



Economía, Sociedad y Territorio

ISSN: 1405-8421

est@cmq.edu.mx

El Colegio Mexiquense, A.C.

México

Guadarrama Sánchez, Gloria  
Gerencia pública y política social en Latinoamérica  
Economía, Sociedad y Territorio, vol. IV, núm. 13, enero-junio, 2003, pp. 127-162  
El Colegio Mexiquense, A.C.  
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11101306>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Gerencia pública y política social en Latinoamérica

GLORIA GUADARRAMA SÁNCHEZ\*

### *Abstract*

*This paper reviews some ideas about the public management model that have influenced quite significantly the creation of policies. We analyse the possibilities of applying the administrative management approach to Latin American public policies. This examination has four main purposes: (1) it explores some of the most important notions that articulate this view of the State with the government, the administration and the public policies; (2) it analyses the transformation of State role towards welfare and economy, which drives public administration to adequate itself to new necessities; (3) it revises the impact of the management approach on public policies, as well as some of their links; (4) it discusses the transfer of the management approach in the modernisation process of public administration in the Latin American context. This analysis is based on the criticism to the solidity of the public management paradigm as an alternative to attend the problems originated by the transformation of the State role, paying particular attention to the administration reform.*

**Keywords:** *public management, public organisations, Latin American public policy.*

### **Resumen**

Este texto revisa algunas concepciones sobre el modelo de gerencia pública que ha influido significativamente las formas que asumen las políticas, y reflexiona sobre las posibilidades de aplicación de los enfoques administrativos gerenciales en las políticas públicas latinoamericanas. Este examen tiene cuatro propósitos centrales: (1) parte de explorar algunas de las nociones sustantivas que articulan esta visión sobre el Estado, el gobierno, la administración y la política pública; (2) examina el contexto de transformación del papel del Estado frente al bienestar y la economía que impulsa la adecuación de la administración pública a nuevas necesidades; (3) revisa algunos puntos de articulación e impacto de la perspectiva gerencial sobre las políticas públicas, y (4) aborda la discusión sobre la transferencia de la perspectiva gerencial en la modernización de la administración pública en el contexto latinoamericano. El hilo conductor del análisis es la crítica a la solidez del paradigma de la gerencia pública como alternativa para la atención de los problemas derivados de la transformación en el papel del Estado, centrada en la reforma a la administración.

**Palabras clave:** gerencia pública, organizaciones públicas, políticas públicas en latinoamérica.

\* El Colegio Mexiquense, A.C. Correo-e: gguadarr@cmq.edu.mx

## 1. La gerencia pública<sup>1</sup>

La gerencia pública, también llamada nueva gestión pública, constituye un campo temático en las ciencias sociales, así como una nueva forma de estudio y de ejecución de las políticas públicas. La perspectiva de la gerencia pública se arraiga en corrientes de pensamiento que destacan la importancia de la organización como respuesta a los problemas y demandas sociales. Uno de los rasgos distintivos de la gerencia pública es la incorporación de la visión de la empresa privada a la administración pública, privilegiando la eficiencia de las organizaciones. Se puede decir que más que una teoría, los enfoques gerenciales se distinguen por su énfasis en la coordinación de las actividades de la organización y por destacar una vocación práctica de la administración pública, y así se habla incluso de modelos y de tecnologías administrativas gerenciales.<sup>2</sup>

No obstante su carácter operativo, la emergencia de los enfoques gerenciales encuentra puntos de contacto con reflexiones teóricas más amplias sobre los cambios en el papel del Estado, asociados con las transformaciones de la sociedad posindustrial y a la crisis de los estados de bienestar. En esa confluencia hay que tener en cuenta que el Estado es actualmente el centro de numerosas demandas que desde distintas posiciones urgen a su profunda transformación, lo que ha dado paso al surgimiento de una enorme diversidad de alternativas mediante las cuales se plantea resolver los problemas presentes. En el caso de la gerencia pública, los puntos de enlace pueden seguirse tanto a partir del cuestionamiento de la eficiencia del Estado como responsable de asegurar el bienestar, como de sus posibilidades de transformación para adaptarse a nuevas condiciones sociales.

En la reflexión teórica sobre las transformaciones del papel del Estado en la sociedad posindustrial, destacan estudios como los realizados en Francia a principios de los años setenta por Michel Crozier; en los trabajos de Crozier (1975), relevantes

<sup>1</sup> La integración de una perspectiva sobre el surgimiento e influencia del modelo gerencial en las políticas públicas, tema que se aborda en este texto, se benefició ampliamente de la discusión, el conocimiento y los comentarios de Sara Gordon Rapoport, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>2</sup> La consideración de estos enfoques como pragmáticos más que teóricos sigue líneas apuntadas por Bozeman en el sentido de que en esencia no existe una teoría de la gestión pública, y que el núcleo distintivo de la gestión pública puede ser visto como un enfoque del conocimiento, y no como un cuerpo de teoría singular (Bozeman, 1998: 476).

para la reforma de la tradición estatista y burocrática, se anota entre los aspectos que dan sustento a una nueva visión sobre la organización la importancia de asimilar los acelerados cambios generados por la sociedad posindustrial. Su posición considera las transformaciones del Estado como la necesidad de adaptarse a problemas y condiciones distintas, bajo la premisa de que el progreso de una sociedad está supeditado a la posibilidad de crearse nuevos estilos de acción que le permitan aprovechar activamente las posibilidades de desarrollo técnico y económico, de otro modo, será una “sociedad bloqueada”.<sup>3</sup>

En relación con este punto, es necesario tener en cuenta que el impresionante avance científico y tecnológico a lo largo de la segunda mitad del siglo xx habría sido uno de los muchos movimientos que incidieron en las mutaciones que en el mundo occidental marcaron el fin de la sociedad industrial; movimientos que incluyen cambios en las estructuras de clase, en los patrones de trabajo y consumo, así como en las relaciones entre géneros.<sup>4</sup> En el conjunto de estas transformaciones se subraya el cambio hacia modos de producción más flexibles, con nuevas dimensiones organizacionales y técnicas, y nuevas relaciones sociales.

Crozier aborda el estudio de la organización como un sistema político resultado del juego entre los actores; su propuesta de análisis estratégico organizacional considera las formas en que dentro de todas las organizaciones y a todos los niveles, los individuos se comportan como estrategias, utilizando sus márgenes de libertad para maximizar su juego, interactuar con las reglas y hacer alianzas. La posibilidad de los actores de controlar y ejercer su influencia muestra el rol central de las relaciones de poder en las relaciones humanas. Este enfoque renovó profundamente la forma de pensar los comportamientos dentro de la organización, y simultáneamente señaló la importancia de las relaciones de poder en el ámbito de la administración pública, haciendo evidente que las organizaciones públicas no actúan como entidades homogéneas y neutras, reflejando en su dinámica el conjunto de juegos que se operan en su estructura y en su interacción con

<sup>3</sup> Para Crozier, el bloqueo que caracterizaba al mundo posindustrial podía ser roto mediante la innovación, que puede alcanzarse mediante la participación individual libre (Crozier, 1975).

<sup>4</sup> Los cambios pueden ser observados en procesos como la reducción del volumen del empleo, la individualización del trabajo –antes manejado a través de la contratación colectiva–, el énfasis en la productividad real de cada individuo, así como en los desplazamientos en el papel del Estado en relación con su participación en el proceso de reproducción económica, y en las relaciones entre capital y trabajo.

la sociedad.<sup>5</sup> Algunos de esos elementos fueron incorporados a los planteamientos de lo que puede ser identificado como el enfoque gerencial, particularmente en los rubros concernientes a la gestión estratégica de lo público.

En buena medida, los cambios en el modelo de desarrollo que tuvo como centro al Estado y las nuevas formas de concebir la organización fueron una respuesta a la búsqueda por encontrar distintas condiciones de relación entre el Estado y la sociedad que garantizaran el exitoso funcionamiento del libre mercado. En ese contexto, la flexibilidad se convirtió en una noción capital que permitía tanto liberarse de la tutela del Estado como dar paso a los procesos de desregulación de los mercados y a la liberalización de la economía; al tiempo que la aplicación de nuevas tecnologías propiciaba superar los modelos masivos y estandarizados de producción de bienes que caracterizaron el modelo de la industrialización. La inserción de la flexibilidad en el discurso de la modernización fue aplicada a la transformación de los procesos del trabajo y a las nuevas formas de organización del empleo, asociada con mutaciones en los patrones de organización constitutivos del Estado benefactor. Entre los rasgos que marcan este giro estuvo también el hecho de que la base que daba sustento al poder político fue crecientemente rebasada por el sector privado.

Otras corrientes, desde una óptica más próxima a la economía, ubican esta transición como el paso de un Estado benefactor hacia un Estado competitivo, identificando el giro desde la maximización del bienestar como responsabilidad pública, hacia el predominio de la rentabilidad en la gestión pública.<sup>6</sup> En la perspectiva económica de la rentabilidad se asume que el Estado puede utilizar su poder coercitivo como mecanismo fundamental en la organización de actividades que reeditarán beneficios colectivos; desde ese ángulo existe interés por examinar la intervención del Estado en aspectos operativos de la provisión del bienestar y de los bienes

<sup>5</sup> En esta posición es importante hacer notar los trabajos de Erhard Friedberg, quien desarrolla junto con Crozier los postulados del análisis estratégico, a partir de los cuales profundiza en los mecanismos de la cooperación y de la acción colectiva (Cabin, 1999: 51).

