

# Quivera

revista de estudios urbanos, regionales,  
territoriales, ambientales y sociales

Quivera

Universidad Autónoma del Estado de México

quivera@uaemex.mx

ISSN (Versión impresa): 1405-8626

MÉXICO

2005

José Juan Méndez Ramírez / Teresa Becerril Sánchez

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: TÉCNICA GERENCIAL APLICADA EN LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Quivera*, año/vol. 7, número 002

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

pp. 160-178

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

---

Universidad Autónoma del Estado de México

Red  
**ALyC**  
LA HEMEROTECA CIENTÍFICA EN LÍNEA  
[www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

# Planeación estratégica: técnica gerencial aplicada en la administración pública

José Juan Méndez Ramírez y Teresa Becerril Sánchez

## Resumen Abstract

La revolución tecnológica e informativa es uno de los elementos que han dado forma a la nueva recomposición de las estructuras productivas y administrativas de las organizaciones privadas, en tal dimensión, que ha impuesto nuevos ritmos de producción, comercialización, distribución y consumo en el mundo entero, además de insertar a la administración pública en un contexto de competitividad, eficiencia y eficacia y la ha orillado a adoptar algunas de las técnicas empleadas en el ámbito privado a fin de dar respuesta satisfactoria a las presiones del mercado, de ahí que en este trabajo se aborde el fenómeno de adopción, adaptación y aplicación de técnicas gerenciales en la administración pública, para ello, se toma a la planeación estratégica como elemento ilustrativo.

*The technological and information revolution is one of the elements that have brought about a recomposition of the productive and administrative structures of private organizations, to such an extent that it has imposed new rhythms of production, commercialization, distribution and consumption throughout the world. It has also placed public administration in a context of competitiveness, efficiency and effectiveness, leading it to adopt some of the techniques of the private sector in order to give satisfactory answers to market pressures. This work therefore gives consideration to the phenomenon of adoption, adaptation and application of management techniques in public administration. Strategic planning is taken as the element to illustrate this.*

## Palabras clave Key words

Revolución tecnológica, planeación estratégica, administración pública *Technological revolution, strategic planning, public administration*

*Para que pueda ser, he de ser otro,  
Salir de mí, buscarme entre los otros,  
Los otros que no son si yo no existo,  
Los otros que me dan plena existencia*

## Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre los cambios que ha impuesto el mercado internacional en los diferentes ámbitos de la vida social de las naciones, motivadas por este contexto las organizaciones públicas y privadas han iniciado una serie de transformaciones en sus procesos productivos y administrativos a fin de insertarse a esta nueva dinámica y posicionarse o reposicionarse en los mercados locales, regionales, estatales, nacionales e internacionales. Para efectos de esta deliberación nos limitaremos a señalar cómo las organizaciones públicas adoptan y adaptan las técnicas empleadas en las grandes empresas transnacionales para dar respuesta satisfactoria a las presiones de este nuevo contexto mundial.

## Globalización y redefinición del Estado

A partir de la tercera década del siglo pasado se hizo presente una marcada tendencia internacional hacia la globalización, la cual, se caracterizó por la búsqueda de mercados en el mundo entero, en los cuales pudieran intercambiar las mercancías derivadas de los avances tecnológicos, con ello

*El mundo moderno aparece como el mundo del progreso técnico y el crecimiento capitalista; toda dinámica social que esté basada en último término en inversiones privadas, es moderna y deseable; los recursos motivadores sobre los que se desarrolla esta dinámica necesita protección. El peligro se halla en las transformaciones culturales, en los cambios motivadores y de actitud y en los giros de los patrones e identidades atribuidos a la entrada de innovaciones culturales en unas formas más o menos tradicionales de vida (Habermas, 1991: 142).*

Con este enfoque, se pone de manifiesto una nueva forma de reproducción del sistema capitalista, dicho fenómeno ha impuesto sinergias no sólo en el aspecto económico, sino también en lo social, político, cultural, entre otros, las cuales, ha obligado a los distintos

gobiernos a impulsar la recomposición de sus instituciones a nivel nacional, estatal y municipal. Dicho proceso ha tenido efectos directos e indirectos sobre las estructuras sociales de las naciones, los cuales han repercutido en las dinámicas productivas así como en las cadenas de comercialización y distribución tanto en los mercados nacionales como internacionales, del mismo modo, han influido en los hábitos de consumo, las creencias, la eticidad y valores de la sociedad.

Dicho proceso, tiene su antecedente a partir de la posguerra cuando la visión neoclásica presentó limitaciones, principalmente al momento en que se buscó incorporar cambios técnicos en las organizaciones públicas como respuesta a la fuerte burocratización del aparato administrativo, así como a la prestación de servicios ineficientes por parte de los grandes monopolios del sector público. Monopolios que han sido fuertemente cuestionados, y han sido vistos como uno de los principales obstáculos para agregar en el ámbito público mayores elementos competitivos.

La globalización de los mercados y la prácticamente desaparición de las barreras arancelarias, así como de las fronteras nacionales ha obligado a los diferentes agentes económicos, políticos, administrativos, sociales entre otros, a implementar estrategias que les permita enfrentar las presiones de las reglas dictadas por la dinámica internacional.

