, Max , "The Etymology of Administration", en *Public Administration*, núm. 4, Israel.
- Osborne, David and Ted, Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (2002), *Introducción a la Administración Pública*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rebolledo, Juan (1993), *La Reforma del Estado en México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección 13, viernes 2 de abril de 2004.
- Rogozinski, Jacques (1993), *La Privatización de Empresas Públicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Wilfrido, Lozano Hernández (1977), *La Nueva Administración Pública Federal*, México: Tecnós.
- Savoie, Donald (1995), "What is Wrong with the New Public Management", en *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, Canada.
- Sayles, Leonard (1964), *Managerial Behavior*, New York: McGraw-Hill.
- Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de la APF Centralizada Orientado a Implementar una Reingeniería de Puestos, Funciones y Compensaciones Dentro del Marco del Servicio Profesional de Carrera*, mayo 28 de 2004.
- Varios (1993), *La Administración Pública Contemporánea*, México: Secretaría de la Contraloría y Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (1959), "La Política como Vocación", en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año V, núms. 16 y 17, México.
- White, Leonard (1964), *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, México: Compañía General de Ediciones.
- Willoughby, William (1927), *Principles of Public Administration*, Baltimore: The John Hopkins Press.
- Willoughby, William (1937), "The Science of Public Administration", en John Mathews and James Hart (eds.), *Essays in Political Science*, Baltimore: The John Hopkins Press.

convergencia

Año 11 ■ Núm. 36 ■ septiembre-diciembre de 2004

REVISTA DE *Ciencias Sociales*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UAEM



Acreditada en el Índice de Revistas Mexicanas
de Investigación Científica y Tecnológica
Web <http://convergencia.uaemex.mx>



CONACYT