

## Gerencia Pública: Un relanzamiento de sus bases teórico-conceptuales

Plasencia Díaz, Adriana

*Instituto Nacional de Administración Pública, México.*

✉ [adrianaplasencia@hotmail.com](mailto:adrianaplasencia@hotmail.com)

Artículo recibido: 03 octubre 2019

Aprobado para publicación: 22 enero 2020

---

### Resumen

El presente tiene por objeto desarrollar un ejercicio de reconceptualización de la gerencia pública moderna, su lanzamiento, las transformaciones fundamentales que ha sufrido en el tiempo y el espacio; dar respuesta a lo novedoso del concepto para cerrar en torno al valor de lo público y la gerencia.

### Palabras clave

gerencia pública, conceptualización, transformaciones, valor público.

---

## Abstract

The purpose of this article is to advance and launch a re-conceptualization of public management, identifying for this purpose the fundamental transformations that it has undergone in time and space. The final objective is to give a respond to the novelty of the concept, thereby claiming the value of "the public" and of public management therein.

## Key words

public management, conceptualization, transformations, public value.

---

## Introducción

El presente artículo tiene como propósito identificar el desarrollo de la gerencia pública (*public management*) como teoría y práctica. La primera parte recupera las bases teórico-conceptuales que le otorga las ciencias de la organización administrativa con una perspectiva fundamentalmente procedimental, en el marco del surgimiento del Estado liberal moderno. Después se hace una revisión de la gerencia pública y su caracterización en el marco de la crisis económica que inicia en la década de 1980, recuperando el debate de las tensiones entre el paradigma tradicional burocrático como antecedente indispensable para reconfigurar al Estado con un gobierno más eficiente, a través de la aplicación de reformas neo gerenciales. Para finalizar con una perspectiva distinta de la gerencia pública que trasciende la noción procedimental y organizacional que se le ha conferido para reconocerla como una práctica y una teoría que ha convivido con la práctica y la teoría de la administración pública; reconociendo que en la actualidad la gerencia pública cuenta con una serie de herramientas, mecanismos y estrategias que le permiten enfrentar la complejidad de los problemas públicos actuales.

### Las bases teórico-conceptuales

La gerencia pública está lejos de ser una moda, una corriente que vivió como parte del desarrollo neoliberal. Los planteamientos académicos que señalan la "muerte" de la misma están alejados de la realidad y de la práctica administrativa cotidiana en las oficinas gubernamentales desde la formación del Estado liberal.

La organización de la sociedad y el Estado liberal es consecuencia del impacto de las revoluciones burguesas y la aparición del Estado capitalista, evidenciando la crisis del poder de la nobleza feudal y el ascenso de la burguesía. Una sociedad diferente se forma en el seno de la nueva situación histórica que permite definir los límites de la vida pública y la vida privada. Las relaciones de vasallaje dejan su lugar a las relaciones de producción, concentrándose en el librecambismo. Nace la sociedad civil (Gramsci, 1974), con un individuo que ya no obtiene beneficios de la colectividad, sino el individuo que se desarrolla de manera particular y para su

propio interés. Se promueven así los valores de la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad: es el liberalismo clásico (Reyes Heróles, 1985) la ideología en que se apoya la burguesía para dominar a la sociedad que surge en el siglo XVIII, a partir de las revoluciones burguesas.

La sociedad liberal se organiza bajo la clave de la propiedad privada y el intercambio mercantil, el respeto y protección de los derechos del hombre y de los ciudadanos emanados de la filosofía burguesa revolucionaria.

*“En aquella época los franceses se sintieron tan orgullosos de su causa y de sí mismos llegando a creer que podían ser iguales dentro de la libertad. En medio de las instituciones democráticas crearon, por tanto, instituciones libres” (Tocqueville, A., 1989) Aunque, “registremos, ante todo, el hecho de que los llamados derechos humanos, los droits de l’homme, a diferencia de los droits du citoyen, no son otra cosa que los derechos de miembro de la sociedad burguesa, es decir, del hombre egoísta, del hombre separado de la comunidad” (Marx, 1997)*

La formación del nuevo régimen no se produce de manera inmediata al finalizar el conflicto. Por el contrario, el radicalismo burgués obstaculiza la consolidación de un nuevo Estado; con lo cual se dota al Estado francés de una peculiaridad sin precedente, convirtiéndolo en el modelo a seguir por las diferentes naciones que accedieron a la modernidad durante los siglos XIX, XX. Países como Italia, España, Alemania y todos los países del continente americano, entre ellos México, toman como paradigma el pensamiento liberal-burgués.