Las organizaciones y los agentes dedicados a las actividades productivas han tenido que realizar una reconversión tanto en los métodos y técnicas productivas como en la tecnología empleada en las diferentes etapas de la producción; en el ámbito administrativo las organizaciones privadas y actualmente las organizaciones públicas han puesto mayor atención a sus procesos administrativos, es decir, se han preocupado por lograr una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, mediante la reducción de los trámites burocráticos, tramitologías más ligeras, maximización de recursos, entre otros, a fin de poder sobrevivir a las nuevas exigencias del mercado internacional.

En este contexto de globalización económica y de interdependencia a partir de la *"internacionalización de la economía y de la sociedad, se hace precisa una reconsideración de la configuración y de la actuación del Estado y de sus instituciones, desarrollando al máximo su voluntad y capacidad para la receptividad, la innovación, la eficiencia, la adaptación, el aprendizaje, la transparencia, la competitividad, la flexibilidad, la comunicación e información internas y externas, la desconcentración y descentralización, así como la medi-*

*ción y valoración de los resultados a través de la evaluación. Estos son pues, valores y criterios de actuación requeridos por las nuevas circunstancias"* (OCDE, 1997: 24).

Ante estas exigencias, la administración pública se ha visto forzada a cambiar su quehacer sobre la gestión, dejando de lado lo local y adoptando una visión global, por lo que, ante el fenómeno de la globalización se han incorporado *"en las organizaciones dos elementos de gran novedad para la concepción de sus acciones y comportamientos: la comprensión del mundo como una aldea global y, de la mano de ésta, la conciencia de que no se puede seguir actuando de manera local e ignorando que se es parte de un todo"* (Bañon y Carrillo, 1997: 108).

En este proceso globalizador se ha puesto especial atención al ámbito local, pues ha sido considerado el espacio ideal para el desarrollo amplio *"de la participación democrática plena, y como escuela idónea para el desarrollo de la socialización política"* (OCDE, 1997: 30) al mismo tiempo, el ámbito local se ha hecho presente en la escena política nacional como un actor que adquiere responsabilidades que hasta hace poco eran competencia del Estado, impulsando con ello, el proceso de descentralización y desconcentración de las actividades estatales.

Este nuevo enfoque descentralizador y desconcentrador de las actividades estatales en el ámbito administrativo ha sido motivado por las políticas neoliberales que han permeado no sólo las actividades productivas sino también las administrativas; derivado de esto se han impulsado reformas en las organizaciones del ámbito público con las cuales se tiene como finalidad alcanzar la eficiencia y eficacia de sus actividades así como alcanzar una mejor posición competitiva. Para conseguirlo las organizaciones han tenido la necesidad de *"seguir profundizando tanto en los problemas como en las alternativas para buscar soluciones más ajustadas a las necesidades de la gestión de los asuntos públicos"* (Oliás de Lima, 2001: 28)

En su afán por enfrentar con éxito estos nuevos requerimientos y al mismo tiempo adoptar una posición más competitiva, la administración pública ha recurrido a la utilización de herramientas o instrumentos de gestión utilizados en el ámbito privado a fin de obtener respuesta parcial o total a las demandas de los diferentes actores y hacer frente a los escenarios derivados del entorno globalizador. Algunas herramientas puestas en marcha por la organización pública para eficientar su quehacer se enuncian a continuación:

- 1 Total Quality Management o Gestión de Calidad Total. *"Esta herramienta se centra en las personas, calidad, costes y plazos y se preocupa por la responsabilidad y los estándares."* (Oliás de Lima, 2001: 29) Tiene como objetivo conseguir la mejora de los resultados en cuanto a la satisfacción del cliente, *"mejorar la calidad del producto o servicio, satisfacción del trabajador e incrementar la competitividad, así busca satisfacer las necesidades de los clientes, en un entorno que cambia constantemente"*. (Juanes y Blanco, 2001: 8)
- 2 Reingeniería. *"Es una herramienta que cuestiona el funcionamiento y los procedimientos de la organización. Uno de su propósito es la reducción al mínimo del personal, minimiza el papel de los actores."* (Juanes y Blanco, 2001: 8)
- 3 Gestión de proyectos. *"Crea unidades específicas de proyectos. Define objetivos. Su objetivo son los clientes y el valor percibido de un producto"* (Juanes y Blanco, 2001: 8)
- 4 Método Deming. *"El principal objetivo de la evaluación es comprobar, mediante la implantación del control de calidad en toda la compañía que se hayan obtenido buenos resultados. El enfoque básico es la satisfacción del cliente y el bienestar público"* (Juanes y Blanco, 2001: 46).
- 5 Just in Time. *"Producción justo a tiempo (JIT). Tiene como objetivo llevar el número exacto de unidades requeridas a la etapa siguiente de la producción en el momento preciso; las unidades no son llevadas a la siguiente etapa si éstas no están preparadas o no se requieren, teniendo como consecuencia una disminución drástica de los stocks, al eliminar lo que trae consigo una disminución de los desperdicios"* (Alarcón, 1998: 149)
- 6 Benchmarking. *"Consiste en investigar lo que otras organizaciones y empresas han realizado, bien en el aspecto de nuevas tecnologías, bien en las soluciones que se han encontrado en sus Reingenierías o cómo se han adaptado al cambio y cómo han resuelto los problemas que una nueva situación de mercado les ha planteado"* (Alarcón, 1998: 155). Esta herramienta es clave en la reingeniería.
- 7 Método Baldrige. Promueve *"la utilización de la Gestión de la Calidad Total como método competitivo de gestión empresarial. Dicho método toma en cuenta la planificación, la implantación, la medición y la realimentación del sistema."* (Juanes y Blanco, 2001: 47-48)
- 8 Planeación Estratégica. *"Proceso por el cual los miembros guía de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimien-*

*tos y operaciones necesarias para alcanzarlo"* (Goodstein y otros, 2001: 7) se concentra más en el proceso que en el plan mismo.