<sup>6</sup> Los cambios en la concepción de una nueva economía del bienestar han sido ampliamente estudiados por diversos autores. El concepto de transformación de Estado benefactor hacia Estado competitivo se puede encontrar en Pierson, quien vincula esta transformación a la globalización económica y al desplazamiento de las políticas sociales de tipo Keynesiano (Pierson, 1998: 62). Otra posición distinta que refiere al imperativo de un Estado competitivo es la de las agencias financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las que para mantener un desarrollo económico sostenido aconsejan a los países ser más competitivos (Pierson, 1998).

y servicios públicos, advirtiéndole que la intervención estatal puede implicar costos más altos para los ciudadanos, y que no existen mecanismos de presión similares a los del mercado para que el Estado cuente con instituciones eficientes.<sup>7</sup>

Estas nuevas concepciones sobre las funciones del Estado: rentabilidad, flexibilidad, desregulación y relaciones de poder son conceptos incorporados a una visión gerencial que considera formas de gestión distintas, y que va articulándose en las propuestas de reforma a la administración de lo público.

Desde un ángulo distinto, la transformación en el papel del Estado es analizada por Messner (1996), ubicando las tendencias del cambio como dirigidas hacia la formación de una sociedad organizada, a partir de la manera con la que los actores colectivos desarrollan condiciones para influir en los procesos políticos, la toma de decisiones, y la configuración misma de la sociedad. De acuerdo con sus estudios, esas líneas perfilan la transición de un Estado ejecutor a un Estado cooperativo, que interactúa con una sociedad activa; este proceso requiere del establecimiento de nuevos sistemas de coordinación. Para Messner, los nuevos conceptos de la coordinación social giran en torno a la idea de que en las sociedades modernas existen numerosas áreas organizadas mediante redes, y que la solución a los problemas existentes se basa cada vez más en la coordinación horizontal de políticas. En dichas redes adquieren relevancia la organización y coordinación de actores autónomos para alcanzar un resultado conjunto (Messner, 1996: 79, 95). Es posible que esta forma de mirar la coordinación social incidiera en la asimilación del esquema de las relaciones horizontales como parte de las reformas que demandaban las organizaciones públicas.

Las posiciones aquí señaladas son diversas y responden a propósitos distintos, no vinculados directamente con la gerencia pública; ésta última, no se identifica correlativamente con las causas de la crisis del Estado, sino que ubica los problemas y las alternativas para resolverla en la eficiencia de las organizaciones. Para los propósitos de este trabajo, importan en la medida en que se constituyen como parte del soporte del enfoque gerencial, para articularse como una visión de mejoramiento de la acción pública.

<sup>7</sup> Un análisis sobre el carácter y los costos más elevados de la intervención estatal, frente al manejo de los bienes comunes mediante la gestión colectiva autoorganizada, puede encontrarse en los trabajos de Ostrom (2000).

Un aspecto más de la transformación en la visión sobre el Estado y la sociedad, que es relevante para el análisis de la perspectiva gerencial, son los cambios en algunas concepciones teóricas que sustentaron al Estado como eje central de la acción pública y del bienestar social, y que son también fundamentales para estudiar la organización: es el caso de los conceptos de racionalidad y burocracia, en torno a los cuales se estructuraba una gran parte de la concepción estado-céntrica. Desde la perspectiva de este análisis, la transformación de esos ejes conceptuales es percibida como movimientos que dan sustento al surgimiento de la gerencia pública, en tanto que ésta es reflejada como una respuesta a la burocratización, la excesiva rigidez y la incapacidad que se atribuye al Estado para satisfacer las demandas sociales.

Otra línea de análisis que ayuda a precisar la orientación de los enfoques gerenciales y su importancia en las formas que asumen las políticas de muchos países es la transformación de los ámbitos concernientes a lo público y a lo privado, la que se ha traducido en cambios de posición en la administración de lo público. En los apartados siguientes se abordan esos movimientos desde el punto de vista de su vinculación con la perspectiva gerencial, asociada a la forma de percibir la organización y a la reforma de la gestión pública.

### *1.1 El movimiento en la corriente racionalista*

La corriente de pensamiento de la acción racional considera una lógica ordenada de los procesos que se involucran en la gestión pública, bajo la premisa de que es posible alcanzar un conocimiento exhaustivo de la realidad y en consecuencia elegir la mejor opción para las decisiones de la administración y la política. Desde esa óptica, tanto en las esferas del trabajo industrial como de la administración, era posible aplicar el principio de Taylor: “una vez fijado un objetivo, existe siempre un solo medio –*one best way*– de llegar a él”.<sup>8</sup> En este sentido, la administración era percibida como instrumental o como el medio para alcanzar los objetivos trazados. El desplazamiento de la visión racionalista que sustenta los enfoques de la gerencia pública considera, en cambio, la imposibilidad de conocer en su totalidad la realidad, limitando la viabilidad de soluciones y caminos únicos.

<sup>8</sup> El principio referido es reconocido y citado por muchos estudiosos del taylorismo.

Un concepto fundamental en esta posición es el de racionalidad limitada desarrollado por Herbert A. Simon, que propone una visión más realista del comportamiento humano. De acuerdo con Simon, nuestra racionalidad es limitada, ya que en la mayoría de las situaciones el hombre no está en posibilidad de formarse una idea completa de todas las posibilidades de elección, y las decisiones no siempre son óptimas.<sup>9</sup>

Al respecto Crozier advertía, al principio de la década de los setenta, las dificultades para separar los medios de los fines y la importancia estratégica de las formas de ejecución, enfatizando la necesidad de aceptar la lógica de la organización moderna, dentro de la cual las organizaciones debían pasar de un modelo rígido, burocrático, coactivo, a otro más flexible y tolerante, fundado en la movilidad, la competencia y la negociación (Crozier, 1975).

El cuestionamiento de la posición racionalista es retomado en la perspectiva gerencial, para enfatizar la importancia del comportamiento de los gestores públicos en el proceso de diseño y ejecución de las políticas y en los resultados de la administración, destacando el papel crucial que juegan las estructuras intermedias en las intenciones de mejorar el funcionamiento del sector público. El énfasis en la gestión toma en cuenta tanto las ventajas que representa estar suficientemente informado como las posibilidades de que actores limitados, o poco emprendedores, eleven los costos de la acción pública. La factibilidad de emprender nuevas vías y de innovar abre la posibilidad de romper con las restricciones que impone la visión de un camino único, la rigidez normativa y la autoridad vertical.

### *1.2 El cambio en el paradigma burocrático*

El paradigma burocrático definía a la organización en términos de las funciones que se le asignaban en la estructura formal y en razón de una estructura racional y jerárquica de autoridad; este modelo adjudicaba a la organización el papel de instrumento para los fines públicos, concibiéndola como un esquema de posiciones sistemática y jerárquicamente ordenadas por esferas de com-

<sup>9</sup> El concepto de racionalidad limitada desarrollado por Simon hacia finales de los años setentas representó una profunda influencia en las teorías sobre la organización y el comportamiento humano (Cabin, 1999: 390).



petencia claramente definidas.<sup>10</sup> Desde ese ángulo, la burocracia condensa la racionalización de la institución política como un sistema de reglas establecidas para la organización del poder público; la estructura de la organización se sustenta en el esquema de autoridad legal-racional.<sup>11</sup> El paradigma burocrático se constituyó en la base de la organización del gobierno de las naciones occidentales, durante la mayor parte del siglo xx, pero ya en las tres últimas décadas de este periodo la crisis de los Estados modernos hizo evidentes algunos de los problemas cruciales de la administración burocrática: la proliferación de normas y reglamentos, el inmovilismo, el desperdicio de recursos; de ese modo, el burocratismo pudo también ser visto como sinónimo de la rigidez y del control del Estado.

El conjunto de ideas que enmarcan a la nueva gerencia pública como una respuesta a las insuficiencias del modelo burocrático ha sido identificado por algunos autores como el paradigma posburocrático. El nuevo modelo organizacional gerencial se explica, entre otros elementos, por un cambio en las prioridades que orientan la gestión pública; por encima del cumplimiento de las normas institucionales se ubican metas como la calidad, la productividad y los resultados que valoran los ciudadanos, identificados como clientes para la prestación de los servicios (Barzelay, 1998).

### *1.3 La transformación en las concepciones de las esferas pública y privada*

Uno de los ejes que estructura el discurso sobre la nueva gerencia pública es una concepción diferente de lo público, que aproxima la acción de los agentes privados a las tareas del gobierno, considerando que los modelos de ejecución de la empresa privada pueden hacer más eficiente la gestión pública. Para mostrar

<sup>10</sup> El paradigma burocrático al que se refiere este apartado se corresponde con el modelo teórico de la organización desarrollado por Max Weber. En la construcción del modelo weberiano, el surgimiento y la consolidación de los aparatos burocráticos modernos se presupone a partir de la existencia de un sistema de racionalidad legal. El tipo ideal de la racionalidad burocrática toma cuerpo en la administración pública (Bobbio *et al.*, 1983: 167).

<sup>11</sup> La consideración de la autoridad legal-racional como el sustento de la estructura de la organización refiere a la conceptualización de la burocracia, en el sentido utilizado por Max Weber, como el tipo más puro de dominio legal: "El dominio legal se caracteriza, desde el punto de vista de la legitimidad, por la existencia de normas formales y abstractas y, desde el punto de vista del aparato, por la de un cuerpo administrativo burocrático" (Bobbio *et al.*, 1983: 166).

con mayor claridad esa nueva visión de lo público, hay que tener en cuenta que éste es un concepto dinámico, de múltiples significados y dimensiones que ha estado tradicionalmente vinculado a los asuntos confiados a la tutela del Estado.