El Estado liberal ya no se funda en el poder divino. El orden político del nuevo régimen se basa en las constituciones políticas, en ellas se establece la organización del Estado, los límites de la esfera pública y de la esfera privada, así como los derechos del individuo y del ciudadano.

*“A todo Estado corresponde: unidad política y ordenación social; unos ciertos principios de la unidad y ordenación; alguna instancia decisoria competente en el caso crítico de conflictos de intereses o de poderes. Esta situación de conjunto en la unidad política y la ordenación social se puede llamar Constitución. Entonces, la palabra no designa un sistema o una serie de preceptos jurídicos y normas con arreglo a los cuales se rija la formación de la voluntad estatal y el ejercicio de la actividad del Estado, y a consecuencia de los cuales se establezca la ordenación, sino más bien, el Estado particular y concreto en su concreta existencia política. El Estado no tiene una Constitución según la que se forma y funciona la voluntad estatal, sino que el Estado es Constitución, es decir, una situación presente del ser, un estatus de unidad y ordenación. El Estado cesaría de existir si cesara su Constitución, es decir esta unidad y ordenación, esta Constitución es su alma, su vida concreta y su existencia individual.” (Schmitt, 2017)*

Si bien es cierto que cada sociedad posee relaciones y convicciones comúnmente compartidas y formas de conducta, reconocidas que forman su *constitución*, también lo es el hecho de que esta constitución no es jurídica, aunque sea o deba ser el contenido de las constituciones jurídico-políticas.

En sentido jurídico, la constitución

*“no consiste nunca de modo exclusivo en preceptos jurídicos autorizados por el Estado, sino que, para su validez, precisa ser siempre complementada por los elementos constitucionales no normados y por aquellos otros normados pero no jurídicos. El contenido y modo de validez de una norma no se determina nunca, solamente por su letra, ni tampoco por los propósitos y cualidades del que la dicta, sino, además y sobre todo, por las cualidades de aquellos a quienes la norma se dirige y que la observan... Por esta razón, el precepto jurídico particular sólo puede ser fundamentalmente concebido de modo pleno, partiendo de la totalidad de la Constitución política” (Heller, 2004).*

### ‘El parto’

El origen de la gerencia pública se ubica en el surgimiento del capitalismo como modo de vida y en la distinción entre el Estado y la sociedad civil. Las condiciones materiales y sociales en las que surge el capitalismo explican e inciden en la conformación de la gerencia pública.

El Estado moderno es producto de la sociedad capitalista que fomenta e impulsa la producción y circulación de mercancías, es un Estado de clase sin presentarse como tal, sino que hace suyas las demandas sociales y se erige como representante del interés general. Así nace la administración pública, a partir de las condiciones sociales del capitalismo que se explican a través de las contradicciones socioeconómicas prevalecientes y de la posibilidad del gobierno, a través de la administración pública de atender a esas diferencias y desequilibrios al establecer instituciones encaminadas a amortiguarlos.

Una vez consumada la caída del despotismo y estabilizada la situación política, el Estado francés se conforma de acuerdo a los postulados que señala el liberalismo clásico, dando paso al proceso de consolidación del mundo moderno siguiendo el modelo galo durante los siglos XIX y XX para naciones como Italia, España, Alemania y México, tomando como paradigma el pensamiento liberal-burgués.

Distanciado del poder divino de la monarquía y el despotismo no tan ilustrado, el orden político del nuevo régimen se basa en las constituciones políticas, en las que se establece la organización del Estado, los límites de la esfera pública y de la esfera privada, así como los derechos del individuo y del ciudadano. (Schmitt, 2017; Schupmann, 2017; Heller, 2004; Brewer, 2005). Si bien es cierto que cada sociedad posee ciertas relaciones y convicciones comúnmente compartidas y ciertas formas de conducta, reconocidas que conforman su “constitución”, también lo es el hecho de que esta constitución no es jurídica, aunque sea o deba ser el contenido de las constituciones jurídico-políticas. En ese sentido, se trata no solamente de preceptos jurídicos, sino que, para su validez, precisa ser siempre complementada por los elementos constitucionales no normados y por aquellos otros normados pero no jurídicos, es decir, las cualidades de aquellos a quienes la norma se dirige y deben observarla son factores indispensables para la validez de ésta.