El empleo de estas técnicas gerenciales tiene como principal objetivo la maximización de los resultados económicos así como la prestación de servicios de calidad a un menor costo y con mayor eficiencia y eficacia. Una de las premisas básicas para obtener estos resultados en el ámbito público fue la implementación de *"la sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación"* (OCDE, 1997: 37).

Otros objetivos que se buscaron a través de la utilización y empleo de las técnicas gerenciales se relacionaron con el cumplimiento y mejoramiento de los resultados del sector público, así como con la redefinición del ámbito económico y la vida política del Estado. En el aspecto económico se buscó aprovechar la situación de crisis que presentaba el Estado benefactor para de este modo desarticular al mismo de la actividad productiva y empresarial, argumentando, que con ello, se motivaría el desarrollo de la mancuerna calidad-precio. Al mismo tiempo, se promovió la descentralización y desconcentración de las competencias estatales a fin de conseguir una mayor flexibilidad en la administración pública así como incentivar la asignación de responsabilidades a los otros niveles de gobierno.

No olvidemos que en la primera mitad del siglo XX prevaleció la visión neoclásica del crecimiento económico en la cual se presentó una fuerte intervención del Estado en el ámbito productivo y empresarial, fenómeno que impedía en cierto modo la incorporación de técnicas más competitivas en los ámbitos gubernamentales.

Ante los problemas de ineficiencia, ineficacia y falta de competitividad en las funciones del Estado, surgieron nuevos enfoques, los cuales pusieron mayor atención a la descentralización y desconcentración de funciones entre los distintos niveles de la administración, a fin de conseguir mayores ventajas competitivas en este contexto globalizado.

Algunos de los principios de este enfoque gerencialista que son propuestos para la administración pública, tienen que ver con las funciones del Estado, es decir, consideran preponderante que éste reduzca sus tareas, delegue responsabilidades desconcentre actividades y busque la eficientización de los servicios que presta a la sociedad, además de asumir como una de sus principales actividades

la de crear las condiciones físicas y humanas dentro de las dependencias gubernamentales para el desarrollo de las capacidades competitivas, de eficiencia y eficacia dentro del sector público, con ello, se daría una mejor planeación de los recursos y el uso adecuado de los mismos, además de crear las condiciones para incrementar el número de prestadores de servicios, que ofrezcan a la sociedad bienes y servicios con eficiencia y calidad.

Estas son algunas de las necesidades que debe cubrir la administración pública ante el nuevo contexto globalizador, las cuales, día con día resultan ser más complejas, por lo tanto, la nueva realidad a la que se enfrenta la gestión pública presenta una fuerte necesidad de innovar utilizando y aplicando los nuevos mecanismos o instrumentos administrativos que permitan enfrentar los cambios de manera más satisfactoria, en los que se ponga mayor atención "*al tamaño, el costo y la eficacia del gobierno*" (Linn y Wildavsky, 1999: 221).

## Administración pública y planeación estratégica

La gestión pública se ha venido transformando de manera simultánea al proceso de reforma del Estado, proceso que se ha gestado dentro del contexto globalizador, tanto en las actividades económicas ejercidas por el Estado como en el nuevo sentido que se le asignan a las políticas públicas, dejando de lado el contenido social para priorizar el interés individual.

La transformación de la gestión pública "*tiene su origen en la adaptación de finanzas públicas al nuevo escenario económico mundial*" (Olías de Lima, 2001: 372), el cual se ha visto influenciado o determinado por las políticas generadas y emitidas por organizaciones internacionales, que han buscado transformar la actuación de los Estados a través de la recomposición de las estructuras y funciones de las instituciones gubernamentales.

Dichas transformaciones han sido propuestas o impuestas por "*determinadas instituciones supraestatales como la Unión Europea, la OCDE<sup>1</sup> y el Banco Mundial, por poner sólo tres destacados ejemplares,*

---

[1] La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Contempla 29 países: 16 países de la Unión Europea; Suiza, Turquía, Noruega, Estados Unidos y Canadá; Japón, Australia, Nueva Zelanda, México, República Checa, Hungría, Polonia y Corea. Di-



que ejercen una acción armonizadora sobre el funcionamiento de los Estados" (Oliás de Lima, 2001: 372).

En el contexto propuesto por estas organizaciones, la administración pública transita a otra forma de accionar, en la cual *"la misma acción pública tiene que deshacerse paulatinamente de las viejas formas de organización y de relación con la sociedad, o si no hacen esto al menos tienen que adicionar otros nuevos modelos de organización y gestión a los clásicos de la burocracia"* (Bañón y Carrillo, 1997: 105).