La referencia a lo público –como el ámbito en el cual el Estado puede operar los intereses y asuntos relativos al bienestar de la sociedad– obliga a diferenciar este ámbito de la esfera privada; para lo cual cabe recordar las distinciones entre la sociedad civil y el Estado, al principio de la modernidad, que tendían hacia el establecimiento de límites en la intervención del poder estatal en la vida privada de las personas, en sus relaciones comerciales y de trabajo, orientando el pensamiento de lo público como lo perteneciente a la esfera del Estado, y lo privado como lo referido a la sociedad en general, un ámbito que integraba las libertades que esa sociedad podía ejercer sin la interferencia del Estado. Esa distinción inicial fue transformándose en la medida en que cambiaron las relaciones entre la sociedad y el Estado y se modificaron los ámbitos de lo individual, lo familiar y lo social; en las sociedades contemporáneas existen nuevas y diversas distinciones que determinan las esferas de lo que se considera público, privado y social.<sup>12</sup>

Nora Rabotnikof (2002) refiere tres puntos en que puede articularse la percepción del cambio en la percepción de la dicotomía público-privado: el primero de ellos opone lo común y lo general a lo individual y lo particular; el segundo opone lo público como lo visible, a lo privado como lo que puede ser oculto o secreto; el tercero considera lo público como lo accesible a todos, *versus* lo privado como lo restringido o cerrado. En relación con la emergencia de los enfoques gerenciales en el campo de la administración pública, se puede decir que se han dado desplazamientos en los tres puntos de articulación, creando corrientes que han movido las posiciones del Estado y de los agentes privados respecto de las responsabilidades y posibilidades de participación del Estado y de la sociedad en el gobierno y en la atención a los problemas sociales.

En el primer punto, la separación entre lo público y lo privado fue reconstituída en la medida en que lo público fue percibido también como el campo de acción de la sociedad civil y más aún

<sup>12</sup> No obstante que aquí se hace una referencia genérica, las distinciones entre lo público y lo privado, en su relación con lo estatal, varían enormemente en los distintos Estados nacionales, como resultado de la interacción de elementos tales como el poder de la Iglesia, la fuerza de los grupos hegemónicos, la capacidad y riqueza del Estado.

de la empresa privada, o como el terreno donde individuos y grupos podían participar en el debate, la crítica y también en la administración de los asuntos públicos. En este sentido, actualmente la sociedad es pensada como un conjunto de individuos y grupos con posibilidades de procesar los intereses públicos.

Los puntos segundo y tercero pueden ser asociados con la manera en que muchos asuntos pertenecientes a la esfera estatal dejaron de ser visibles, cuando la razón de Estado obligó a que vínculos y procesos asociados con el poder público fuesen ejercidos en secreto, y en sentido inverso los asuntos privados adquirieron visibilidad en la medida en que la esfera de lo privado se amplió hacia lo social. Esto significa que se transformaron nociones de accesibilidad y pertenencia, modificando las percepciones de quienes participan y cómo lo hacen en el terreno público. Actualmente existe un consenso muy amplio que vincula lo privado con lo transparente, reforzando la percepción de los grupos que forman la sociedad, de que los agentes privados dan mayor visibilidad a la propiedad de sus actuaciones, lo que ha mermado la credibilidad del poder público.

Con estas transformaciones, lo privado entra a lo público como una tendencia favorable a la privatización de la administración pública, perdiéndose las separaciones tajantes entre lo que podía hacer el Estado y lo que pueden hacer con mayor o menor eficiencia, los agentes privados; concibiéndose la gestión pública como un espacio intermedio en el que individuos y grupos privados pueden participar de las tareas del gobierno. De ese modo, lo público y lo privado no se constituyen como ámbitos excluyentes, si no que las instituciones públicas y privadas son interdependientes.

Vista en el marco de las transformaciones más amplias de la sociedad, la gerencia pública es una de muchas estrategias de acercamiento entre lo público y lo privado que se pusieron en movimiento cuando el modelo que tuvo como centro al Estado empezó a fragmentarse, haciendo evidente su incapacidad de dar respuesta a las nuevas demandas de la sociedad.

La aproximación a los cambios en la percepción de lo público, los movimientos en la posición racionalista y el desplazamiento del paradigma burocrático reafirman la idea de que el modelo gerencial en la administración pública emerge como una alternativa para enfrentar algunas de las facetas de lo que se percibe como crisis del modelo estatal, y para advertir que aparece más como un conjunto de estrategias y técnicas útiles para que el

sector público pueda hacer más eficiente su participación en la atención a los problemas sociales, que como una posición que tenga como punto de partida la transformación de la estructura del Estado. Esto significa que sus ventajas y debilidades estarían en su carácter pragmático y en su adaptabilidad a diversos fines de reforma y modernización de la administración pública.

## 2. El origen de los enfoques sobre la gerencia pública

La emergencia de una nueva perspectiva sobre la organización en el ámbito de la administración pública puede ubicarse, entonces, en la serie de cambios que registró el papel del Estado en los países desarrollados, desde principios de los años setenta. La concepción de Estado benefactor que prevaleció en los estados europeos durante la primera mitad del siglo xx había estado ligada a una expansión (generalización) del concepto de derechos, para incluir las obligaciones de la sociedad hacia los individuos. Bajo esas premisas, la tarea sustantiva del Estado era asegurar el bienestar de sus ciudadanos y desarrollar leyes que garantizaran la protección social. En ese horizonte las políticas públicas se concibieron como funciones del bienestar, la intervención estatal se extendió a la familia, la economía, y el derecho, así como a la seguridad social, la salud, la educación, el empleo y la vivienda.

La responsabilidad del Estado por el bienestar de la población se tradujo, en términos de la organización administrativa, en la ampliación de dependencias, expansión de la burocracia, y en una administración procedimental que ponía por delante el respeto a la primacía de la ley. Los criterios de eficacia estaban mayormente vinculados al cumplimiento de las diversas y múltiples reglamentaciones, que a los resultados de la política. En las organizaciones predominaba una diferenciación entre política y ejecución: la política tenía mayor peso en el ámbito de las decisiones, la administración en el ámbito de la ejecución.

Como lo marcan numerosos estudios, hacia el final de los años setenta se rompieron los equilibrios que aseguraban que el sistema era capaz de garantizar la armonía de los actores y de los niveles de ejecución sobre los cuales se operaban las funciones de bienestar. Son muchos los elementos que acompañan esta ruptura, entre ellos se pueden señalar la progresiva acentuación de las incompatibilidades entre la economía de mercado y las previsiones que requería la seguridad social, además del estancamien-

to del crecimiento económico que había caracterizado el auge de la economía. Estos procesos han sido interpretados como la crisis del Estado benefactor.

La fractura en el consenso que sostenía las relaciones entre el Estado y la economía tiene muchas facetas. Pierre Rosanvallon (1995) advierte tres dimensiones en la crisis del Estado de bienestar: la crisis financiera, marcada por el crecimiento de los gastos sociales y la disminución de los ingresos; la crisis ideológica, destacada por el cuestionamiento de la eficacia del Estado en el manejo de los problemas sociales; y una crisis de orden filosófico, que se condensa en la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad, (Rosanvallon, 1995: 10). El cuestionamiento del papel del Estado en el bienestar reflejado en esas facetas marcó también las nuevas vías para diseñar y operar las políticas; la crisis hizo evidentes los problemas de ineficacia, el exceso de regulación y la burocratización del aparato estatal: todo ese conjunto de circunstancias es el escenario adecuado para la puesta en marcha de la propuesta gerencial. Las estrategias que considera el modelo encuentran oportunidad y viabilidad porque resumen la integración de política y administración, la administración eficiente y transparente de los recursos públicos, y un nuevo esquema de relaciones entre los participantes de las acciones públicas y privadas.

El desplazamiento del rol central del Estado, acentuado durante los ochenta, estuvo también influido por la intervención de las agencias financieras internacionales: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. En su carácter de organismos rectores de las políticas económicas en el ámbito mundial, estas instituciones fijan criterios de administración para los Estados nacionales que otorgan prioridad a las metas económicas y a la libertad de los mercados sobre los objetivos de protección social.<sup>13</sup> Hacia el final del siglo, los reclamos del Banco Mundial por mayor libertad y eficacia para los mercados giraron hacia el

<sup>13</sup> Existen diversos estudios que advierten el papel de los organismos financieros multilaterales en la crisis de los estados de bienestar. Estos trabajos señalan los aspectos en que los cambios –que son interpretados como el fin del consenso sobre el Estado benefactor– pueden ser referidos en alguna medida a puntos de vista y condicionamientos de estas organizaciones internacionales, respecto de las prioridades que deben observar los países en sus políticas sociales y económicas, al apoyar acciones restrictivas en las políticas sociales y subordinándolas a la actividad económica (Pierson, 1998: 158-159; Vilas, 1998).

mejoramiento de la eficiencia del Estado, insistiendo que un estado eficiente es vital para la provisión de bienes y servicios.

Desde esa posición se establecieron mecanismos de asesoría y consulta para que los Estados nacionales incorporaran al diseño de políticas aquellas estrategias de mejoramiento y control de la gestión pública, lo que favoreció la difusión y transferencia de los enfoques gerenciales, entre otras perspectivas que fueron promovidas como opciones para el logro de esos fines.