El Estado liberal se identifica con el Estado de derecho, basado en el constitucionalismo, como la necesidad de dotar a los Estados de un texto que garantice cierta seguridad frente a la tiranía (Brewer, 2005); las constituciones garantizan así las libertades sociales, políticas y económicas para organizar la vida social, además de

organizar al Estado y a los poderes que lo integran. Esta separación de poderes (Montesquieu, 2002) es la base para la preservación de las libertades de los individuos dentro de la comunidad política, “la libertad no puede consistir sin el poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer y en la libertad siempre está amenazada por el poder público, por los órganos de gobierno que lo componen, llevándolo a suponer la existencia de un sistema de equilibrio entre ellos para que el poder detenga al poder” (Montesquieu, 2002). El equilibrio en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, supone una interdependencia entre esas ramas.

La transformación del Estado liberal-burgués de derecho a un Estado social se lleva a cabo ante el inevitable reconocimiento de los derechos sociales, del sufragio universal y del reconocimiento de que la fórmula liberal que minimizaba la actuación del Estado, se desvanecía lentamente para dar lugar a su brazo operativo, a su vaso comunicante con la sociedad, la administración pública, el vínculo que liga al Estado con la sociedad, la mano que concreta sus acciones en la sociedad para su beneficio, su campo de acción queda bajo la tutela del poder ejecutivo y está reglamentada por un marco normativo que determinan los límites del Estado frente a la vida privada.

En ese contexto surge una nueva burocracia, ahora integrada por miembros de la burguesía, desplazando a la nobleza de los puestos públicos que habían adquirido durante la monarquía. Así, el concepto adquiere una nueva dimensión para designar “el poder del cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal, sino también, designa a una teoría y una práctica de la nueva administración pública”. (Giglioli, P., 2000).

La administración pública se encuentra más próxima a los individuos, es el órgano intermediario de la voluntad del legislador, pues ella aplica las leyes emanadas del legislativo y garantiza su adecuada ejecución. En un sentido esquemático el Congreso participa en el proceso de diseño de las políticas públicas en conjunto con otros actores, se asignan los recursos y se determina el andamiaje normativo para la implementación de estas. Mientras a la administración pública le compete la aplicación de la ley, mediante la implementación y ejecución de los programas y las acciones de gobierno y evaluar la política pública, incluyendo al legislativo.

Casi en paralelo al estallido y consecuencias de la ecuménica Revolución Francesa y la consolidación del Estado liberal, la Francia vio nacer el primer tratado científico de administración, Principios de la Administración (Bonnín, 1982) para posteriormente España y Alemania desarrollan también aportaciones fundamentales para la doctrina administrativa. Javier de Burgos, español y Lorenzo Von Stein, alemán. Desde la obra de Bonnín se define la naturaleza, el objeto y el carácter mismo de la administración, enlazando los elementos que la sustentan directamente a las características y contenido de la sociedad liberal, delimitando el ámbito individual y el estatal. Estos elementos son: las dependencias sociales derivadas del conjunto de relaciones particulares o de sociabilidad, de las cuales surgen las asociaciones de organizaciones políticas de una sociedad y ellas sustentan la distinción entre la vida pública y la vida privada.

La naturaleza y objeto de la administración es la conservación y preservación de la sociedad, surge de esas relaciones de sociabilidad y le preocupa todo cuanto tienda a mantener el orden y la seguridad social y a proporcionar al individuo felicidad y bienestar. En este sentido, el concepto de administración evoluciona para considerarse como la fuerza que anima el Estado y lo guía hacia su progreso.

Inspirados en las doctrinas francesas y a los principios consignados por Bonnín, España vivió el desarrollo de una corriente intelectual propia desarrollada por Alejandro Oliván, Manuel Ortiz Zúñiga, José Posada de Herrera junto con Manuel Colmeiro, a fines del siglo XVIII. Ortiz de Zúñiga, al igual que Oliván, consideró que la acción que da vida y movimiento al poder de la administración, poder que la sociedad ha establecido para su propia conservación y sitúan al derecho administrativo como el marco conceptual para entender la práctica administrativa, como “la mejor constitución del mundo, las mejores leyes orgánicas, la mejor legislación no bastarían para regir bien un Estado, sin el análisis de una jurisprudencia en la parte administrativa” (Ortiz de Zúñiga, 1982). Es decir, estudia las normas jurídicas que regulan los procesos internos de la organización pública, normas que permiten a la administración pública cumplir con los objetivos para los que fue creada, considerando además las reglas que norman la acción de la administración en la sociedad.