*"En este sentido, argüimos que el enfoque estratégico de las relaciones entre las administraciones públicas y la sociedad, el mercado, es la manera de adaptar la acción pública a los cambios que han ocurrido y están ocurriendo en nuestro tiempo"* (Bañón y Carrillo, 1997: 105), donde todos los intentos modernizadores de la gestión pública tienen como principal objetivo, brindar respuesta a los cambios que constantemente experimentan los mercados.

### *Concepción tradicional de planeación*

Dentro de la concepción tradicional del concepto de planeación se ponía principal énfasis en lo que podía hacerse, previendo las condiciones en las que debería desarrollarse el futuro de acuerdo a las previsiones hechas, estableciendo con precisión lo que se estaba obligado a hacer. Esta concepción se refería únicamente a las acciones o medidas que podrían ser empleadas en el futuro, fijando el curso concreto de la acción a seguir *"estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números necesarias para su realización"* (Reyes, 1994: 224). Imprimiéndose su carácter de no flexibilidad.

La planeación tradicional, por lo general, se realizaba a través de la elaboración de planes en los cuales *"se suponía que los objetivos finales eran rígidos; que el contexto y sus variables permanecían estables; que la evaluación del plan se hacía en periodos largos; y que el producto más importante de la planeación era el documento llamado plan"* (Cabreró, 1999: 27), documento en el cual prevalecía la concepción de lo local, regional o nacional, a pesar de que el mundo

---

cha organización promueve la utilización de políticas que favorezcan el desarrollo económico y sostenible, elevados estándares de empleo y nivel de vida.

se transformaba en una aldea internacional, la planeación debería responder a ese nuevo contexto internacional.

Sin embargo, *"la rapidez de los cambios y el fenómeno de la globalidad introducen en las organizaciones la conciencia de la incertidumbre, al mismo tiempo la acción pública se desenvuelve en sociedades complejas, diversas y multiculturales"* (Bañón y Carrillo, 1997: 106), motivo por el cual la administración y planeación tradicional se vieron impedidas para dar respuesta satisfactoria al cúmulo de problemas derivados de la multiplicidad de interrelaciones en el mundo.

Las organizaciones públicas dieron un giro a la concepción de la planeación, al pasar del conocimiento y empleo de acciones que indicaban los caminos adecuados, la reducción de tiempos y la obtención de mayores beneficios, a la adopción de una visión más holística de la realidad a fin de que la planeación "ahora estratégica" al tener un mayor vínculo con su entorno pudiese responder de mejor manera a los requerimientos sociales.

Así pues, nos encontramos con que *"algunos autores definen la estrategia casi exclusivamente en términos de los cursos de acción que puede emprender una organización para relacionarse con su entorno"* (Bañón y Carrillo 1997: 110), en donde prevalece el pensamiento estratégico, el cual, es considerado *más que un conjunto de herramientas de aplicación a la acción pública, es una filosofía que busca el origen y destino de ésta en condiciones que permitan el fortalecimiento de la función social de la organización."* (Bañón y Carrillo, 1997: 110)

## Planeación estratégica

El concepto de planeación estratégica se aleja cada vez más de la planeación tradicional dado que en ella se plantean los objetivos finales en forma más flexible, de tal manera que puedan ir evolucionando con el tiempo; al mismo tiempo, las variables del contexto son cambiantes e inestables, permitiendo con ello que las organizaciones tengan la capacidad de adaptación necesaria para adecuarse a las distintas realidades o contextos sociales. La planeación estratégica observa las posibles alternativas de acción en el futuro, y al escoger dichas alternativas, éstas se convierten en la base para tomar decisiones presentes.

La esencia de la planeación estratégica consiste en *"la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el*

*futuro... planear significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo" (Steiner, 1997: 20). En este sentido, la planeación estratégica se concibe como "el proceso por el cual los miembros (son) guía de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo.... Prever es más que tratar de anticiparse al futuro y prepararse en forma apropiada; implica la convicción de que lo que hacemos ahora puede influir en los aspectos del futuro y modificarlos" (2001: 5), así el futuro puede crearse, por lo que, lo más importante de la planeación estratégica es saber qué se va a hacer y con base a ello trabajar para detectar cómo se va a hacer.*

*La planeación estratégica no sólo tiene que ver con las decisiones futuras; por el contrario, está relacionada con la toma de decisiones actuales que afectarán a la organización y su futuro. Además, no elimina el riesgo sino que ayuda a los gerentes a evaluar los riesgos que deben asumir, pues logran una mejor comprensión de los parámetros utilizados en sus decisiones (Goodstein y otros, 2001: 10).*

Goodstein, Noland y Pfeiffer en su trabajo *Planeación Estratégica Aplicada* establecen el modelo de planeación del mismo nombre que contempla nueve etapas; planeación para planear, monitoreo del entorno y consideraciones para su aplicación; búsqueda de valores, formulación de la misión, diseño de la estrategia; auditoria del desempeño y análisis de brechas; integración de los planes de acción, planeación de contingencias e implementación; bajo este esquema denotan la importancia de cada uno de estos pasos para llegar a una verdadera aplicación de la planeación estratégica.