De especial importancia para la orientación de las políticas sociales es el énfasis en la reducción del gasto social y en la desregulación. En el primer caso, el gasto del gobierno debería concentrarse en áreas que fuesen económicamente productivas. En lo tocante a la desregulación, los gobiernos debían reducir la regulación gubernamental para promover la actividad económica. Para alcanzar esos propósitos se trazó como ineludible la reducción de funciones del Estado.

La propuesta para un nuevo perfil del Estado emerge, entonces, en el contexto de esas condiciones de crisis paradigmática y de presión económica, e integra dos vertientes de crítica: por un lado la ineficiencia del gobierno evidenciada en el exceso de trámites burocráticos y el derroche de recursos públicos; por otro lado, la falta de transparencia (*accountability*) en el manejo de los recursos, que se acompañaba de discrecionalidad y problemas de corrupción (Estrella, 2002).

Una corriente importante de pensamiento que, desde ángulos totalmente diferentes, incidió en las nuevas formas de mirar la gestión pública provino de la preocupación por asegurar la gobernabilidad en los regímenes políticos con sistema democrático. En este rubro, la crítica al Estado y a las formas de organización del gobierno advertía sobre el colapso de las instituciones tradicionales y planteaba la necesidad de reformarlas, haciendo notar la sobrecarga y el imperativo de encontrar nuevas vías para la gestión pública; buscaba, paralelamente, encontrar nuevos cauces para superar el declinar de la autoridad gubernamental. El desasosiego sobre los problemas de gobernabilidad trajo consigo la necesidad de explorar estrategias de cambio e innovación para la administración. En esa dirección resulta esclarecedor el "Reporte sobre la Gobernabilidad de las Democracias", publicado por primera vez en 1975, que presenta los estudios de Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (1975), sobre las sociedades norteamericana, francesa y japonesa, respectivamente. El informe, que respondía a una encomienda de la Comisión

Trilateral, enfatizaba el carácter central de la crisis de gobernabilidad contemplando la necesaria modernización del Estado.<sup>14</sup> En la síntesis de coincidencias de las naciones estudiadas se destaca la idea de que la sociedad industrial clásica estaba a punto de desaparecer, y que sus modelos de razonamiento cuantitativos se encontraban agotados; las democracias estarían en riesgo si no se emprendían las reformas necesarias porque el modelo administrativo y gubernamental era un modelo agotado (Crozier, 1975).

En esos signos puede verse cómo el surgimiento de los enfoques gerenciales forma parte de los cambios que requería el nuevo papel del Estado, y se sitúa la fluidez con la que penetró los procesos emprendidos por las naciones occidentales para reformar la administración pública, ubicada en el centro de un entorno en el que desde muchos puntos surge un movimiento de reforma y modernización de la gestión pública, como una posibilidad de responder a las nuevas necesidades de las sociedades modernas.

### 3. El modelo de gerencia pública

El desenvolvimiento contemporáneo de la gerencia pública cubre un campo de discusión muy amplio en el que se mueven diversas corrientes que parten de posiciones ideológicas muy distintas; sin embargo, se destacan en él algunos conceptos básicos para entender la visión gerencial sobre la organización y que se puede considerar que constituyen rasgos distintivos de la gerencia pública. En el somero análisis que aquí se realiza, se privilegia la discusión de la corriente norteamericana, dejando al margen el conocimiento de otras experiencias como las de Canadá, Suecia y Nueva Zelanda, que tienen un considerable adelanto en la reforma de la administración pública; este sesgo obedece a que se considera que la corriente de Estados Unidos ha ejercido mayor influencia en la aplicación de la perspectiva gerencial a la situación latinoamericana, que es uno de los temas que se discuten en este texto.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> La Comisión Trilateral se integró en 1973 por ciudadanos de Europa Occidental, Japón y Estados Unidos de Norteamérica, para promover la cooperación y el entendimiento sobre problemas comunes para estas tres regiones (Crozier, 1975).

<sup>15</sup> No se puede considerar que existe un paradigma único de la gerencia pública, sino de algunos rasgos compartidos; los modelos europeos, sobre todo en países en que ha tenido predominio la socialdemocracia, difieren de la visión gerencial norteamericana.

En Estados Unidos, la gerencia pública se identifica con un movimiento que pone énfasis en las políticas más que en las dependencias y funciones, en las decisiones más que en las normas. La nueva forma de ver la gestión pública se ubica en dos rubros principales: (1) las escuelas de políticas públicas, y (2) las escuelas de comercio asociadas a una visión empresarial y de mercado. De modo general se puede ubicar la aparición de estas escuelas a principios de los años setenta, como parte de la crítica republicana a la administración demócrata de los Presidentes Kennedy y Johnson; ambas corrientes, desde puntos de partida distintos, ponían énfasis en el proceso para el logro de objetivos mediante el control del espacio entre las decisiones y los resultados, destacando el programa y la agenda para alcanzarlos como elementos sustantivos que ayudan a establecer el rendimiento político-administrativo del sistema. Estas orientaciones conformaron una corriente de influencia hacia los ámbitos de la política y la administración identificada como *public policy analysis*, como un curso mayor en el cual convergen distintas propuestas de mejoramiento de la eficiencia del sistema, entre ellas la gerencia pública.<sup>16</sup>

La reflexión desarrollada en Norteamérica sobre la organización representa un impulso considerable a la corriente de aproximación de la administración pública a los modos de ejecución de la empresa privada; la misma noción de gerencia pública proviene del término *management*, de empleo tradicional en el sector privado, interpretado como administración e incluso como un sistema de explicación de la organización a través de las categorías de la gestión estratégica. La visión estratégica se asocia con la capacidad de los agentes para prevenir y anticipar tanto las necesidades y demandas sociales como el devenir de la organización.

Algunos de los postulados de la visión estadounidense son condensados en las propuestas de Osborne y Gaebler (1994) para mejorar la gestión pública, que postulan *la reinvención* del gobierno asignándole el rol de catalizador; implicando en ese movimiento el tránsito del gobierno como proveedor de servicios, hacia un esquema de facilitación, promoción y coordinación de las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y grupos organizados, en la búsqueda de soluciones a los problemas de la

<sup>16</sup> Uno de los trabajos distintivos del *public policy analysis* es el de Pressman y Wildavsky, quienes apuntan que no se trataba solamente de superar los obstáculos que se oponen a la consecución de determinados objetivos, sino de maximizar la eficiencia de los servicios públicos (Subirats, 1989).



sociedad. Entre las alternativas para alcanzar ese nuevo perfil está el énfasis en la competitividad, su concepción clientelar con una orientación de mercado, y la delegación en terceros para cumplir objetivos públicos, dejando al gobierno la responsabilidad de establecer las prioridades sociales y a los agentes privados la organización de la producción de bienes y servicios.

Otro aporte de los norteamericanos es la incorporación –desde la empresa privada– del punto de vista de *calidad total*, que se orienta claramente a considerar los resultados del gobierno como productos y servicios susceptibles de ser mejorados. Desde el enfoque de calidad adquieren preeminencia la planeación estratégica, el control de los procesos y el trabajo en equipo, que parecerían garantizar el éxito de la gestión pública. En la búsqueda por mejorar se considera también el papel activo y el compromiso de todos los niveles integrantes de la organización.

De modo similar destacan en el discurso de la nueva gerencia pública las nociones de *gestión estratégica* y la de *comportamiento gerencial*, que aluden al papel que tienen los funcionarios ‘gestores públicos’ para el mejor funcionamiento de las organizaciones. Dentro de esa corriente, Moore (1998) de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, considera que lo que los gestores piensan y hacen es determinante para la creación de valor público; Moore identifica el éxito gerencial en el sector público con la tarea de iniciar y redefinir las actividades de modo tal que incrementen su valor para el público, tanto a corto como a largo plazo (Moore, 1998: 29).<sup>17</sup>

Otro rasgo distintivo de los planteamientos de la gerencia pública proviene de la teoría económica, que ve a la empresa como un sistema de competencias. La atención dentro de esta perspectiva está puesta en los procesos de innovación y adaptación al cambio, privilegiando las capacidades de aprendizaje y de auto-organización de las empresas. En trabajos recientes sobre la empresa japonesa, el economista Masahiko Aoki encontró diferencias en el funcionamiento entre las empresas japonesas y americanas. El factor sustantivo de esas diferencias estaría focalizado en la estructura de intercambio de información: la empresa americana se caracteriza por principios de especialización rí-

<sup>17</sup> Moore considera que el sector privado crea valor de modo diferente al del sector público, pues aun cuando éste último pueda proveer distintos bienes y servicios, el valor público considera las aspiraciones y las percepciones de los ciudadanos. En ese sentido, las actividades públicas crean valor, aun cuando lo que se produzca y valore no sea un bien físico (Moore, 1998: 88).

gidos y por modos de dirección jerárquicos y autoritarios para la distribución de las funciones; a la inversa, la empresa japonesa presenta una división de trabajo flexible, con rotación de tareas, una coordinación basada en la iniciativa y la creatividad y en compartir el poder entre los funcionarios y empleados. De acuerdo con Aoki, la estructura horizontal de la empresa es la más eficaz y la mejor adaptada al cambio (Cabin, 1999: 114).