La obra de Colmeiro reorientó los estudios administrativos de la época a partir de la consolidación del nuevo modo de vida capitalista, en el que la distinción entre lo público y lo privado es la característica esencial en las emergentes relaciones sociales, económicas y políticas. Desde su óptica, el autor consideraba que todo cuanto existe está bajo la protección de la administración, desde los seres humanos, los bienes, la seguridad pública, la educación, el cuidado de la niñez; la industria, el comercio, la agricultura, la recreación, la cultura y todas aquellas manifestaciones del espíritu humano son motivo de interés y preocupación de esa fuerza omnipotentes que es la administración.

En sus estudios posteriores se centró en los procesos que se realizan al interior de la administración, por lo que la estudió a partir de su anatomía, organización, procesos y procedimientos, funciones y atribuciones desde una dinámica endógena, constituyendo su objeto de estudio, las características internas de la organización administrativa, dejando de lado la relación de vinculación que tiene la administración pública para ligar al Estado con la sociedad. Las funciones técnicas y tecnológicas, que son indispensables para el cumplimiento de las tareas de la administración pública, se convierten en el foco de atención en la obra de Colmeiro. La planeación, la programación, la presupuestación, la coordinación, la gestión, la dirección, la supervisión, la evaluación, el control son funciones que fundamentan y retroalimentan la toma de decisiones estatales, apoyándose en paradigmas y esquemas que permitan el buen funcionamiento del aparato administrativo

## Un concepto en constante transformación

La ciencia de la organización administrativa de Colmeiro es considerada como el antecedente teórico-conceptual de la gerencia pública; bajo ese marco conceptual podemos definir a la gerencia pública como el conjunto de conocimientos teóricos y prácticos que impulsan la racionalidad de la dirección administrativa del Estado y su administración en términos sociales y políticos. La gerencia pública es conceptualizada de acuerdo a lo que es, un fenómeno histórico que se sitúa en el tiempo y en el espacio, con un objeto de estudio que le es propio y con objetivos específicos para hacer más eficiente la acción administrativa estatal. Se ocupa del diseño, ejecución y aplicación de los medios y prácticas necesarias para que la administración públi-

ca cumpla su objetivo, hacer manifiesta la actividad del Estado en la sociedad en beneficio de ésta y también del propio Estado.

Debemos alejarnos de la percepción procedimental, pragmática y mecanicista de la gerencia pública, pues a través de ella se logra atender a la sociedad, vela por el interés general ya que su preocupación vital es atender lo que es común a todos: el Estado. Es una práctica del Estado en términos del trabajo gubernamental, cuyo basamento teórico y conceptual se ubica en la división, diferenciación y complejidad del trabajo organizado, de la diferenciación de lo intelectual y lo material, pues su responsabilidad es organizar y estructurar los medios administrativos para que la administración gubernamental articule y materialice las necesidades de la sociedad en acciones concretas, oportunas y de largo alcance.

Las características del ejercicio de la gerencia pública son la racionalidad, la calculabilidad y la politización. Es racional de acuerdo con la visión weberiana y popperiana que sugieren que la acción estatal se desarrolla mediante argumentos críticos, que retoman la experiencia y la razón del Estado: proteger y procurar el bien común con apego a las normas y leyes establecidas para tal fin, empleando los recursos para lo que se necesita, de acuerdo a lo que se dispone (Weber, 1922, Popper, 2012, Habermas, 2009). Se trata de una racionalidad administrativa al igual que de una racionalidad política; siguiendo a Weber, tanto de una racionalidad formal, sentada en reglamentos, normas y leyes; como de una racionalidad informal sujeta, esta última, a la serie de valores, principios y costumbres sociales, por lo que la vinculación entre los procedimientos técnicos o puramente administrativos, solo tienen sentido y concreción en función de ponderar y aspirar al cumplimiento de los fines sociales para los que se confecciona y diseña una administración pública.