Dentro de este trabajo y bajo el mismo tenor, Ackoff manifiesta la presencia de cuatro enfoques a partir de los cuales se puede concebir la planeación; reactiva, inactiva, preactiva y la proactiva. La primera tiene que ver con aquella planeación en donde las compañías temen al cambio, por lo que prefieren concentrarse en el pasado en espera de que regresen los buenos tiempos; bajo este tipo de planeación la compañía no innova, solo sobrelleva la situación.

La planeación *inactiva* es aquella en que las compañías permanecen estáticas, no tienen proyectos y sólo responden a lo que el tiempo apremia; por su carácter no previsor la compañía presenta un alto riesgo al no tener una visión de futuro. La planeación *preactiva* por su parte es la más usada por las compañías, éstas determinan la forma de su futuro y de sus operaciones, el futuro se ve como si fuera un hecho, por lo que las compañías trabajan en el presente para dar solución al futuro que se crearon.

Finalmente, la planeación *proactiva* o *interactiva* es el tipo de planeación más desafiante; bajo este tipo de planeación las compañías trabajan con la convicción de que el futuro se puede crear, por lo que, se va trabajando poco a poco en conseguir o formar el propio futuro de la organización.

Anticiparse al futuro mediante el establecimiento de diversos escenarios así como la flexibilidad que caracteriza la planeación estratégica permite hacer frente con más facilidad a las contingencias que el entorno cambiante genera con acelerada premura.

Bajo este esquema Isabel Bazaga en su trabajo *El planteamiento estratégico en el ámbito público*, hace referencia al planteamiento estratégico como el proceso mediante el cual una organización define su futuro y los procedimientos necesarios para alcanzarlo, es decir, realizar una aproximación estratégica es inventarse el futuro y una vez inventado desarrollar las pautas de comportamiento organizativo para llegar a él. La visión estratégica dota a la acción pública de sentido y le facilita el descubrimiento de los distintos caminos para alcanzarlo. Este hecho se constituye en un instrumento clave a través de la definición de la ventaja competitiva, ya que ésta introduce elementos de gran importancia en un entorno competitivo y de servicio al cliente.

Como se puede observar, las diferentes facetas y enfoques que caracterizan la planeación estratégica han sido implementados en la organización privada con la finalidad de que ésta sea más eficiente, eficaz y mantenga una fuerte posición competitiva.

Con el cambio en los paradigmas tanto en el enfoque que se le daba al Estado neoliberal como el nuevo papel de la administración pública, se trasladan todos los principios de la organización privada a la gestión pública con el propósito de poner fin a muchos de los vicios que se han venido arrastrando en este ámbito.

## Importancia de la planeación estratégica

Como se señaló con anterioridad, la forma más operativa que mantiene un mayor vínculo con la realidad, se realiza a partir de la visión holística, visión en la que se desarrolla el enfoque estratégico, materializado en el pensamiento estratégico tomando en consideración el entorno; tal pensamiento estratégico, "*más que un conjunto de herramientas de aplicación a la acción pública, es una filosofía que busca el origen y el destino de ésta en condiciones que permitan el for-*

*talecimiento de la función social de la organización"* (Bañon y Carrillo, 1997: 110).

Con el pensamiento estratégico se desarrolló una nueva concepción en la administración pública; se buscó tener ventajas competitivas incrementando la capacidad de influencia con el entorno, teniendo como base la constante interrelación con la sociedad, a fin de obtener los insumos indispensables para anticiparse o adaptarse a los cambios que venía experimentando la sociedad.

Al mismo tiempo, con la implementación de la planeación estratégica en el sector público, cobra gran relevancia el concepto de la *administración responsable*, la cual busca ser uno de los principios de la gestión pública.

La "*administración responsable*" se desprende de la relación que presenta una fuerte evolución entre "*ciudadano-administración, así como de los fenómenos que obligan a una variación de orientación a la acción pública...*" (Bañon y Carrillo, 1997: 113) "*La orientación a la sociedad incluye en la agenda de las organizaciones la preocupación por la definición de las necesidades y la identificación de las demandas de los usuarios de la acción pública*" (Bañon y Carrillo, 1997: 114), de este modo, uno de los objetivos principales de la administración estratégica es la "*identificación de agentes críticos que colaboren con las organizaciones y que lo hagan no como meros observadores sino como parte activa en los procesos.... Los agentes críticos son los individuos o grupos sociales que afectan o pueden ser afectados, recibir o generar efectos o impactos de la acción de las organizaciones públicas*" (Bañon y Carrillo, 1997: 113).

La administración responsable tiene como premisa básica la rendición de cuentas hacia los ciudadanos, a su vez, uno de sus principios es la definición de orientación a través de la generación de consensos, dejando de lado las actuaciones a título personal o apegados a intereses individuales.

Se podría afirmar que la planeación estratégica resulta ser clave en la organización de la administración tanto privada como pública, por ser considerada una "*herramienta que permite a las organizaciones alcanzar la visión de éxito gracias a la aplicación de un método sistemático de definición de acciones, método que, a su vez, auxilia en la generación de un consenso sobre la participación, el compromiso y la priorización de las mismas en el proceso de la gestión estratégica*" (Bañon y Carrillo, 1997: 118).

