

Omar Guerrero, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, 1999, 234 p.

Ernesto Navarro

En este libro, Guerrero no sólo cuestiona al paradigma de lo que se ha denominado nueva gerencia pública, o bien nuevo manejo público, entre las múltiples acepciones que se han utilizado en torno al fenómeno del *new public management*, sino que además expone, a partir de un análisis público-administrativo de la evolución del Estado moderno, las bases de un nuevo modelo, el "Estado cívico".

La tesis principal de Guerrero es que el desarrollo del Estado moderno ha transitado por distintas etapas, debido a la constante redefinición de sus fines, así como de los medios para alcanzarlos. De esta manera, los diferentes cambios que ha presentado el Estado moderno han dado lugar a distintos gobiernos. Sin embargo, preguntas como: ¿de dónde han venido los cambios?, ¿cuál es la forma en que se han presentado?, ¿cómo han sido internalizados por el Estado, el gobierno y la administración pública u otros actores?, son algunas de las cuestiones que este trabajo aborda de forma general. En este sentido, este docu-

mento abre la polémica en torno a los límites, tendencias y herramientas de la capacidad de gobierno del Estado moderno.

La perspectiva del cambio en la cual se ubica la dinámica evolutiva del Estado sostenida por el autor es de carácter gradualista. Por ello no se habla de cambios bruscos o radicales sino más bien de un proceso continuo que no sigue una direccionalidad fija, sino que más bien responde a la lógica inherente en la capacidad y acción del gobierno, es decir, la gobernabilidad y legitimidad, o en otras palabras, según Guerrero, las exigencias de la sociedad.

Este cambio ha dado lugar, en los últimos años, a tres tipos de Estado que presentan no sólo estructuras (formas) sino ideologías (fondos) diferentes, tanto en su interior como hacia el exterior. Es decir, tipos ideales de Estado que asumen una forma específica de relación para con la sociedad o bien dentro de sí, principalmente en sus modelos de decisión, organización y conducción. Los tres tipos de Estado que presenta Guerrero en su libro

son, en una primera etapa, el Estado administrativo, seguido por el Estado gerencialista y, finalmente, por el Estado cívico.

El *Estado administrativo* surge a finales del siglo XIX y perdura hasta finales de la década de los años setenta, cuando muestra señales de agotamiento. Este Estado se caracteriza por basarse en el modelo weberiano de administración, es decir, en estructuras orgánicas rígidas, centralizadas, con líneas de autoridad jerarquizadas y bien delimitadas, con mayor énfasis en los esfuerzos de planeación y su apego a la normatividad, es decir, la legalidad. El Estado administrativo fue impulsado y defendido por los teóricos de la administración pública.

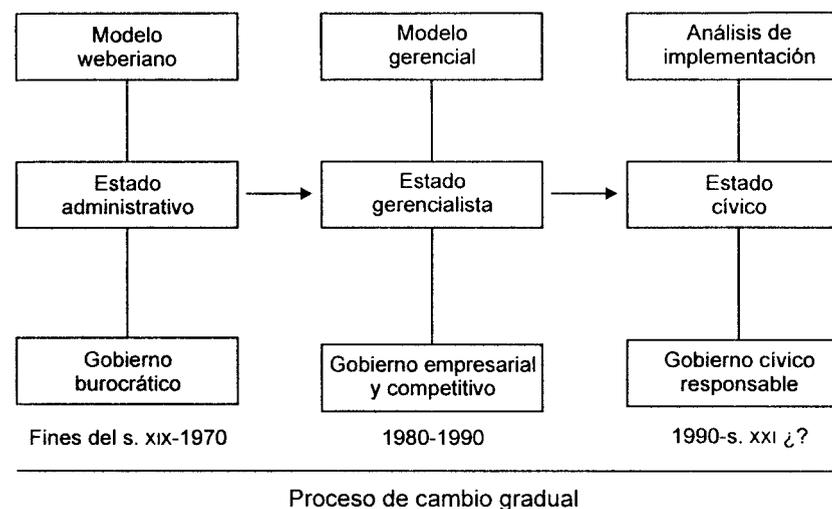
El *Estado gerencialista*, por otra parte, surge de la década de los ochenta hasta finales de los noventa, como respuesta a la crisis que vivía el Estado administrativo. Esta crisis sería producto de una falta de gobernabilidad del Estado originada por un aparato gubernamental obsoleto, deficiente y altamente costoso. Por lo que el cambio por el que se optó, que puso el énfasis en el mercado y sus valores, fue inadecuado, según Guerrero. Sin embargo, se asume un modelo gerencial sustentado en la flexibilización, descentralización y mejores niveles de productividad, calidad y eficiencia dentro del gobierno. La competencia tanto en el interior como en el exterior del Estado son los elementos básicos que guían la conducta de los individuos y sus relaciones. Un Estado que ha sido promovido por la economía y el sector privado, particularmente, empresarial.