En suma, la gerencia pública es una alternativa al paradigma burocrático que se articula en la convergencia sobre la incorporación de modos de gestión privados a las organizaciones públicas, en la promoción de las ventajas de los comportamientos gerenciales, en la estructuración de nuevos esquemas de relaciones y en la necesidad de transformar en más eficientes y rentables las acciones públicas.

La puesta en relieve de las características que constituyen parte del *corpus* distintivo de la gerencia pública refiere al modelo como un conjunto de estrategias que busca mejorar la gestión y la administración, pero que no necesariamente cuestiona la estructura y funciones del Estado, la pertinencia de los fines de la política o su atinencia para los problemas que pretende resolver.

#### 4. Las políticas y la gestión públicas

Si bien hasta el momento se han examinado en este texto los enfoques gerenciales como una alternativa de mejoramiento y modernización de la administración, no debe perderse de vista que los fines del Estado centrados en el bienestar de la población son alcanzados a través de las políticas públicas. Desde esta óptica, el imperativo de concretar los objetivos de las diversas políticas determina las formas y mecanismos adoptados por la administración. Otras perspectivas prefieren considerar la vinculación entre políticas públicas y administración en sentido inverso; es decir, que la consecución de los fines de la administración se opera a través de las políticas públicas. De cualquier modo, las políticas son consideradas funciones principales del Estado, del gobierno o de la organización política y perfiladas como las vías a través de las cuales toma cuerpo la intervención estatal en la sociedad para asegurar su bienestar, preservar el orden y garantizar el funcionamiento del conjunto social.

La intervención estatal se concreta en la disposición de instituciones, programas y mecanismos que sirven a esos fines, e involucra una serie de decisiones y posicionamientos entre las dis-

tintas alternativas para la atención de las demandas; por su parte, la organización y la estructura institucional son, o debieran ser, las expresiones del proceso que se sigue para el logro de las metas fijadas. En una concepción más amplia, las políticas reflejan el sistema de relaciones y posiciones establecidas entre la sociedad y el Estado. Bajo esos principios, el planteamiento de la reforma a la organización como medio de responder más eficazmente a los problemas sociales, se concreta en la formulación de las políticas públicas, e incide sustancialmente en la forma como son diseñadas y ejecutadas.

En las políticas públicas subyace una serie de nociones compartidas de lo que debe ser una buena sociedad y una sociedad justa, entre ellas la percepción de las responsabilidades individuales y sociales; estas últimas legitiman las funciones y atribuciones del Estado en términos de procuración de bienestar y de las formas de conseguirlo. Dado que siempre existe una brecha entre las necesidades y los recursos para su atención, la amplitud de la disparidad y las concepciones sobre la obligación social determinan la pertinencia de los enfoques que pueden ser adoptados cuando los recursos son limitados y las necesidades crecientes; por lo que muchas veces por encima de las racionalidades de procedimiento administrativo se impone la correlación de fuerzas entre los diferentes actores que participan.

#### ***4.1 Gerencia social y política pública: algunos puntos de articulación***

Las transformaciones del papel del Estado en el bienestar, dirigidas hacia la adecuación y la flexibilización de las organizaciones públicas, se acompañaron de cambios radicales en las formas asumidas por las políticas gubernamentales; el giro se sostenía sobre todo en una nueva manera de organizar y operar los servicios y prestaciones; los gobiernos debían transitar de una lógica de dirección superior, a una lógica más democrática apoyada en las relaciones humanas. Esta nueva visión de la política y la gestión públicas se constituye, esencialmente, en una nueva forma de organizar el gobierno.

Con el propósito de examinar algunos puntos de interacción de los enfoques de gerencia social, con las formas recientes asumidas por las políticas públicas, y con los nuevos esquemas de la administración gubernamental, se examinan aquí algunas características de la perspectiva gerencial bajo tres criterios: la natu-

raleza de las organizaciones, la participación de los actores y las relaciones internas y externas en el ámbito de la organización.

#### 4.1.1 La naturaleza de las organizaciones

Desde el punto de vista de la naturaleza de las organizaciones, resulta evidente que el enfoque gerencial encontró soporte en la transformación de la percepción generalizada sobre las virtudes y las deficiencias de las esferas pública y privada. En el contexto referido, la naturaleza pública de los asuntos encomendados a la tutela del gobierno aludía no solamente a sus fines, sino a los procedimientos para decidir y operar las políticas. Por su parte, en la crítica al Estado, lo que se pretendía transformar eran básicamente estas formas de decidir y ejecutar las políticas. Los movimientos de cambio en esas esferas de competencia, generados en parte por las aspiraciones de controlar los costos, mejorando también la eficiencia del sector público, se reflejaron en el involucramiento de los actores privados en funciones antes reservadas al gobierno.

En el nivel general, la estrategia de mejoramiento de la administración sentó sus bases en la expectativa de transferir la eficiencia del sector privado hacia la gestión pública, incorporando el carácter competitivo de los mercados a la provisión de los bienes públicos. La visión gerencial se construye, entonces, en torno a una lógica que privilegia la función operativa y pragmática del gobierno sobre su carácter político y la perspectiva se inclina en favor de que la administración gubernamental abandone las funciones de provisión, asumiendo solamente funciones reguladoras.

Una diferencia significativa es que se incorpora la idea de que son políticas todas las acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo, y no solamente las estatales; este concepto manejado por la CEPAL bajo la denominación de políticas públicas activas, no sólo permite la ingerencia de los grupos privados, sino que armoniza mejor con la liberación de los mercados.

En resumen, se puede pensar que se estructura una tendencia que va desdibujando lo público como lo concerniente a los asuntos en que interviene solamente el Estado; el conjunto de estos desplazamientos es reflejado en las formas en que son decididas, instrumentadas y ejecutadas las políticas públicas. En este horizonte es posible ubicar líneas que desde la política pública incorporan o aplican modos privados a la gestión pública, estrategias

de privatización como formas de atención a las demandas sociales, así como la externalización de la administración pública.<sup>18</sup>

Otro punto nodal de la vinculación entre gerencia y política pública es el cambio en las concepciones de la estabilidad y de las estructuras laborales que son desplazadas hacia la movilidad, la flexibilidad y la incertidumbre. En este sentido, se ha comentado antes que la estabilidad era la característica principal de las organizaciones de tipo taylorista y de las burocracias, y el cambio en el paradigma burocrático tiene impacto en las estructuras y en las relaciones de trabajo de los ámbitos público y privado, privilegiándose los resultados y las competencias que conllevan cargas de inestabilidad e incertidumbre. Por otra parte, se incorpora la idea de la participación de actores múltiples, lo que se traduce en rasgos dinámicos y de movilidad para la política.

A partir de la crítica a la rigidez observada en el campo de la administración burocrática, y desde la necesidad de su adaptación a las transformaciones del entorno y a nuevas necesidades sociales, la perspectiva gerencial incorpora al diseño de políticas la noción de cambio como una premisa principal, introduciendo el concepto de innovación como un imperativo para la modernización. El análisis de las formas de conseguir el cambio y de innovar forma parte importante del desarrollo de las concepciones gerenciales en las políticas públicas. Sustantivamente, la innovación es percibida como *ruptura de los patrones tradicionales de funcionamiento y comportamiento de una organización* (Cabrerro, Arellano y Amaya, 2000: 148). Siguiendo a estos autores, la innovación puede ser entendida como “estructuras y formas no convencionales, formas novedosas de organización del trabajo, estructuras organizacionales no jerárquicas y programas de cambio planeado en el contexto de una organización en particular” (Cabrerro, Arellano y Amaya, 2000: 148).

Un punto más de articulación entre el enfoque gerencial y la política pública se concreta en la búsqueda de flexibilidad para los sistemas normativos que regulaban las funciones burocráticas; en este punto nodal tiene importancia el papel activo que se confiere a los funcionarios y empleados de la administración, y todo esto impulsa a marchar por la senda de la desregulación.

<sup>18</sup> La externalización puede ser entendida en dos sentidos: 1. La eficacia es la única responsabilidad de la acción pública; en consecuencia la eficacia se disocia de los problemas sociales y sus causas. 2. La separación entre la gestión y sus resultados de las motivaciones políticas; esto repercute en la percepción de que los problemas sociales competen a la sociedad en general y no a las políticas tomadas individualmente.

La desregulación es generalmente considerada como una característica distintiva del proceso moderno de búsqueda de mayor eficiencia. Majone (1997) considera que el término desregulación alude con frecuencia a la ruptura de formas rígidas de control, pero puede también ser entendido como una regulación menos restrictiva, o en otro caso, como una reformulación de la normatividad en las organizaciones públicas. En el horizonte que cubre la desregulación se desarrollan tanto las propuestas de autorregulación de la administración como las estrategias descentralizadoras, aun cuando éstas son asociadas igualmente a los cambios en el ejercicio de la autoridad. Las nuevas estrategias van marcando el tránsito desde un Estado intervencionista y controlador, hacia un Estado normativo y promotor de la gestión pública.

La cuestión de que el Estado se convierta en promotor y normativo, dejando a otros la ejecución de las acciones públicas, no es una cuestión sencilla que tenga que ver solamente con la eficiencia, puesto que significa delegar importantes poderes políticos en cuerpos tecnocráticos; son pasos hacia un cambio más profundo en la naturaleza del Estado y de las organizaciones públicas. La transformación lleva consigo una visión diferente sobre la generación e instrumentación de la política pública.