Resulta importante la utilización de la planeación estratégica en la administración pública, al contribuir a la elaboración de posibles escenarios en el presente con respecto al futuro, y por el diseño

de estrategias en el presente que influyan y redirijan el futuro, terminando con los principios tradicionales, con los cuales, solamente se ponía atención en la forma de actuar en el mismo, de este modo, se evitaría actuar de manera improvisada ante los cambios que se presenten en tiempos posteriores.

Ventajas y desventajas de la incorporación de técnicas gerenciales en la administración pública

En todo proceso innovador que se ha buscado implementar o se ha implementado en los diferentes ámbitos sociales, las iniciativas se han enfrentado a la resistencia o simpatía de los diversos sectores sociales; un ejemplo de ello, fue la incorporación de nueva tecnología a los procesos productivos en los tiempos de la revolución industrial, donde, la introducción de maquinaria permitió incrementar la producción a más bajos costos con menor requerimiento de fuerza de trabajo, contexto análogo ha sucedido cuando se ha buscado generar cambios en los sistemas políticos o económicos o incluso, en algunos patrones culturales que han regido la vida social, desencadenando una multiplicidad de reacciones en el entorno.

*"Al surgir del debilitamiento de la antigua ética burocrática a favor de los nuevos valores de eficacia y productividad, el cambio de paradigmas supone, en realidad, un cambio cultural en las organizaciones públicas"* (Oliás de Lima; 2001: 229), hasta el punto de que *"sustituir el sistema público existente por uno que sea rápido, que asuma riesgos, que esté orientado a los resultados y que sea innovador y eficiente, requiere un cambio total en la cultura organizativa"* (Oliás de Lima, 2001: 229). La implementación de dicho paradigma traería consigo una serie de beneficios a la sociedad, tanto en la reducción de tiempos en la realización de cualquier trámite como en la obtención de consensos sociales.

Las innovaciones que se han buscado implementar en los últimos tiempos, a la administración pública, han enfrentado y continúan enfrentando resistencia de los diferentes actores que se encuentran involucrados en los distintos niveles de las organizaciones *"las reformas administrativas de las últimas dos décadas han de enfrentarse al doble reto de, por un lado, superar el momento de la aplicación incondicional de técnicas de gestión de la empresa privada en la Administración pública y, por el otro, idear un nuevo modelo de Administración que responda al ambiente de incertidumbre y presión en el que ésta se desenvuelve"* (Román, 2001: 228).

El primero no solamente se refiere a la aplicación de dichas técnicas o modelos gerenciales de la organización privada al ámbito

público, sino a la forma en cómo librar los obstáculos que representa romper con las antiguas prácticas que tradicionalmente se han venido desarrollando por los burócratas y servidores públicos; por ello, resulta indispensable generar cambios culturales a fin de consolidar los nuevos estilos de gestión en los servidores públicos tradicionales, y evitar que readopten una posición defensiva a ultranza del modelo clásico de la administración pública.

El segundo desafío tiene que ver con la creación, implementación y evaluación del nuevo paradigma, es decir, que pruebe ser más eficiente que el sistema que tradicionalmente ha venido operando, a fin de poder resistir las fuertes críticas desencadenadas sobre él a la más mínima falla.

Es importante destacar que, los viejos valores éticos de los servidores públicos tradicionales, se han visto fuertemente atacados por argumentos en los cuales se ha expuesto la ineficiencia e ineficacia del servicio público prestado a la ciudadanía; por ello, la política impulsada para reformar el Estado fue determinante en la incorporación de las nuevas técnicas gerenciales en la administración pública al tener una fuerte tendencia a terminar con el Estado Obeso e ineficiente y se ha pretendido impulsar el Estado Mínimo, mismo que se caracteriza por proponer un adelgazamiento de la burocracia, reducción de los recursos destinados a la política social, el retiro del Estado de la prestación de servicios, dejar de ser un Estado empresario, acelerar el proceso de privatización de las empresas paraestatales, estimular la descentralización y desconcentración de actividades, entre otros.

Con el tránsito del Estado Benefactor (obeso y lento) a un Estado Mínimo, también se incentivaría un cambio en las relaciones entre el nuevo Estado y la sociedad. Cuando nos referimos a las técnicas gerenciales que se han pretendido aplicar a la administración pública, no sólo hacemos alusión a la necesidad de *"introducir reformas en los estilos y las técnicas de gestión, sino de la emergencia de un nuevo paradigma sobre el que construir el papel del Estado en la sociedad y la relación entre aquél y la ciudadanía"* (Oliás de Lima, 2001: 228).

De lo expuesto, se puede decir que, algunas de las posibles ventajas que presenta la introducción de las nuevas técnicas gerenciales ha sido la marcha hacia la eficientización de la administración pública y su posicionamiento en los procesos administrativos, que exigen una integración económica al ámbito internacional y nacional, bajo un esquema de competitividad no sólo de los procesos productivos sino también del ámbito administrativo.



Una de las limitantes a las que se ha enfrentado la administración tradicional ha sido la falta de respuesta a los fenómenos presentados de manera repentina, ya que "*una de las tendencias más comunes es la incapacidad del equipo de planeación para enfrentar problemas organizacionales importantes –especialmente si éstos nunca se habían abordado de manera directa– como decadencia de los mercados, preponderancia de unos productos o servicios en la etapa de madurez, falta de recursos para el crecimiento, complacencia entre los gerentes... o fuertes conflictos o competencia entre segmentos organizacionales*" (Goodstein y otros, 2001: 96).