Un *Estado cívico*, al cual apenas se está llegando a finales de los años noventa y principios del siglo XXI, es considerado por Guerrero la solución a los falsos dogmas y a las ideologías baratas que han inhibido y transformado de modo intencional y dañino al Estado. En este sentido, se trata de un tipo de Estado basado en un gobierno responsable de carácter cívico, guiado por la virtud y civilidad de sus miembros, los ciudadanos. Un Estado donde la evaluación y transparencia se convierten en los factores claves para rescatar la virtud de quienes gobiernan, así como de quienes son gobernados y cuyo surgimiento pretende abatir los efectos que ha provocado un modelo decadente, basado en la esencia empresarial.

El esquema 1 presenta la forma en que han evolucionado estos tres tipos de Estado con lógicas y objetivos de actuación distintos; mientras que el cuadro 1 muestra, de manera breve, algunos de los criterios básicos de diferenciación que distingue a cada uno de los estados analizados por Guerrero.

Por otra parte, este trabajo se estructura básicamente en tres secciones, la primera abarca "el ocaso de la era de la privatización", donde cabe resaltar que esta era subraya una nueva esencia empresarial para el gobierno. Donde la privatización presenta dos fases, una caracterizada al exterior del gobierno por la enajenación del patrimonio público, que Guerrero llama *exprivatización*; y, una segunda, en la que el objetivo se enfoca hacia el interior del gobierno a través de la incorporación de las prácticas administrativas y empresaria-

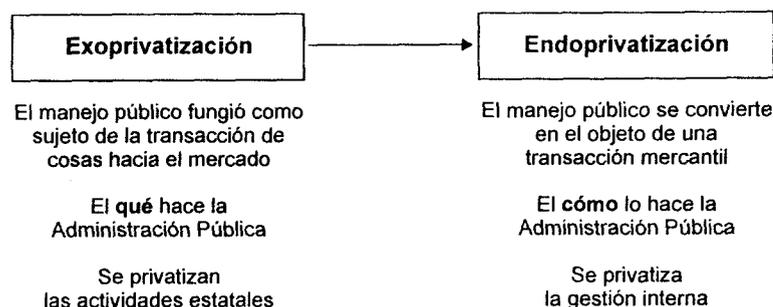
Esquema 1. Evolución del Estado moderno



Cuadro 1. Diferenciación de los tipos de Estado propuestos por Guerrero

Criterio	Estado administrativo	Estado gerencialista	Estado cívico
Modelo real	Estado benefactor	Estado mínimo (neoliberal)	Estado inteligente
Tipo de gobierno	Burocrático	Empresarial y competitivo	Cívico y responsable (virtuoso)
Lógica de acción	Legalidad	Competencia	Cooperación
Elemento básico	Burocracia	Mercado	Virtudes cívicas
Fuente teórica	Teoría de la Administración Pública	Neoeconomía	¿? Política
Modelo de toma de decisiones	Weberiano	Gerencial	Análisis de implementación
Características	<ul style="list-style-type: none"> Paradigma racional Organización administrativa jerárquica Énfasis en la planeación 	<ul style="list-style-type: none"> Introducción de mercados internos al gobierno Descentralización Orientación hacia resultados 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de implementación Evaluación como proceso de aprendizaje Terminación administrativa

Esquema 2. La era de la privatización



les, denominada *endoprivatización* (pp. 45-46) (véase el esquema 2).

En esta sección el autor pretende mostrar las limitantes de un proceso de reforma que daría lugar al cambio del Estado administrativo por el Estado gerencialista. Y aún más, establece que el diseño de la reforma, es decir el cambio, fue el talón de Aquiles de ésta. Una reforma en donde el problema que debía solucionarse era la ingobernabilidad, producida por una sobrecarga de exigencias y demandas sociales provenientes de un espacio político diferenciado y expandido aunada a la insuficiencia de ingresos derivada de una crisis de las finanzas públicas, una mala gestión y poco apoyo político, la insolvencia del aparato administrativo del gobierno, entre otras causas.