Si se revisan los puntos de articulación mencionados, puede apreciarse que convergen en una oposición al incrementalismo<sup>19</sup> que había caracterizado la formulación y ejecución de las políticas públicas. En la opción incremental, el cambio es gradual y se realiza a través de ajustes a metas y procesos que se sustentan sobre lo ya realizado; en cambio, el enfoque gerencial dirige la corriente de movilización hacia opciones que privilegian la ruptura con los patrones establecidos, la flexibilidad, la desregulación, la adecuación a los avances tecnológicos y la innovación en la gestión pública.

#### 4.1.2 Nuevos actores en la gestión pública

Desde el punto de vista de los actores, la articulación entre los enfoques gerenciales y la política pública se concreta en la incorporación del ciudadano a la hechura de las políticas públicas,

<sup>19</sup> En la lógica del incrementalismo, la premisa es partir de lo que se tiene para ampliar o mejorar los servicios, efectuando las adecuaciones que requiere la permanencia, el mantenimiento, y si es posible, el desarrollo de la organización.

concediendo importancia a quienes demandan, diseñan, ejecutan y reciben la política. La asociación entre la participación ciudadana y la política se condensa en una elaboración participativa de la política.

Otro de los aspectos importantes relacionados con los actores en la gestión pública es el cambio de la identidad del usuario-ciudadano por la del cliente. En esa nueva relación, las políticas públicas tienen que desarrollar nuevas concepciones de las prestaciones y de los derechos sobre los servicios públicos; la noción de interés público y las funciones compensatorias de las políticas sociales son disminuidas o sustituidas por las de pago-servicio, calidad y oportunidad. Uno de los problemas del modelo está en que esta orientación puede propiciar la confusión entre las libertades del consumidor (cliente) y las prerrogativas y derechos ciudadanos.

Desde la perspectiva de la gestión estratégica, que destaca la participación de los funcionarios públicos, el diseño y ejecución de las políticas públicas tiene que considerar los grupos de interés, la influencia y la experiencia de los gestores, que no pueden ser vistos solamente como instrumento para lograr los fines públicos. En este sentido, muchas políticas incorporan el seguimiento de gestión al diseño de la política pública.

#### 4.1.3 Un esquema distinto en las relaciones de la organización

Desde la perspectiva de las relaciones, la articulación entre la visión gerencial y las políticas públicas considera la transformación de las líneas jerárquicas verticales y la apertura hacia relaciones horizontales como positivas en la coordinación de los propósitos de la organización. En esa orientación se concede importancia, en los esquemas de funcionamiento de la organización, a las relaciones humanas, tanto como a los comportamientos y motivaciones de los participantes; y se privilegia la creatividad de los empleados y funcionarios públicos. El punto de enlace con la política se centra en llamar la atención sobre la importancia de los niveles de intermediación en los éxitos o fracasos de la política, considerando la enorme influencia que tienen los miembros de la organización en la conformación de rasgos, procesos y resultados de la acción pública.

Esta posición se refleja en la importancia que en el diseño de la política se concede a la red, como concepto que incluye a todos los sujetos que toman parte en el proceso, haciendo notar la

influencia que ejercen los actores institucionales políticos y sociales en las formas que asume la atención a un problema determinado.

La imbricación entre las perspectivas gerenciales y las políticas puede ser referida como planeación estratégica, administración por proyecto, calidad total, gestión estratégica, administración por objetivos, evaluación, control de gestión y otros temas que han permeado el lenguaje de la política pública y de la administración. Así, el enfoque gerencial forma parte de la cultura administrativa de fin de siglo y ha penetrado significativamente en los ámbitos de la conformación de las políticas públicas, por lo que resulta necesario acercarse al debate sobre las repercusiones de su influencia, y considerar si constituye una opción viable para resolver los problemas de los diversos países, así como reflexionar sobre la procedencia de su generalización en la reforma de la administración pública y de su viabilidad como estrategia de atención a problemas como el atraso, la pobreza y la desigualdad que afectan a numerosos países del orbe.

## 5. América Latina

En los apartados anteriores se han comentado algunos de los rasgos significativos de los enfoques gerenciales en las políticas y en la administración pública; esta nueva visión sobre la gestión pública tuvo una amplia difusión en América Latina, particularmente, a partir de la década de los noventa; la penetración de la gerencia pública se reflejó tanto en el discurso de la administración como en los procesos modernizadores que emprendieron los gobiernos latinoamericanos en el marco de los mecanismos de ajuste motivados por la crisis económica. En esta parte del texto se incorporan algunas reflexiones sobre la inserción de estas perspectivas en el contexto particular de América Latina, sus posibilidades y sus limitaciones.

### 5.1 *La gestión pública en Latinoamérica*

Para el caso de América Latina, las sucesivas crisis económicas y políticas que afectaron a la región desde los años ochenta han constituido una fuerza determinante para obligar a reformar al Estado, y han hecho dirigir la atención de los gobiernos nacionales hacia la reorganización de la administración pública. De acuerdo con datos del Banco Interamericano de Desarrollo, “más de



la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los latinoamericanos se encuentran asociadas con las deficiencias en las instituciones de éstos últimos. La falta de respeto por la ley, la corrupción y la ineficacia de los gobiernos para proveer los servicios públicos esenciales son problemas que en mayor o menor medida padecen los países latinoamericanos, incluso más que otras regiones del mundo en desarrollo. Estas deficiencias constituyen una barrera muy grande para el progreso económico y para el desarrollo social” (BID, 2000: ix).

Otros diagnósticos de la difícil situación latinoamericana ponen el acento en las barreras que obstaculizan el crecimiento económico de los distintos países, y que marcan sus limitaciones para competir en los mercados externos, entre otros factores por carencias en infraestructura básica, mal funcionamiento de sus instituciones y normatividades inadecuadas. Simultáneamente, se indica que muchos de los problemas de competitividad están arraigados al manejo ineficiente de los recursos, en concepciones obsoletas de los bienes públicos que restringen la intervención del sector privado, al igual que en la falta de transparencia y rendición de cuentas en las administraciones gubernamentales. Juicios como estos alimentaron los procesos de reforma administrativa en el continente, redefiniendo el papel de los gobiernos frente a los retos del desarrollo económico sustentable y la globalización de la economía.

Durante la década de los ochenta, la respuesta a la crisis en Latinoamérica cubrió varios aspectos que incluyeron la reducción del gasto público –con sus consecuentes repercusiones en el menor flujo de recursos hacia las políticas sociales– en la disminución del aparato estatal y en la dependencia del exterior de la política económica. Las presiones por eliminar el déficit fiscal y mantener la disciplina en el gasto público, así como las prescripciones derivadas de la situación económica y política para esta región, abonaron el terreno para las corrientes que desde la administración buscaban mejorar la eficiencia gubernamental, y particularmente, las provenientes de las escuelas norteamericanas.

Por otra parte, en la medida en que fue haciéndose perceptible el incremento de la pobreza como resultado del ajuste económico, se acentuaron los cuestionamientos sobre la capacidad de los gobiernos y la eficiencia de las políticas para evitar el deterioro de las condiciones de vida de la población. Esto contribuyó

a minar la credibilidad de los ciudadanos en las posibilidades de la organización gubernamental para hacer frente a la crisis.

Un lugar importante en el juego de posiciones sobre la reforma a la administración en el contexto latinoamericano fue referido a la privatización como parte del cambio estructural que requería la modernización. En esta línea se inscribieron posiciones que veían a la empresa privada como la solución a muchos de los males públicos, porque pensaban que un conjunto de ciudadanos organizados podría hacer frente, con mayor probidad y eficiencia, a los ingentes problemas sociales. Este posicionamiento animó procesos como la desincorporación y venta de empresas públicas llevada a cabo por distintos países durante la década de los noventa. Así, la privatización, la apertura comercial, la desregulación y otros instrumentos de política económica fueron contemplados como herramientas con las que se pretendió aumentar la eficiencia y resolver la crisis del Estado. En el nuevo perfil de los gobiernos del hemisferio, el sector privado pasó a ocupar una posición cada vez más preponderante; la corriente modernizadora impulsaba que se hiciera cargo no solamente de las empresas públicas, sino de algunas funciones gubernamentales, particularmente los servicios. Las formas fueron distintas en cada país; en el fondo de la corriente modernizadora se dejaba ver que el Estado reduciría sus funciones favoreciendo la apertura y participación de los agentes privados.

La conciencia de la ineficacia de la acción gubernamental y la preocupación por resolverla, sumada a la crisis política y a los afanes democratizadores en los distintos países, se reflejó también en el interés por modelos que involucraran una relación diferente entre sociedad y gobierno, dando lugar a la transferencia, muchas veces indiscriminada, de propuestas de modernización de las políticas públicas. La inserción se hizo visible en la preferencia por términos como costo-beneficio, rentabilidad y calidad de los servicios, que se impusieron a las concepciones de las políticas públicas como la vía para alcanzar objetivos de bienestar generalizado y garantizar derechos sociales para todos.

Una de las virtudes de las nuevas estrategias estuvo en su posibilidad de hacer notar las graves deficiencias de las instituciones públicas; en la construcción de indicadores para evaluar la eficiencia de las políticas públicas y en sacar a luz los problemas prevalecientes. Sin embargo, el proceso de adopción de nuevos modelos para la administración no siempre consideró condiciones y contextos particulares de las naciones latinoamericanas que

estimulan o restringen el éxito en la aplicación de tales estrategias.