Una desventaja que conlleva la utilización de dichas técnicas ha sido el constante alejamiento de las actividades prestadas por el Estado hacia la sociedad, es decir, con la implementación del Estado Mínimo se ha presentado una fuerte reducción del gasto social, desprotegiendo actividades como educación, salud, entre otras, y se ha dejado en manos de la organización privada un porcentaje considerable de las responsabilidades o tareas que habían sido consideradas exclusivas del Estado.

A las técnicas gerenciales también se les ha vinculado con manejos poco éticos, que se han prestado al juego de intereses individuales o de grupo. A esto hace referencia Federickson en su obra *Public Ethics and New Managerialism en Public Administration and Management*, en el cual, "*niega la compatibilidad entre la ética y algunas de estas medidas y entiende que los principios que regulan la conducta de las burocracias públicas son, por definición, más éticos que los de las empresas y los individuos que actúan atendiéndose a las reglas del mercado. Para apoyar esta afirmación establece cuatro axioma<sup>2</sup> que enfrenta a la proposición igualmente axiomática de que las empresas privadas son siempre y en cualquier circunstancia más eficaces que las burocracias públicas...*" (Olías de Lima, 2001: 231).

Contrapuestos a los valores éticos planteados por este autor la Nueva Administración Pública ha presentado cambios e innovaciones que tiene sus bases en los conceptos de eficacia, eficiencia y legitimidad de las organizaciones, y al mismo tiempo, percibe la necesidad de crear consensos e impulsar sistemas de administra-

---

[2] Estos cuatro axiomas se refieren a: 1) el lugar donde se producen la mayoría de las formas de corrupción; 2) la forma de actuación de individuos racionales y empresas privadas en ausencia de leyes, normas y convenciones democráticas; 3) la diferencia entre la importancia de algunos valores para la Administración pública y para la empresa privada, y 4) las condiciones "ideales" en las que la empresa privada es más eficiente que la Administración pública y las condiciones "reales" en las que no tiene por qué serlo.



ción participativa, como medios para mejorar la productividad y la autoorganización, a fin de conseguir un mejor funcionamiento y toma como base estos principios para erradicar las posibles desviaciones de recursos o de pérdida de tiempo así como prácticas corruptas.

De igual forma, se han hecho presente conceptos de calidad en la prestación de servicios, los cuales, han provocado cambios en la concepción que se tenía de atención al público y del servicio y tipo de servicio que se le prestaba al ciudadano, considerándolo ahora, como un cliente potencial que paga por un servicio de calidad, eficiente y eficaz, por lo que, actualmente la prestación de servicio al cliente –ciudadano- se pretende que se rija bajo el principio de la competitividad, es decir, que los clientes tengan la posibilidad de elegir con quién de los nuevos prestadores de servicios que competirán en el mercado decide quedarse para satisfacer sus demandas.

No se debe dejar de lado en esta reflexión el punto sobre el interés público, es decir, uno de los principios básicos de la administración pública del Estado, es la de proveer a la totalidad de los habitantes protección, seguridad social, servicios públicos, certidumbre, etc.

Al respecto, Ignacio Burgoa opina lo siguiente sobre la finalidad del Estado:

*La finalidad del Estado consiste en los múltiples y variables fines específicos que son susceptibles de sustantivarse concretamente, pero que se manifiestan en cualquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjugación sintética: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población y sus grandes grupos mayoritarios, la solución de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otras similares que podrían mencionarse prolijamente. Estas distintas tendencias son como la finalidad genérica del Estado que las comprende, de carácter formal, pues su erección en fines estatales depende de las condiciones históricas, económicas, políticas o sociales en que hayan nacido o actúen los Estados particulares (Pichardo, 2004: 36).*

Esto es, que *"El Estado y su administración pública no deben anteponer los intereses particulares de ningún grupo social, por importante que éste sea, a los de la mayoría de la población. El interés general es un concepto que pertenece a la moral pública: es reprochable que la administración pública o alguno de sus integrantes se proponga servir a intereses distintos del general, entendido de manera directa o indirecta. Este concepto se halla en la raíz del Estado en tan-*

to que la sociedad le confiere la calidad de garante de aquel" (Pichardo, 2004: 36).

De ahí que la administración pública debe mantenerse alejada de las prácticas que se encuentren impregnadas *"de lucro, y los servicios y productos prestados por el Estado no deben de reportar utilidades que vayan más allá de la recuperación de los costos de producción de los servicios. Los fines del Estado, que la administración pública hace suyos, son los de proporcionar al público servicios de la mejor calidad posible, en el mayor número y con criterios de igualdad neutralidad y no discriminación"* (Pichardo, 2004: 40).

Con base en estos principios del Estado y su administración pública, es necesario destacar que al adoptar y tratar de implementar las técnicas de la administración privada en el ámbito público, de manera literal, puede degenerar el sentido real de la administración pública, esto no quiere decir que las técnicas gerenciales no contribuyan a eficientar los procesos administrativos de las dependencias del gobierno, sino que, se deben ajustar a la realidad imperante en éstas sin que este pierdan o cambien su esencia de manera radical, pues ya se ha demostrado que el manejo y uso de las tecnologías ha revolucionado el espectro social los ritmos del mismo..

