

Enrique Cabrero Mendoza, *Evolución y cambio en la Administración Pública. Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1991, 198 pp.

Estela Guerra Garnica

En el presente trabajo, el autor centra su atención en las características de los recursos humanos que intervienen en el proceso de toma de decisiones dentro de la administración pública y en los requisitos que deben cubrir para enfrentar los retos que la modernización trae consigo. Esta problemática, a pesar de ser una de las más señaladas en el discurso académico y político, es muy poco estudiada desde una perspectiva profunda y propositiva, como se intenta hacer aquí.

La obra se compone de cuatro partes que logran una riqueza analítica y ordenadora muy útil para la comprensión de las tendencias que han seguido los esfuerzos de formación de administradores públicos, así como los grandes problemas que los han afectado.

El autor plantea que el recurso humano de la administración pública es el factor principal para lograr el cambio modernizador pero, para ello, es necesario generar una nueva cultura organizacional y el desarrollo de nuevas actitudes ante el cambio, principalmente en los niveles altos de decisión. En este sen-

tido, ofrece una interpretación de las estrategias de modernización en la administración pública mexicana. También define las características del nuevo contexto en el que ha de desarrollarse el administrador público. Ello tiene ya, en sí mismo, el mérito de ordenar en categorías y en un ámbito concreto el significado de la modernización que, como se sabe, puede adoptar una amplia gama de lecturas.

Cabrero parte del supuesto de que el Estado contemporáneo se enfrenta a una crisis de legitimidad que se expresa en una serie de demandas de los diferentes estratos sociales y en el surgimiento de grupos que buscan involucrarse activamente en la solución de sus demandas y en el uso de los recursos.

Esta situación genera una nueva lógica de rearticulación social, pero dado que el puente entre el Estado y la sociedad es la administración pública lo que en realidad se cuestiona son sus métodos de acción. La modernización es entonces una respuesta a la crisis de legitimidad.

La complejidad de esta estrategia obliga a diferenciar niveles de análisis que a

su vez representan distintas concepciones sobre ella. En el primer nivel, la modernización pretende recomponer la relación insumo-producto de tal manera que se racionalicen los recursos a través del mejoramiento de la tecnología administrativa, es decir, busca dar respuesta al prerrequisito de la *eficiencia* en el plano operativo y de esta manera reducir el tamaño del aparato y desarrollar procedimientos administrativos modernos.

En el segundo nivel, la modernización busca dar respuesta al prerrequisito de la *eficacia*, es decir, pretende enfrentar la incapacidad del Estado para alcanzar sus objetivos. Según Cabrero este nivel tiene dos vertientes: una visión orgánica y una mecánica. La primera subraya la dinámica de toma de decisiones de las organizaciones públicas, su estructura de poder y los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración. En este caso, la lucha por el poder dentro de la organización puede desvirtuar sus objetivos originales y generar resultados distintos del proyecto.

Si bien algunos autores como Simon, March, Cyert y Crozier, entre otros, han propuesto vías para realizar un "ajuste decisional", en la práctica han predominado los planteamientos normativo-jurídicos que corresponden a la segunda vertiente, es decir, a la visión mecánica que se tiene de la modernización. En ella se parte del supuesto de que las organizaciones públicas son aparatos monolíticos cuyo funcionamiento se basa en una racionalidad legal pura al estilo del "tipo ideal" de Weber. Por tanto, las ineficacias se derivan de una deficiente reglamentación que

requiere cambios en la estructura normativa.

El tercer nivel pretende responder al prerrequisito de la *legitimidad*. En este caso, la modernización intenta recomponer la relación Estado-sociedad por medio de mecanismos que permitan la interlocución con actores comprometidos cuya participación activa abarca desde la gestión hasta el seguimiento de políticas y proyectos. Dentro de esta concepción las soluciones se dirigen al ámbito político-administrativo promoviendo mayor democracia social y estructuras de comunicación ágiles y flexibles.