Al respecto se han documentado numerosas experiencias negativas, como las de la privatización de algunos de los servicios urbanos en Argentina, en las que los cambios en la definición de usuario-ciudadano por la de usuario-cliente se tradujeron en pérdidas en la accesibilidad a los servicios, calidad de vida y derechos de la población (Pérez *et al.*, 1999). Más severamente se cuestiona, por ejemplo, cómo las medidas reformistas de la administración pública, las recetas y recomendaciones de gestión urbana racional y de ‘buen gobierno’ no han tenido impacto positivo o negativo sobre la distribución del ingreso en las grandes concentraciones urbanas de Brasil y México, identificándolas como provenientes de modelos ideales y de conceptos hegemónicos, que no consideran las circunstancias de vulnerabilidad masiva y la profunda disparidad en los ingresos de la población en muchos países de América Latina (Rivière D’Arc, 1999).<sup>20</sup> En pocas palabras, se advierte que la eficiencia de la política pública no puede ser referida solamente a un contexto de proceso interno, sino que debe ser vista en el marco de las demandas y necesidades de las distintas sociedades.<sup>21</sup>

### 5.2 Los debates en torno a la reforma de la administración

La transferencia entre los países en asuntos concernientes al diseño y ejecución de las políticas públicas es parte de la vida moderna y tiene que ver con diversos y numerosos aspectos: los avances tecnológicos de la comunicación y la difusión de la información, las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, la globalización económica y otras fuerzas que impulsan la adopción de esquemas, formas operativas o programas de política. De acuerdo con Dolowitz y Marsh (2000), la transferencia refiere a un proceso en el que el conocimiento sobre las políticas, las formas y arreglos administrativos y las ideas de un sistema político son aplicadas al desarrollo de políticas o a

<sup>20</sup> La autora refiere la forma en que la supremacía ejercida por ciertos conceptos en los medios internacionales se traduce en procesos sectoriales que se erigen en el modelo de la buena *gouvernance* (Rivière D’Arc, 1999).

<sup>21</sup> Las experiencias de fracaso en la adopción de los esquemas gerenciales son numerosas, no se reseñan aquí porque cada una de ellas refiere a circunstancias diversas; pero los obstáculos del reformismo administrativo de los gobiernos latinoamericanos son perceptibles en las crisis de gobernabilidad que actualmente vulneran a muchos países de la región.

la organización de otro sistema político. La transferencia se realiza con diferentes grados de intensidad y adecuación, y en ella se involucran numerosos agentes, sin embargo, como estos autores señalan, pocas veces se consideran elementos que son determinantes para el éxito o fracaso de las políticas que son transferidas.<sup>22</sup>

En el caso de la transferencia del modelo de la gerencia pública a las políticas de los países de la región latinoamericana, el debate sobre su pertinencia y posibilidades es muy reciente; la convicción de que se requieren buenas instituciones para impulsar el desarrollo es ampliamente compartida en el contexto de las preocupaciones por resolver los problemas que afectan al continente. Prácticamente no se discute que es necesario mejorar la calidad de las instituciones que conforman muchas de las debilitadas administraciones latinoamericanas; el debate que pone en tela de juicio la aplicación de los enfoques gerenciales se desarrolla a partir de posiciones que ponen el acento en la heterogeneidad de las situaciones nacionales y en el papel específico de los gobiernos y de los agentes estatales como responsables de dirigir la agenda y el proyecto político para cada país.

Como lo comentan Arellano y Cabrero (2000), para el caso de las tecnologías administrativas y organizacionales en las que se comprende la gerencia pública se ha supuesto que existe una amplia capacidad de transferencia de las experiencias de un país a otro, olvidando que no siempre esas iniciativas reformistas alcanzan a ser exitosas, sobre todo porque dejan de lado las etapas intermedias y los contextos particulares arraigados en la singularidad de los problemas que enfrentan los países. De acuerdo con las tesis de estos autores, para entender los procesos particulares de las organizaciones públicas en México y en América Latina habría que considerar, primero, la importancia de los procesos de segmentación social y formas de dominación que caracterizan a los países latinoamericanos, arraigadas en su pasado colonial;<sup>23</sup> segundo, la trascendencia de las redes de relación informales entre los miembros de la organización, y tercero, la importancia de las redes de poder e intraorganizacionales que son procesos que afectan radicalmente las formas de ejecu-

<sup>22</sup> Dolowitz y Marsh (2000) han realizado un estudio importante del proceso de transferencia en la formulación de las políticas públicas de distintos países.

<sup>23</sup> Los autores refieren, entre otros aspectos, a los rasgos de separación étnica y al desarrollo de organizaciones de tipo patrimonialista que institucionalizó la formalidad de relaciones jerárquicas y de dominio (Arellano y Cabrero, 2000: 406).

ción de la administración (Arellano y Cabrero, 2000: 398, 400, 401).

Dolowitz y Marsh (2000) acentúan la consideración del carácter coercitivo o voluntario de la transferencia, que incide en las posibilidades de adaptación a las condiciones reales de los países; de igual forma, hacen notar que los supuestos sobre la procedencia de transferir las políticas pueden estar basados en información incompleta sobre la naturaleza de la política y la forma como puede operar en el nuevo entorno político; y sobre las diferencias económicas, políticas, sociales e ideológicas, entre los sistemas de origen y los que la transfieren. Entre las causas que inciden en la falta de éxito de los procesos de transferencia están, además de la información insuficiente, el hecho de que muchas veces la transferencia no se acompaña de los elementos estructurales que determinaron su éxito en un escenario institucional determinado (Dolowitz y Marsh, 2000: 8, 9).<sup>24</sup>

Una crítica reiterada a la transferencia del modelo gerencial desde los países desarrollados hacia el entorno latinoamericano es que éste se plantea como un modelo evolucionista, como si fuese necesario arribar a ciertos rasgos universales o existiera una ciencia de la gerencia que conduce a ser eficientes. El entusiasmo por la perspectiva de la gerencia pública que llevó a muchas de las administraciones del continente a crear numerosas coordinaciones de gestión, agencias de evaluación de proceso y de resultados, así como a privatizaciones a ultranza, deja de lado que hay otros modelos, no necesariamente gerenciales, que han sido eficientes. En este sentido, resulta imprescindible considerar que el fondo del problema no se ubica en tener un modelo, sino en integrarlo a los problemas y a las limitaciones reales del desarrollo en Latinoamérica.

Otros rubros en el cuestionamiento del predominio de la visión gerencial en las políticas públicas giran en torno a la preocupación por privilegiar la rentabilidad sobre la equidad; sobre todo en el marco de agudización de la desigualdad y pobreza que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos; la dimensión e intensidad de estos problemas configuran un conjunto de condiciones que obligan a mantener la intervención del Estado en funciones redistributivas y de equilibrio económico,

<sup>24</sup> Los números de página para las referencias bibliográficas de Dolowitz y Marsh corresponden al banco de datos de *ERSCO Research Databases* y no a los de la publicación original.

asegurando que los intereses de rentabilidad no estén por encima de las necesidades sociales.

Para el caso de América Latina, organismos como la CEPAL comparten la idea de que para resolver las crisis del desarrollo en esta parte del mundo sería necesario: reducir el déficit fiscal en los países de la región, mayor eficiencia del Estado y mayor participación del sector privado. Igualmente consideran que los ciudadanos deben participar en la creación y disfrute de los bienes públicos y de bienes con valor social, asocian la participación de los ciudadanos con la noción de ciudadanía como participación activa de los actores sociales en los asuntos públicos. Afirman que los valores globales vinculados a la concepción de ciudadanía deben ser un referente para el diseño de las políticas de desarrollo (CEPAL, 2000).

En lo que toca a la modernización de la administración en el rubro de la participación ciudadana, en América Latina la discusión aborda también el distanciamiento entre las formas gerenciales y las formas tradicionales de articulación de la política pública, la permanencia de patrones tradicionales de autoridad en muchos lugares, la vigencia de formas de participación comunitaria asociadas a usos y costumbres de los pueblos, así como la coexistencia al interior de las organizaciones de formas de colaboración premodernas y contemporáneas. Esas brechas y particularidades del ámbito latinoamericano hacen visible la complejidad de una reforma que no tome en cuenta la diversidad de los modos de participación; habría que considerar también –en el caso de las políticas sociales latinoamericanas– el hecho de que en la región la participación comunitaria es muy importante, pero tiene rasgos propios, vinculados con formas de atención clientelares, corporativas y con las formas de segmentación social que han formado parte del pasado histórico del continente.

En ese marco, es posible pensar que los rasgos particulares e históricos de las formas asumidas por las organizaciones en América Latina, las formas de organización jerárquica y las luchas de poder condicionen la viabilidad para la apropiación efectiva de los esquemas gerenciales en la situación latinoamericana. Finalmente, hay que dejar claro que la combinación de modernidad y el atraso que caracterizan el horizonte de Latinoamérica obligan a valorar las soluciones en el marco de las condiciones de desarrollo particulares de cada país.

Una reflexión más aborda el sentido del cómo y para qué se convoca a la privatización, dado que resulta de la mayor trascen-

dencia que la incorporación de los agentes privados esté subordinada a los objetivos de bienestar. Por otra parte, se precisa que privilegiar la capacidad de la iniciativa privada no siempre ha dado buenos resultados, llamando a la prudencia para no erosionar las bases protectoras del Estado.