De esta manera, el diagnóstico emitido era que el Estado administrativo había caído en una sobrecarga¹ que debería resolverse mediante su

¹ Una sobrecarga que refleja saldos negativos como: déficit fiscal, deterioro generalizado de la economía nacional, pérdida de ca-

adelgazamiento, recorte o, como señala Guerrero, mutilación, para lo cual la ideología "neoliberal" dominante utilizó como bandera de cambio y método correctivo la privatización.² A lo que Guerrero responde que se trató en la realidad más bien de un avasallamiento de las naciones deudoras por los países acreedores (p. 48).

Asimismo, el autor critica a la privatización, porque supuso que tanto el sector público como el privado funcionan bajo los mismos estímulos y desestímulos, guiados por una divisa común de carácter económico... y destaca que los especialistas en teoría de las organizaciones *suponen infundadamente* que sus semejanzas tocan

lidad de vida de la población, incremento desmedido de la deuda pública, carácter superfluo de algunas dependencias de la administración pública y falta de calidad de los servicios públicos (p. 82).

² Entendida como "el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes" (p. 45) Cuyas modalidades pueden ser pasivas con una depuración directa o gradual, o bien, vía la renuncia, el corregimen o el abandono.

puntos esenciales (p. 50). (Aspecto en el que el autor deja cabos sueltos que hacen débil su argumento.) Y señala que la pretendida eficiencia que lograría la privatización se materializó en un mayor deterioro de la administración pública, pues la eficiencia se confundió con rentabilidad o racionalidad, al mismo tiempo que no se detectaron los valores que estaban detrás, como la competencia y el individualismo.³

Por consiguiente, Guerrero sostiene que el problema del gobierno fue mal planteado, ya que no se trataba de su magnitud sino de la calidad de sus servicios... Su magnitud está definida por las consecuencias políticas que produce, principalmente el orden cualitativo, el grado de eficiencia y el consenso político (p. 64).

En la siguiente sección denominada *la segunda revolución de los gerentes*, aborda el Estado gerencial a partir de sus fundamentos prácticos y teóricos. Es decir, por un lado señala que, a diferencia del manejo público (*public management*), que se desarrolla como un "paradigma de implementabilidad", el nuevo manejo público (*new public management*), base del Estado gerencial, ha sido propuesto como un "paradigma de gobernabilidad" (p. 81).

El paradigma de la implementabilidad de la administración pública es cuestionado al igual que sus supuestos de racionalidad clásica, o sen-

cillamente han sido rechazados para dar cuenta de la realidad. Esto lleva a que se cuestione la identidad de la administración pública, así como de la nueva administración pública. Y mientras se permanece en dicha crisis, el nuevo manejo público adquiere fuerza en la vida práctica, sobre todo en los países que impulsaron su formulación y operación como Gran Bretaña y Estados Unidos.

Por una parte, desde el punto de vista teórico, Guerrero señala que este auge del nuevo manejo público⁴ no tiene nada que ver con el manejo público, ya que la verdadera paternidad del primero es la economía (p. 105). Por lo tanto, sostiene que los padres fundadores de este movimiento no son Wilson, Goodnow, Taylor, Fayol, Urwick, Barbard, White, Gullick, Waldo o Drucker, sino, en realidad, Friedman, Von Mises, Von Hayek, Buchanan, Tullock, Ostrom, Olsen y Niskanen..., debido a que estos últimos no eliminan las distinciones entre el sector público y los negocios privados... al mismo tiempo que conciben al "Estado como un ente homogéneo en términos organizativos más que un sistema diferenciado que está integrado por organizaciones con tareas, valores y relaciones que producen más complejidad y menos capacidad de manejo" (p. 108).

⁴ Entre las fuentes más importantes del *new public management*, según Guerrero, se encuentran: las estrategias derivadas de los programas de exoprivatización del tacherismo y la reagonomía, hoy día pregonados por la reinención del gobierno clintoniano; el entramado doctrinario cuyo tronco central es la economía neoclásica general, y la opción pública junto al romanticismo antiadministrativo (p. 105).

³ Al respecto, Guerrero señala que el Estado tiene otros criterios (valores) además de la eficiencia, como son: la protección de los derechos privados, el desarrollo de la vida cívica, la responsabilidad colectiva, las respuestas a la opinión pública, el mantenimiento del orden y la provisión de un mínimo de bienestar social (pp. 92-93).