El problema de la modernización radica entonces en integrar los niveles antes descritos para que su acción sea de fondo. Cualquier solución que se presente en forma aislada dará necesariamente resultados parciales y sin alcance. Por ejemplo, la sola reducción del aparato no necesariamente se traduce de manera automática en mayor eficiencia.

Cabrero comparte la propuesta de Crozier en el sentido de que la modernización en el aparato público debe inducirse a través de un cambio en las actitudes de sus directivos y en los procesos de identificación con los propósitos de la organización.

A diferencia de quienes plantean que el cambio debe partir desde las bases hacia las cúpulas en que se toman las decisiones, el autor señala que en México las condiciones para ello no son viables, por lo que la modernización, en una primera fase, deberá generarse en los niveles altos de decisión para que posteriormente se traduzca en nuevas actitudes y en modificaciones, tanto en los métodos de trabajo como en las es-

tructuras organizacionales, y a mediano plazo reestablezca la legitimidad de la acción político-administrativa del Estado.

Por otro lado, se realiza una revisión de las experiencias de formación de administradores y gerentes públicos en el ámbito mundial con el propósito de ubicar las principales propuestas, tanto en lo que se refiere a los objetivos y contenidos de los programas y su orientación pedagógica como en lo referente a la utilización de métodos de enseñanza. Esto permite determinar las tendencias de formación del perfil "ideal" del empresario público, sus sesgos y limitaciones.

El análisis muestra la tendencia de los programas que deben tener prioridad en la formación del administrador público en general, sin establecer diferencias entre el funcionario de la administración central y paraestatal. Además, los pocos programas que existen para gerentes de empresas públicas se inclinan a dar mayor importancia al campo de la administración pública y de la administración de empresas. Muestra también que no existen estrategias claras sobre los tipos de programas y niveles pedagógicos del objetivo. Aunado a ello, los métodos de enseñanza comúnmente utilizados son tradicionales, es decir, no se explora con una visión integral y de fondo la aplicación de métodos nuevos.

Estos problemas se encuentran relacionados con los supuestos básicos acerca de la naturaleza de la empresa pública y las concepciones subyacentes que eligen el mercado o el Estado como variables orientadoras y que delimitan un marco analítico de decisiones. En él intervienen las siguientes dimensiones: la económica, que orienta las estrategias

de sobrevivencia de la organización dentro del mercado; la política, que sintetiza la dinámica del sistema político-administrativo y de la cual surgen las estrategias que relacionan a la empresa con su contexto organizacional. Por último, la dimensión social, que relaciona la organización con la sociedad y su efecto sobre ella.

El grupo directivo puede centrar su atención sobre alguna de estas dimensiones o bien adoptar una visión integral. Lo interesante es que la elección integra los perfiles de formación, la orientación de los programas y la visión que adopta el empresario público. En la práctica, los programas de formación subrayan de modo particular algunos de ellos.

A partir de las consideraciones anteriores el autor concluye que existe una dificultad objetiva para establecer un perfil único del empresario público y propone analizar el estatus y el papel para determinar las diferentes características que debe asumir el proceso de formación de empresarios públicos. Distingue tres niveles de decisión del gerente público que requieren estrategias y objetivos pedagógicos diferentes:

- el nivel operativo, orientado al prerrequisito de la eficiencia, y cuyas decisiones son de corto plazo. En este caso el proceso de enseñanza debe dirigirse al desarrollo de capacidades.
- el nivel ejecutivo o de coordinación, que sin descartar la eficiencia como criterio de funcionamiento, se orienta al prerrequisito de la eficacia. En este nivel, las decisiones exigen la comprensión del funcionamiento global de la empresa por lo que el proceso de enseñanza-aprendizaje debe po-

ner énfasis en el desarrollo de aptitudes y de la capacidad analítica y sintética.