Distintos autores coinciden en afirmar que es en los países pobres donde el Estado requiere ser más fuerte (Pipitone, 1994 y 2000; Giraud, 2000), con funcionarios competentes, capaces de transferir las tecnologías, tomando en cuenta las especificidades y las capacidades locales para aprovechar las oportunidades. Advierten que una perspectiva positiva para la solución de tantos problemas que nos agobian, puede estar en elegir el ángulo correcto que permita formular preguntas en forma distinta a como siempre se han planteado, creando espacios favorables para aprovechar la iniciativa y la innovación que propone la nueva gestión pública. No se trata, en consecuencia, de rechazar o descalificar indiscriminadamente a los enfoques gerenciales como alternativas para transformar obsoletos patrones de la administración; se trata de aprovecharlos selectiva e inteligentemente, examinando con detenimiento los problemas, para dar viabilidad a las soluciones, en un contexto de prioridades donde casi todo está por hacerse. En suma, se trata de que los países ejerzan su libertad de elegir y formular sabia y competentemente, las políticas que mejor convengan a las necesidades, intereses y particularidades de cada una de las naciones.

## 6. Reflexiones finales

A lo largo del recorrido realizado sobre las características y condiciones que marcan el surgimiento de la gerencia pública fue posible advertir sus puntos débiles, que desde la perspectiva de este análisis, se centran en que la estrategia gerencial toca apenas los problemas de la estructura del Estado, y muchas veces se reduce al mejoramiento de ciertos tramos de su funcionamiento, del proceso de operación, o en el paliativo a soluciones más radicales para resolver los problemas sociales. Ese carácter pragmático, y algunas veces superficial, puede desvincular la visión gerencial de los principios y fines que deben conducir las acciones públicas, ya que se opera sobre metas relacionadas con la gestión por objetivos individuales en el conjunto diverso de las organizaciones públicas. De ese modo, los rasgos instrumentales de la gerencia pública aparecen disociados de las metas y conte-

nidos de las políticas públicas, de la configuración socio-histórica de las instituciones que integran un sistema político, de las ideologías y actitudes que lo sustentan; pero éste no es un proceso en el que todo pueda verse positiva o negativamente: hay que considerar que las transformaciones del mundo moderno hacen viables y necesarios muchos de los planteamientos gerenciales, siempre y cuando se tenga claridad sobre las funciones sustantivas del Estado.

La atribución que se hace al modelo gerencial de separar la eficiencia de las metas mismas de la política obedece al énfasis de la gerencia pública sobre el conjunto de decisiones individuales que son asumidas para mejorar la eficiencia del sistema de operación, dejando de percibirse la política como el resultado de consensos y acuerdos comunes sobre el bienestar, que son confiados por la sociedad a la tutela del Estado. En este sentido, se considera que las decisiones gerenciales individuales pueden conducir no solamente a la eficiencia, sino a una fragmentación de las políticas; eso significa de algún modo que las políticas reflejan la posición de una sociedad frente a los problemas sociales y que si bien interactúan con intereses individuales o de grupo, puedan preservar los fines y la orientación para los cuales fueron creadas.

‘La calidad total’, ‘la gestión estratégica’, ‘los comportamientos gerenciales’, ‘las relaciones horizontales’, o ‘la incorporación de agentes privados’ pueden ser útiles o necesarias, en la medida en que estén vinculadas al interés colectivo, lo que no ha sucedido con frecuencia en el caso de los países en desarrollo, donde los esfuerzos puestos en mejorar la gestión pública han parecido irrelevantes frente a las dimensiones y la persistencia de los problemas que las estrategias ‘eficientes’ pretenden aliviar. La crítica es en buena medida al discurso excesivamente esperanzador que subyace en las propuestas para reinventar al gobierno.

Resumidamente, el conjunto de los debates sobre la generalización de las prescripciones que sustentan la visión gerencial se centra en su negación a las especificidades de los países en condiciones de atraso. Sus postulados, de hecho procedentes de países capitalistas desarrollados, no consideran las condiciones reales de la administración de países con gobiernos frágiles y administraciones poco consolidadas, donde los programas de eficiencia pueden ser una presencia ilusoria frente a la escasez de los recursos disponibles, las inestabilidades políticas o los retos a enfrentar. Es obvio que no existen contextos homogéneos y



que la aplicación del modelo no ocurre en el vacío, que en cada país intervienen actores sociales e institucionales diversos. Asimismo, es un hecho que los problemas que se pretenden resolver no son solamente de la administración, sino del Estado y de la nación como un todo, y que tienen causas estructurales que van más allá de hacer eficiente un programa, o de promover la comunicación y la imaginación innovadora entre los empleados y funcionarios públicos.

En este sentido, resulta imprescindible tener en cuenta que para transformar al Estado en América Latina es indispensable partir de prioridades nacionales, ubicadas en rezagos ancestrales; se trata de problemas conformados a través de largos periodos de dominación económica y deterioro general de condiciones de vida. Se buscaría, por tanto, encontrar nuevos puntos de partida que vinculen la reforma de la administración con el complejo mundo de las realidades sociales y políticas de esta región del continente. De ese modo se evitaría una posible interpretación reduccionista de las políticas públicas como un conjunto de transacciones entre individuos expertos, grupos y asociaciones, al margen de las estructuras y de las demandas sociales.

En suma, la crítica al Estado excesivo y dilapidador en Latinoamérica, contenida en la visión gerencial de la administración, soslaya los problemas reales que enfrentan las naciones latinoamericanas para construir sistemas políticos que puedan contemplar de modo significativo la preocupación por el bienestar, superar el estancamiento y abatir las brechas en el desarrollo. Resulta notable que los esfuerzos para hacer más eficiente la administración pública en Latinoamérica no hayan contemplado las carencias en infraestructura, que no permiten que sea comparable con las del sector privado, déficit que hace muy difícil la transferencia de técnicas del *management* a la administración pública. Adicionalmente, hay que considerar que ha faltado interés en estudiar el desarrollo y los problemas de las organizaciones públicas desde el propio continente, pues la mayoría de los estudios y reflexiones sobre la organización provienen de instituciones e investigadores ajenos a la realidad latinoamericana.

A modo de conclusión, se puede pensar que la modernización del sector público en América Latina requiere de prácticas que es necesario construir desde contextos socio-políticos y culturales propios de cada una de las naciones, y que esta construcción implica la conciencia de las prioridades que las condiciones particulares del desarrollo imponen para la región.

## Bibliografía

- Arellano, David y Enrique Cabrero (2000), “El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia la deconstrucción posmoderna del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas)”, en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa Editores-CIDE, México.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 2000, BID, Washington.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bozeman, Barry (coord.) (1998), *La gestión pública: su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1983), *Diccionario de política*, Siglo XXI editores, México.
- Cabin, Philippe (coord.) (1999), *Les organizations. Etat des saviors*, Sciences Humaines Editions, París.
- Cabrero, Enrique, David Arellano y Ma. de Lourdes Amaya (2000), “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad”, en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa Editores-CIDE, México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía: Informe del XXVIII periodo de sesiones*, CEPAL, México.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of*

*democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York.

Crozier, Michel (1975), *La sociedad bloqueada*, Amorrortu Editores, Argentina.

Dolowitz, David y David Marsh (2000), "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making", in *Governance: An International Journal of Policy & Administration*, January, vol. 13 issue 1, 5-20.

Estrella Chávez, Juan Jesús (2002), "De la gerencia pública y sus condicionantes", Ponencia presentada en el *Seminario Política y Gestión Social*, mimeo, Universidad Nacional Autónoma de México.

Giraud, Pierre-Noel (2002), "Qué hemos aprendido", en *Istor. Revista de Historia Internacional*, año II, núm. 10, otoño, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 10-25.

Messner, Dirk (1996) "Del estado céntrico a la sociedad de redes, nuevas exigencias a la coordinación social", en Robert Lechner (coord.), *Reforma del estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Plaza y Valdés Editores, México.

Majone, Giandoménico (1997), "From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance", in *Journal of Public Policy*, vol. 17, núm. 2, Cambridge University Press, Cambridge.

Moore, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.

Osborne, David y Ted Gaebler (1994), *Un nuevo modelo de Gobierno*, Editorial Gernika, Montevideo.

Ostrom, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*, Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, México.

- Pierson, Christopher (1998), *Beyond the welfare state: the new political economy of welfare*, 2a edn., The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- Pipitone, Ugo (1994), *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México.
- (2000), “Las tres puertas. Reflexión introductoria sobre el desarrollo”, en *Istor. Revista de Historia Internacional*, año II, núm. 10, otoño, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 4-10.
- Pérez, Pedro, Natalia Gitelman y Juliette Bonnafè (1999), “Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 23-42.
- Rabotnikof, Nora (2002), “Transformaciones contemporáneas del espacio público”, *Notas del Seminario para Estudiantes del Doctorado de la Facultad de Ciencias Políticas y sociales de la UNAM*, mimeo.
- Rivière D’Arc, Hélène (1999), “Los vocablos del consenso ‘modesto’ en la gestión de las grandes urbes en Brasil y en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 43-54.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social: repensar el estado providencia*, Ediciones Manatí, Buenos Aires.
- Subirats, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Vilas, Carlos M. (1998), *América Latina: experiencias comparadas de combate a la pobreza*, (Colección: El mundo actual. Situación y alternativas), Universidad Nacional Autónoma de México, México.

*Enviado:* 15 de agosto de 2002.

*Reenviado:* 16 de septiembre de 2002.

*Reenviado:* 19 de enero de 2003.

*Reenviado:* 1 de marzo de 2003.

*Aceptado:* 18 de marzo de 2003.