Es calculable porque sus acciones deben fundamentarse en el uso de medios que le permitan medir con exactitud el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas, optimizando los recursos y capacidades disponibles. El Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho y reglamentos concebidos racionalmente...necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos, en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina (Weber). El cálculo se da al igual que la racionalidad tanto en el aspecto administrativo, pero también en lo político. De ahí, que la tercera característica de la gerencia pública, la politización, se orienta a perseguir los fines históricamente posibles y políticamente reales. La racionalidad, la calculabilidad y la politización se combinan para consolidar la vida de una nación.

La desproporción existente entre el conjunto de medios (proceso de la producción capitalista, el gobierno, los recursos materiales y financieros) y el conjunto de fines (distribución de la riqueza, justicia social) provoca un constante desequilibrio que conlleva a la irracionalidad de los procesos en la dirección administrativa del Estado. La erradicación de la irracionalidad es un asunto político que trasciende el ámbito institucional de competencia y acción de la administración; por ello, la vía más factible es, sin duda alguna, la reorganización interna y funcional de la administración pública para aumentar cuantitativa y cualitativamente su desempeño, logrando así una racionalidad tecnológica en beneficio de la estabilidad social. Es la función de la gerencia pública.

Es importante reconocer que la gerencia pública ha sido entendida desde varias orientaciones en la teoría y en la práctica (Borins, 1998; Thompson, 1997; Kettl, 2000), aunque para la gran mayoría de autores, la definición de gerencia pública es un tanto amorfa, sin embargo, especialistas en el tema han logrado definir y estructurar la orientación metodológica y el diálogo entre la práctica y la teoría (Barzelay; 2001) de forma más efectiva, a través de un marco conceptual que trasciende la visión de los “econócratas” y “consultócratas” (Hood & Jackson, 1991) en respuesta al fracaso de la perspectiva incrementalista y tradicionalista de la administración pública weberiana; otro cuerpo de corrientes sustentado en concebir a la gerencia pública a partir de la tensión entre organización y la teoría administrativa permite entender el surgimiento o reposicionamiento de la Nueva Economía Institucional (Williamson, North, Coase, 2000); existe un tercer grupo de estudios ligado a la manera empírica de organizar los servicios públicos que descansan en los mercados emergentes en diferentes sectores gubernamentales. (Barzelay, 2001; Hood, 1994)

Resulta indispensable reconocer lo obvio, la gerencia pública como concepto y acción ha venido modificándose y nutriéndose de diversos marcos analíticos provenientes de la ciencia política, por ejemplo, para analizar los cambios en los arreglos institucionales de los gobiernos a partir de la adopción de reformas administrativas en el mundo, sin reconocer abiertamente la necesidad de entender a la gerencia pública desde una visión multidisciplinaria o transdisciplinaria. O bien, se ha alimentado de las ciencias económicas como señalamos en el párrafo anterior.

## ¿Realmente es nueva la gerencia pública?

La discusión sobre gerencia pública se ha abandonado a partir de la ortodoxia de los teóricos de la administración pública que reclaman para esta la unicidad y la impermeabilidad a otras corrientes teóricas que podrían fortalecerla y acompañarla. Nada más lejano de la realidad que pensar en un enfrentamiento teórico entre gerencia y administración públicas. Corren por pistas teórico-prácticas paralelas y deberían desembocar en los grandes objetivos nacionales de cualquier gobierno.

En el primer apartado explicamos la existencia de la gerencia pública como consecuencia de la construcción del Estado liberal, por lo que cuando se habla de la novedad de la gerencia pública se hace referencia a la transición del Estado liberal al neoliberal. Esta tensión entre la vieja y nueva administración pública nos remite forzosamente al inicio de las reformas neogerenciales teniendo como marco de actuación las propuestas derivadas del Consenso de Washington y la crisis macroeconómica mundial, una restricción importante de circulante, la apreciación del dólar y el alza significativa de la deuda latinoamericana. Los países acreedores debían asegurar el pago de sus deudores y establecieron como prioridades el redimensionamiento de los Estados, aunque en realidad se referían a sus administraciones públicas, un redimensionamiento económico, mayor disciplina fiscal, reordenación del gasto público, o más bien, recorte al gasto público, reformas fiscales, liberalización financiera, del comercio y de la inversión extranjera directa, un tipo de cambio competitivo, desregulación y mayor protección a los derechos de propiedad (Soto y Martínez, 2012).