Por la otra, respecto a su ámbito de acción, Guerrero establece que el *new public management* es hijo del partido conservador, por lo que se trata más bien de un programa estratégico de un partido elaborado en una teoría rigurosamente elaborada (p. 136). Este programa sostenía que la administración pública podría mejorar si aprendía cuatro lecciones: desarrollar una visión empresarial, practicar el liderazgo efectivo, fomentar la innovación en toda la organización y mejorar las relaciones con los clientes externos (p. 137). Para ello, se requiere que el aparato de gobierno esté en manos de *gerentes profesionales* (p. 138).

La endoprivatización se abre paso como el elemento básico de la segunda revolución gerencial; pero mientras que para algunos la esperanza de volver al Estado administrativo busca sólo cambios graduales, para los que consideran que dicho Estado es insalvable (p. 141), la posición dominante es la segunda. Pero para realizar estos cambios, cada organización debe seguir algunos puntos básicos, tales como abrir la libertad de manejo, la declaración nítida de metas, la asignación de responsabilidades y un mayor énfasis en el control por resultados.

En este punto, Guerrero concluye que las críticas a la administración pública no emanan de los académicos de dicha profesión, sino de los profesores de las escuelas de economía y de negocios de influencia neoliberal, una idea básica de reformar al sector público desde adentro. Y critica a la nueva gerencia pública por: *a) olvidar su carácter público, b) desarrollar una separación entre cliente y ciudadano,*

c) la orientación al cliente no tiene nada novedoso, y d) responde a una cultura pública diferente entre quienes diseñan y entre quienes elaboran.

Además, en la tercera parte, denominada *Estado cívico*, Guerrero explica el tránsito del Estado gerencial al Estado cívico. La realidad muestra que el modelo del nuevo manejo público falló, sus procesos de expropiación y endoprivatización han dotado de mayor complejidad, incertidumbre y oscuridad los procesos y capacidades del gobierno. Por lo que la nueva tendencia o tipo de Estado, como el cívico, debe estar sustentado en relaciones de cooperación que a su vez refuerzan el régimen político institucional (p. 177).

Un Estado en el que priva la vida cívica y en el que el binomio de éxito o buen desempeño de éste radica en la gobernabilidad y la implementabilidad. Es decir, la relación entre las capacidades que tiene el Estado para regir a la sociedad y la capacidad de que una idea u objetivo se traduzca en una acción concreta, cuyo puente lo constituye el "arte del gobierno", o como dice Guerrero, se trata de la seguridad interior del Estado en aras de hacer feliz a la sociedad, por lo cual se funda en un valor fundamental: la justicia (pp. 178-179).

De esta manera, el autor argumenta a lo largo de esta obra que un "Estado gobernable" no es aquel que sustenta sus acciones en la eficiencia, sino más bien aquel donde la política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad (p. 180). Con esto se abre el análisis a otros valores y se le da

entrada a los viejos campos de estudio, pero en mi opinión, su punto más impactante resulta ser el más débil, pues su pretendida revalorización del aspecto político sobre el técnico dentro de las acciones que realiza el Estado no logra escapar de una propuesta sustentada en una lógica discursiva, donde no sólo hay espacios de discusión y diálogo adecuados, sino lo más importante, ciudadanos con la capacidad, actitud y disposición para participar en las reglas de dicha comunidad ideal.

Para Guerrero, la ingobernabilidad no es una cuestión de disfuncionalidad, sino un problema estructural que se origina en la organización y desempeño del gobierno (p. 190). Ésta surge debido a que se degenera y degrada el propio gobierno, se trata de una ingobernabilidad que tiene sus raíces en causas estructurales como son "la decadencia política, la autoclausura de los procesos de dirección de la sociedad y explosión de la complejidad". A consecuencia de lo cual, se cuenta con una administración pública imposibilitada, que desconoce no sólo sus limitantes estructurales y que no sabe identificar sus debilidades ocasionales o accidentales, lo cual ha sido, en gran parte, por el olvido de la *policy*, la discusión, el debate y la negociación públicos, es decir, el aprendizaje político.

El rescate de la política para dar cuenta de la vida social pretende además servir de crítica al énfasis en la eficiencia a un cambio de modelo explicativo de la sociedad, que actualmente se ve dominado por la economía. Al respecto, Guerrero señala que "la economía y la sociedad dependen

de la política dominante, pues el poder del Estado es la energía necesaria para consumir la obra" (p. 233). En tal sentido, esta obra se manifiesta como un reclamo al dominio de un paradigma de administración privada dentro del gobierno con rechazo de los valores esenciales de la administración pública: las humanidades, el civismo y el interés públicos. Sin embargo, para que estos valores se cumplan, se requiere que Estado y sociedad cumplan con un pacto básico, sustentado en el binomio protección-obediencia y la justicia.