No perdamos de vista que *"las finalidades de la administración privada están directamente relacionadas con el objetivo de obtener el mayor provecho para los propietarios de los recursos de las empresas compatibles con la existencia continuada de la propia empresa"* (Pichardo, 2004: 40) y de no satisfacer sus metas económicas a través de la obtención de ganancia simplemente se retiran del negocio y emprenden nuevos proyectos en otros ámbitos con nuevas actividades.

Esta diferencia en las finalidades de uno y otro sistema administrativo conllevan su propio sentido y racionalidad, que se hacen presentes en los objetivos que cada una persigue. *"La lógica de la administración pública se sustenta en el interés general, en la finalidad del Estado. La lógica de la administración privada, es en última instancia, el provecho individual de los propietarios de la empresa e indirectamente de los administradores"* (Pichardo, 2004: 41).

Así, resulta imprescindible que los servidores públicos generen cambios culturales con los cuales se logre eficientar el quehacer del sector público, que dichos servidores públicos se mantengan en constante capacitación a fin de que puedan asimilar fácil y rápidamente los cambios tecnológicos que han venido a revolucionar todo el contexto social, sin embargo el empleo de las tecnologías así como de las redes de comunicación deberán mantener su sentido

social, es decir, hacer uso de todos los instrumentos de vanguardia a fin de mejorar la prestación de servicios y no para vender a precios elevados el mismo.

Es necesario crear conciencia de que la prestación de servicios públicos debe sufrir transformaciones, así como la actitud y compromiso de quienes los proporcionan; la administración pública debe buscar mejorar la calidad y prestación de servicios y debe cambiar la percepción que tiene la ciudadanía de las acciones del gobierno, la cual, sobre entendía que el ámbito gubernamental mantenía en sus manos algunos servicios que eran considerados como exclusivos del gobierno y al entenderlo de ese modo, tenían que aceptar y soportar la ineficiencia y mal trato del servidor público.

Este fue de los principales argumentos por los cuales el sector privado demandó la salida del Estado de la prestación de servicios y de las actividades productivas, limitándolo exclusivamente al ámbito administrativo y a proveer de seguridad a la ciudadanía.

Si el Estado se reduce solamente al ámbito administrativo, y deja la prestación de los servicios en manos de los empresarios privados o a la regulación del mercado, la pregunta es, ¿quién cubriría todos aquellos servicios que son exclusivos del Estado?, tales como, las políticas sanitarias que emprende el gobierno, campañas de vacunación de carácter gratuito, campañas de alfabetización, educación pública, seguridad pública, mantenimiento de parques y jardines, entre otros; servicios que la organización privada no llevaría a cabo sin obtener ganancia alguna, y dado que, mantener parques y jardines públicos sin costo alguno no trae consigo beneficios económicos, invertir en estos resultaría poco atractivo para los empresarios privados, lo mismo sucedería con las campañas de vacunación, alfabetismo y demás actividades que mantienen actualmente un carácter gratuito, por lo tanto, es necesario precisar en dónde y en qué es necesaria la participación del sector privado y en qué no sería positiva dicha participación, pues al dejar al mercado como el regulador de las relaciones sociales, económicas y políticas entonces grandes sectores de la población quedarían excluidos de diversos servicios.

Bajo este contexto se repetiría lo que en su momento se conoció como las fallas del mercado y que legitimó, la incursión del Estado en la prestación de servicios. De este modo, debemos entender que el empleo de algunas técnicas gerenciales en el ámbito público no debe perder el sentido social y evitar lucrar con las necesidades sociales.

## Bibliografía

- Alarcón González, Juan Ángel, 1998: *Reingeniería de Procesos Empresariales*, Madrid, Fundación Confemetal.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.), 1997: *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos (Coords.), 1999: *Gerencia pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México: Porrúa/CIDE.
- Deutsch, Karl W., 1993: *Política y Gobierno*, México: FCE.
- Goodstein, Leonard D. y otros 2001: *Planeación Estratégica Aplicada*, Colombia: MCGRAW-HILL.
- Habermas Jürgen, 1991: "El criticismo neoconservador de la cultura en los Estados Unidos y en Alemania Occidental: un movimiento intelectual en dos culturas políticas" en *Habermas y la Modernidad*; Madrid: Ediciones Cátedra.
- Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer., 1999: *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México: FCE.
- Juanes, Bruno y Juli Blanco, 2001: *El Gato de Alicia. Modelos de Calidad en la Administración Pública*, Madrid: Galgano España/ Díaz de Santos.
- Kaplan, Marcos, 1980: *Estado y Sociedad*, México: UNAM.
- Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavski (Comps.), 1999: *Administración Pública*, OCDE, 1997: *La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Olías de Lima, Blanca, 2001: *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, 2001: *Modernización Administrativa*, México: UNAM y Colegio Mexiquense.
- Reyes Ponce, Agustín, 1994: *Administración Moderna*, México, Limusa.
- Shafritz, Jay M. y Hyde Albert C., 1999: *Clásicos de la Administración Pública*, México: FCE.
- Steiner, George A., 1997: *Planeación estratégica. Lo que todo director debe saber*, México: CECSA.