Los trabajos existentes sobre las reformas administrativas basadas en una “nueva” gerencia pública se centran en tres perspectivas analíticas. La primera que da cuenta de las experiencias en los países desarrollados que iniciaron sus reformas administrativas neo gerenciales para hacer más eficiente la labor de sus robustas, consolidadas y, para muchos, agotadas, administraciones públicas que requerían de un cambio para recuperar la confianza de sus ciudadanos. Los Estados con economías emergentes retomaron esas experiencias como guías prácticas para pasar de una administración pública formalista a una “gerencia pública” o, al menos, a una administración pública no tradicional, ni burocrática. Para algunos especialistas, (Nickson, 2000; Ramio & Salvador, 2008) esas reformas de países desarrollados son de poca ayuda para aquellos que ni siquiera han consolidado su arquitectura institucional y puedan evolucionar a un modelo de gerencia pública (Shick, 1998), están imposibilitados para lograr esa transición ya que no cuentan con los pisos mínimos de operación de una administración pública formal; mientras que para otros (Sánchez, 2008), las reformas gerenciales son un hecho en regiones como Latinoamérica. En este sentido, se habla de la necesidad de consolidar primero una administración pública formalista para después pasar a reformarla y constituir una gerencia pública; es decir, esta perspectiva supone un desarrollo incrementalista, por etapas, cuyo primer escalón es la administración pública y un segundo peldaño lo integra la gerencia pública.

Un segundo enfoque ha generado estudios e implementación de políticas públicas orientadas a la gerencia pública, aún sin contar con el desarrollo formal previo de la administración pública tradicional. Es lo que se conoce como reforma por etapas (Dussauge, 2009; World Bank Report, 1997; OECD, 1995 y 2005; Pal, 2008) que debemos considerar como una visión funcionalista, lineal, nuevamente incrementalista y por demás limitada pues impide reconocer el desarrollo administrativo de los países como el nuestro que han sabido gestionar el conocimiento al interior de las secretarías o dependencias, por lo menos del nivel federal, para adaptarlo a los diferentes contextos nacionales de las economías en desarrollo; incluyendo procesos de cooperación internacional para intercambiar conocimiento administrativo. Todo ello, aún sin contar con modelos de administración pública iguales o similares a los que contaban los países desarrollados en ese entonces.

La gerencia pública se ha venido construyendo a partir de la necesidad de hacer más eficiente al gobierno y sus instituciones para responder a las crecientes y complejas demandas de sus sociedades. La preocupación principal se centra en realizar un análisis sistémico a partir de la administración de políticas públicas y como alternativa al status quo burocrático particularmente al que descansa en las soluciones de mercado para atender los problemas públicos (Schedler, 2001).

El tercer enfoque se centra en la necesidad de encontrar un balance entre los anteriores, al reconocer que se puede avanzar en la construcción de una gerencia pública sin antes haber consolidado una administración pública de acuerdo al paradigma burocrático weberiano, tomando como ejemplo la visión eurocentrista y de países como Nueva Zelanda y Australia, que una vez que contaban con administraciones públicas consolidadas pasaron a explorar la gerencia pública. Los países en desarrollo han demostrado que la adopción de corrientes y reformas administrativas les ha permitido impulsar mejoras en campos específicos, logrando avances signifi-

cativos para sus sociedades. Muchos de esos países también han reconocido que la adopción de modelos para reformar sus administraciones públicas puede aportarles conocimientos, mecanismos y estrategias novedosas, pero deben tamizarlas y tropicalizarlas de acuerdo con sus contextos nacionales. La gerencia pública, insistimos, no es una moda que daba adoptarse simplemente por ser una tendencia mundial; es una forma de concebir y operar el brazo ejecutor del Estado de acuerdo con los valores políticos y sociales en los que se desarrollan las prácticas administrativas.

En este sentido, la gerencia pública retoma como parte de sus estrategias de acción el fortalecimiento de las capacidades administrativas de los servidores públicos, la tecnologización de las organizaciones, el desarrollo de sistemas de combate a la corrupción, fortalecimiento de sistemas de rendición de cuentas, acceso a la información público y de transparencia.

## El valor de lo público

La discusión sobre gerencia pública se ha abandonado a partir de la ortodoxia de los teóricos de la administración pública que reclaman para esta la unicidad y la impermeabilidad a otras corrientes teóricas que podrían fortalecerla y acompañarla. Nada más lejano de la realidad que pensar en un enfrentamiento teórico entre gerencia y administración pública. Corren por pistas teórico-prácticas paralelas y deberían desembocar en los grandes objetivos nacionales de cualquier gobierno.