Por ello, Guerrero plantea que el Estado cívico implica una cruzada en favor de la reestructuración del tejido social... (donde) es imprescindible reforzar la cultura y sus grandes potencialidades para la búsqueda de soluciones a los agobiantes problemas sociales de la región, y considerar en la agenda del desarrollo el papel de la equidad, la ética y la justicia (pp. 245-246). Se trata, pues, de recuperar una cultura cívica a partir de las relaciones entre la política y la administración pública, en donde esta última "desempeñe un papel protagónico en la promoción de las responsabilidades y virtudes cívicas de los funcionarios y profesionales que laboran en su seno" (p. 266).

Finalmente, entre algunos otros aspectos relevantes del libro se encuentran dos aspectos básicos: primero, su enérgico cuestionamiento y crítica a la incorporación acrítica y dócil de nuevos paradigmas en las ciencias sociales, sobre todo, dentro de la administración pública; y, segundo, su abierta crítica al *new public management*, sea interpretado como nuevo manejo público, según Guerrero, o bien,

en su acepción más común, nueva gerencia pública, la cual se ve consolidada por el argumento de que se transita, en un nuevo milenio, de un Estado gerencial a un Estado cívico (p. 267).

Con respecto al primer punto, señala el autor que éste ha sido la causa de que se produzcan “traducciones equívocas, interpretaciones semánticas enclenques y falsificaciones conceptuales que vulneran una interpretación científica digna y fructuosa entre culturas administrativas diversas” (p. 7). Sin embargo, en vez de asumir una posición de rechazo y exclusión, lo que se requiere es, como promueven otros autores (Arellano y Cabrero, 2000), adaptar y construir en vez de limitarnos a adoptar o criticar. En este sentido, la apuesta es por lo que Guerrero ha denominado “una adaptación local benéfica”, que incentive por igual a la ciencia, la academia y la profesión nacionales. El riesgo que se presenta, por otra parte, es desviarnos de este cometido y caer en un culto de “modas pasajeras” que traen el efecto adverso. La propuesta del autor, en este punto, es la de defender, sobre todo en las naciones iberoamericanas, una “importación crítica y fructuosa de la ciencia proveniente del exterior” (p. 8).

Respecto a la crítica al *new public management* se argumenta que ha traído efectos negativos a la capacidad de gobernar por parte del Estado debido a cuatro aspectos básicos:

a) desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos hacia el consumidor; b) aumentar la eficacia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gu-

bernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando el mercado en su seno; c) promover una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos; y d) someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en causales administrativas (pp. 10-11).

La obra busca ser una revalorización de la administración pública como disciplina, lo cual había sido puesto en discusión erróneamente, según Guerrero, por explicaciones simplistas sustentadas en un espíritu empresarial y no en la base fundamental de la administración pública: la política. Por lo que su propuesta es por un gobierno ciudadano, cívico, que sea responsable ante la sociedad más que uno encaminado exclusivamente a la lógica del costo beneficio.⁵

En este aspecto se encuentra lo novedoso de su artículo, pues a raíz de su crítica y decadencia se ha dado pauta a un nuevo tipo de Estado. Sin embargo, desde mi perspectiva, dichos cuestionamientos adolecen de un tratamiento mayor y hacen que, de cierta manera, su propuesta caiga en una

⁵ Al respecto se recomienda revisar el texto de Arellano (1999), “De la administración pública a la nueva gerencia pública: cinco dilemas de una problemática transformación”, donde se concluye que ni la NGP ni la vieja administración pública logran solventar una serie de contradicciones o paradojas que cuestionan su estudio, como por ejemplo, la que señala que a mayor rendición de cuentas, menores capacidades de innovación.

satanización de algo que no es más que una herramienta para la acción de gobierno, es decir, un conjunto de métodos de análisis y decisión (Cabrero y Nava, 1999). El problema reside en mistificar lo que el modelo de decisión es a partir de cómo es utilizado en la práctica. Este punto es debatible, pero cabe mencionarlo para abrir en lo sucesivo aún más los espacios de discusión y reflexión, como ha sido el caso de este libro.

Bibliografía

Arellano, D. y E. Cabrero (2000), “Modelos Organizacionales Autóctonos

para América Latina. ¿Utopía o Realidad?”, en D. Arellano *et al.*, *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, D. (1999), “De la administración pública a la nueva gerencia pública: cinco dilemas”, *Revista Conmemorativa del 25 aniversario*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Cabrero, Enrique y Gabriela Nava (coords.) (1999), *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.