- el nivel estratégico cuyas decisiones son de largo plazo y se orientan a la sobrevivencia de la organización y al logro de su misión, es decir, a la búsqueda de legitimidad. Para ello se requiere el desarrollo de actitudes que implican la adopción de un proceso de formación altamente complejo.

Con el objeto de determinar las tendencias reales respecto del perfil profesional y las trayectorias del gerente de empresas públicas, el autor aplica una encuesta a administradores públicos mexicanos de los tres niveles de decisión ubicados en empresas de servicios, industriales y manufactureras en competencia del sector paraestatal.

Los indicadores que en este estudio se utilizan son: antigüedad en el sector, en la empresa y en el cargo; los itinerarios profesionales, es decir, las formas de acceso a las posiciones directivas, y los perfiles de formación profesional.

En este punto el autor advierte que, si bien el sector paraestatal fue uno de los primeros objetos de la actual reestructuración del Estado, su peso específico en la región aún es importante, y su evolución como sujeto del cambio puede mostrar tendencias que a mediano y largo plazo afecten también al sector central de la administración pública.

De la encuesta se desprenden conclusiones interesantes. Por ejemplo, la antigüedad acumulada en el sector es una variable decisiva para el acceso a los niveles estratégicos, no así para los otros dos niveles. Se confirma la tendencia de una alta rotación de cuadros

en las empresas públicas, así como inestabilidad en el interior de ellas. Se observa también que la totalidad de los directivos tienen como grado académico mínimo, la licenciatura. Sin embargo, ésta no parece ser una variable determinante en el nivel de decisión alcanzado.

El autor concluye que las condiciones actuales imponen la necesidad de un aparato público que en efecto funcione como vínculo entre el Estado y la sociedad, y que al mismo tiempo integre dos racionalidades supuestamente separadas: la técnica y la política. La primera, correspondiente al nivel operativo y ejecutivo, y la segunda, al nivel estratégico.

En este sentido, se comparan las variables que estructuran la administración pública mostrando las características "puras" del aparato tradicional y las que adoptarían los aparatos regidos por la visión de la "gestión pública" propuesta por Roman Laufer.

En la lectura que aquí se hace de la administración pública tradicional destacan los conceptos de estructuras organizacionales verticales y rígidas, centralismo burocrático y político, apego a la legalidad y a la formalidad como medios para obtener legitimidad, alianzas y compromisos políticos como estrategias para el mantenimiento dentro de contextos dinámicos. En conjunto, estos aspectos conforman un aparato cuyo propósito es procesar demandas y ofrecerlas como productos pero, finalmente, funciona como un sistema aparte de la sociedad, manteniendo una visión parcial de sus fines.

Contraria a la tendencia tradicional, la dinámica actual está generando una

nueva visión del propósito, funcionamiento y estilo de la administración para lograr la comprensión integral de sus medios y fines. En este caso, la legitimidad deviene del grado de identificación entre las acciones del Estado y las expectativas de la sociedad.

Dicha corriente conocida como "gestión pública" se caracteriza, entre otras cosas, por desarrollar sistemas organizacionales mucho más flexibles en los que la sociedad es un interlocutor permanente y activo, no solamente como formulador de demandas sino como generador de soluciones, en que el Estado impulsa esta actuación. Aquí los procesos decisivos no son centralizados dentro de estructuras rígidas, sino que derivan de acciones conjuntas con la

sociedad, por lo que la negociación y el acuerdo son fundamentales.

Para finalizar, conviene poner énfasis en la importancia de estudios, como el arriba descrito, dentro del proceso de reestructuración de la administración pública mexicana, pues contribuyen a establecer parámetros útiles para evitar los riesgos que obstaculizan los esfuerzos por mejorar la formación y el desempeño de los administradores en este ámbito.

Es importante señalar que la construcción metodológica del trabajo es en sí misma una propuesta, ya que la presentación de cuadros sinópticos que sintetizan los conceptos básicos del análisis contribuye a la comprensión de los planteamientos del autor y permiten al lector una interpretación más amplia.