Ese es el gran distintivo de la gerencia pública, su caracterización está ligada a la posibilidad de creación, de identificación, de agregación de valor público. El valor público (Bozeman, Moore, Kelly, Mulgan y Muers) es la posibilidad no sólo de proveer servicios, sino de presentar resultados, pero sobre todo de incrementar la confianza y la legitimidad (Kelly et al.). Todo ello a través de la definición de objetivos y metas; procesos y procedimientos, con las cuáles evaluar la acción gubernamental, la acción pública (Duran, Cabrero).

Para algunos autores, se ha transitado del mandato legalmente establecido para los gerentes públicos hacia la creación de valor público (Saavedra). Para otros, el modelo tradicional de administración pública se modifica a través de reformas para confeccionar la nueva gerencia pública. La visión económica se sustenta en la creación de valor a través del interés personal; sin embargo, para la gerencia pública las propuestas de cambio, recomendaciones específicas en las prácticas de los gerentes públicos en lo individual están centradas en el valor de lo público, desde como determinan una visión de lo que es valioso producir, como se comprometen con las expectativas políticas, innegables en cualquier administración pública, y como prestan servicios y cumplen con las obligaciones que tienen hacia la sociedad.

Durante años el valor de lo público se desestimaba en función de los objetivos de quienes estaban a cargo de las decisiones gubernamentales, sin considerar las expectativas sociales, colectivas, del público y de lo público; se menospreciaba la importancia financiera, el equilibrio presupuestal y la racionalidad económica de las decisiones gubernamentales, la separación entre gobierno y sociedad se ampliaba considerando que las dimensiones cualitativas y cuantitativas de un servicio público por ejemplo, estaban dadas, solamente, en fun-

ción del gasto presupuestal, sin tomar en cuenta otros factores, como el cumplimiento. Prevalcía la creencia que los costos excesivos estaban justificados a partir del cumplimiento de una razón social, o bien, de una razón de Estado, aunque ello supusiera incumplir las metas y los objetivos de un programa o proyecto.

Hoy, las acciones de la gerencia pública están orientadas a alcanzar o agregar un valor público, creado por el gobierno a través de leyes, normas, acuerdos, reglamentos, servicios y productos. A partir del concepto de valor público se pueden construir criterios aproximados para medir el desempeño de las políticas públicas y de las organizaciones gubernamentales, así como la asignación de recursos de acuerdo con las preferencias sociales.

La gerencia pública tiene un reto ante las preferencias de los distintos sectores sociales, de los actores, o siguiendo la perspectiva económica, del principal y el agente. Lograr la coincidencia de expectativas entre los diversos grupos -sociales, económicos, políticos, regionales- es una tarea ardua, pues supone, indefectiblemente, el enfrentamiento de intereses de cada grupo o individuo; por lo que se supone puede ser acometida a través del pluralismo, la ampliación de derechos, la legitimidad y la efectividad de un gobierno. Para los ciudadanos, los miembros de una sociedad, algo que representa valor supone la renuncia de sus propios derechos y beneficios en función de lo público, pero no todos están dispuestos a hacerlo. Ni siquiera los propios gerentes públicos, de acuerdo al nuevo institucionalismo económico o la teoría de la elección racional, coinciden plenamente con los intereses y expectativas sociales, con el valor de lo público pero deben cumplir con lo propuesto por los *decision makers*, los principales, ya que los gerentes públicos son los agentes, cuya única motivación para cumplir con el mandato público puede ser, otra vez, el interés individual, su salario, sus prestaciones y quizá, su genuina preocupación por los problemas públicos. ✕

## Referencias/References

- Barzelay, Michael. 2001. *The New Public Management: improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Bozeman, Barry, 2002. *Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Work*. *Public Administration Review*
- Cabrero, Enrique, 2005. *La acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica. México
- Coase, R.H., 2000. "The New Institutional Economics", en Ménard (2000), *Institutions, contracts and organizations, perspectives from New Institutional Economics*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Duran, Patrice, 1999. *Penser l'action publique*, L.G.D.J., París, colección Droit et Société 27.
- Gavin, Kelly, Geoff Mulgan and Stephen Muers, 2002. *Creating Public Value. An analytical framework for public service reform*. Strategy Unit. Cabinet Office. United Kingdom Government.
- Giglioli, Pier Paolo, 2000 "Burocracia" en: N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (eds.), *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, [1990], 165-172.
- Gramsci, A., 1974. *Antología*. México: Siglo XXI.
- Habermas, Jürgen 2009. *Teoría de la acción comunicativa*, vol. 1: *Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid, España, Taurus.
- Heller, Hermann, 2004. *Theory of the State*. University of California Press Ebooks Collection 1982-2004.
- Hood Hood, Christopher H. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham England, Open University Press.
- Jackson, Peter M., 2001. *Public Sector Added Value: Can Bureacracy Deliver?* *Public Administration*.
- Marx, K., 1996. *El capital*. Colombia. Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K., 1987. *Sobre la cuestión judía en la Sagrada Familia*. México. Grijalbo. 32.
- Moore, Mark, 1995, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard Press.
- Nickson, Andrew. 2002. *Transferencia de Políticas y Reforma en la Gestión del Sector Publico en América Latina: el Caso del New Public Management*, en: *Reforma y Democracia*. *Revista Clad* 24, 112-1140.
- North, D.C., 2000. "Understanding institutions", in Ménard (2000), *Institutions, contracts and organizations, perspectives from New Institutional Economics*, Cheltenham, UK: Edward Elgar. 3-12.
- Pal, Leslie, A., 2008, "Inversions without End: The OECD and Global Public Management Reform" in *The OECD and Transnational Governance*, Mahon, Rianne & Stephen McBride (Eds.), Vancouver: UBC Press. 60-76.
- Reyes Heróles, Jesús, 1985. *El liberalismo mexicano en pocas páginas: Caracterización y vigencias; selec. de Adolfo Castañón y Otto Granados—México: FCE, SEP.*

- Popper, Karl, 2012, "Open Society and the Democratic State" (Popper, Archives Box 6) copied from- Nutturno, Mark. "The Poverty of Economism: Freedom, Calculation and the Law". *Discusiones Filosóficas*. Año 13 N° 20, enero – junio. 2012. 57-95
- Schmitt, Carl., 2011. *Teoría de la constitución*. Alianza Editorial, p. 4.
- Schupmann, Benjamin A., 2017. *Carl Schmitt's State and Constitutional Theory: A Critical Analysis*. Oxford University Press.
- Weber, Max, 2005. *Economía e Sociedad*, a cura di Wolfgang J. Mommsen in collaborazione con Michael Meyer. Edizione italiana a cura di Massimo Palma. Donzelli Editore. Roma.
- Soto Reyes Garmendia, Ernesto y Rubí Martínez, 2012. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, primavera 2012, núm. 37, 35-64.
- Tocqueville, Alexis, 1989. *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid. Guadarrama. 294.
- Weber, Max, 1978, *Economy and Society*. 1922, original published University of California Press.
- Williamson, O.E., 2000. "The New Institutional Economics": Taking Stock, looking ahead", *Journal of Economic Literature*, 38, 595-613.

### Sobre la autora/About the author

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde también curso una Maestría en Administración Pública. Realizó un posdoctorado en la Universidad Autónoma Metropolitana sobre temas de transparencia en el sector educativo. Además, es egresada de la Academia de Gobernanza China y de la Universidad de Alcalá de Henares. Ha sido distinguida por el CONACYT y por la Comisión México-Estados Unidos Fullbright-García Robles como becaria para realizar estudios de posgrado en la Universidad de Georgetown. Es consultora independiente y asociada del INAP-México desde hace más de quince años, en donde ha sido miembro del Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas y del Comité de Estatutos y Reglamento. Actualmente es académica en la UNAM y el INAP-México, además de ser asesora para temas de transparencia y anticorrupción tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo a nivel federal y estatal. Colabora en proyectos de asesoría de política educativa, gestión del conocimiento e innovación para la evaluación de la educación. Es autora de los libros: *Gerencia Pública y La federalización del servicio educativo en el Distrito Federal. Una tarea pendiente*; así como de diversos artículos en materia de transparencia, anticorrupción y administraciones educativas.

### URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riceg.org>

*RICEG es una publicación semestral de IAPAS – Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y la H. Cámara De Diputados de México. RICEG es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.*

*RICEG is a biannual publication of IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and The Mexican Parliament (Cámara de Diputados). RICEG is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.*

