



12 al 14 de noviembre de 2008
Nuevo Vallarta, Nayarit. México

Liderazgo en la Administración Pública: una reseña de su evolución

Por Adrián de León Arias* y Rigoberto Soria Romo**

Mesa de participación: PODER Y CONFLICTO EN LAS
ORGANIZACIONES

* Profesor Investigador Titular C de Tiempo Completo y miembro del SNI, nivel I. Actualmente es Director de la División de Gestión Empresarial del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, Núcleo Universitario Los Belenes, Periférico Norte # 799, Zapopan, Jalisco, C.P. 45100, Tel. 01-33 3770-3300. Correo electrónico: laa02511@cucea.udg.mx; leonarias@yahoo.com.

** Profesor Investigador Titular B de Tiempo Completo adscrito al Departamento de Administración de la División de Gestión Empresarial del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Miembro del SNI, nivel I. Núcleo Universitario Los Belenes, Periférico Norte # 799, Zapopan, Jalisco, C.P. 45100, Tel. 01-33 3770-3300. Correo electrónico: soriaromo@yahoo.com.mx.

Resumen

El objetivo del presente ensayo es analizar el tratamiento del liderazgo en la disciplina de la Administración Pública a través de sus diferentes etapas (época ortodoxa, era heterodoxa y Nueva Administración Pública, NAP) hasta llegar al debate entre el enfoque emprendedor/ciudadanizador y el enfoque transaccional en la teoría del liderazgo en la NAP. Para lo anterior, se responde a las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido la evolución del concepto de liderazgo en esta disciplina? ¿Cómo se ha transformado dicho concepto a través de sus diferentes etapas de desarrollo? ¿Cuáles son las características de un líder en el sector público? ¿Cómo han evolucionado dichas características hasta la actualidad?

Se concluye que en la denominada época ortodoxa de la AP, el liderazgo se identificó con autoridad. Posteriormente en la llamada etapa heterodoxa, se incorporan los desarrollos de la escuela de las relaciones humanas, lo que introdujo la noción de liderazgo transaccional. Finalmente en la llamada NAP se desarrolla una teoría propia sobre el liderazgo emprendedor. Este concepto de liderazgo ha sido particularmente relevante en los dos últimas décadas ya que se ha buscado darle mayor iniciativa a los funcionarios públicos y se ha incorporado su debate tanto en “el campo doctrinal” como en el proceso de formación y reclutamiento de los nuevos funcionarios. Los autores consideramos que sería valioso extender este resumen a mayor detalle y aplicaciones “prácticas” en futuras investigaciones. También, nos da una temática para incorporar en los cursos de formación de los nuevos líderes en la administración pública.

Liderazgo en la Administración Pública: una reseña de su evolución

Por Adrián de León Arias^{*} y Rigoberto Soria Romo^{**}

Introducción

El objetivo del presente ensayo es analizar el tratamiento del liderazgo en la disciplina de la administración pública a través de sus diferentes etapas (época ortodoxa, era heterodoxa y Nueva Administración Pública, NAP)^{***} hasta llegar al debate entre el enfoque emprendedor/ciudadanizador y el enfoque transaccional en la teoría del liderazgo en la NAP. Se pretende analizar las características de la dimensión empresarial/ciudadanizadora del líder y comentar brevemente sus implicaciones en la educación/entrenamiento del líder en la práctica administrativa pública.

Para lo anterior, se plantean las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido la evolución del concepto de liderazgo en la disciplina de la Administración Pública (AP)? ¿Cómo se ha transformado dicho concepto a través de las diferentes etapas en el desarrollo de esta disciplina? ¿Cuáles son las características de un líder en

^{*} Profesor Investigador Titular C de Tiempo Completo y miembro del SNI, nivel I. Actualmente es Director de la División de Gestión Empresarial del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

^{**} Profesor Investigador Titular B de Tiempo Completo adscrito al Departamento de Administración de la División de Gestión Empresarial del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Miembro del SNI, nivel I.

^{***} Cuando se haga referencia a la disciplina, teoría o ciencia de la Administración Pública se utilizan mayúsculas en sus iniciales y cuando se habla del aparato de la administración pública se usan minúsculas.

el sector público? ¿Cómo han evolucionado dichas características hasta la actualidad?

La respuesta a los anteriores interrogantes se realiza a partir del estudio de la evolución del pensamiento sobre liderazgo en la disciplina de la Administración Pública hasta llegar a la época actual, para hacer una reflexión de sus implicaciones en la teoría y la práctica administrativa pública. En el siguiente apartado se estudia el liderazgo en la época ortodoxa (1887-1945), para pasar en el siguiente a analizar la conocida como etapa heterodoxa (1946-1980). En la tercera parte se revisa a la llamada NAP, cuyo inicio se marca convencionalmente en 1980, para en el último acápite hacer una reflexión y plantear algunos comentarios finales sobre el tema.

1 La época ortodoxa, 1887-1945

Se reconoce y acepta que la obra fundacional de la disciplina de la AP es *El estudio de la administración* escrito por Woodrow Wilson y publicado originalmente en 1887. Esta obra magna tiene la doble virtud de ser la primera en tratar la administración como un objeto específico de estudio y plantear la integración de una “disciplina académica autónoma con pretensiones científicas en una sociedad compleja, democrática e industrial” (Martínez Silva, 1999: 8). Dicho trabajo marca el inicio de los que después se conoció como la “época ortodoxa” de la disciplina de la AP, que convencionalmente cubre de 1887 a 1945.

En el ensayo mencionado, Wilson presenta algunos de los grandes temas y principios que han estado presentes en los debates posteriores. En primera instancia Wilson señala como objeto de estudio de la AP el

descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede ser estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero y de energía (Wilson, 1999: 73).

En esta frase, Wilson destaca la legitimidad, la eficiencia y la eficacia como atributos de la AP, valores que seguirían predominando hasta la actualidad. Por otro lado, Wilson inserta el estudio de la AP en el campo de la ciencia política “La ciencia de la administración es el fruto mas reciente de ese estudio de la ciencia política que comenzó hace unos 22 siglos” (Wilson, 1999: 74, edición original 1887). De igual manera plantea uno de los principales temas que permea la discusión disciplinaria en la época ortodoxa: la dicotomía política-administración que fue desarrollada posteriormente por Goodnow (1999) en un trabajo publicado originalmente en 1900.

La “dicotomía política-administración”, se basa en una distinción tajante entre estos aspectos, “la administración se encuentra fuera de la esfera de la política Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones” (Wilson, 1999: 85). La política, según Wilson, consiste en la aprobación de las leyes como formulación de las políticas públicas, mientras que la administración se define como la ejecución detallada y sistemática de los mandatos de la ley. Cabe aclarar que cuando Wilson habla de política, se refiere a

la política partidista. Esta dicotomía fue desarrollada con mayor claridad y fuerza por Goodnow (1999: 97-98, edición original 1900) quien señala que “la política se relaciona con las expresiones de la voluntad del Estado. La administración se relaciona con la puesta en práctica de esas medidas”.

Los desarrollos de Wilson, Goodnow y otros tratadistas de la época fueron complementados por la apropiación del modelo racional-legal o burocrático desarrollado originalmente por Max Weber (1922). Weber trata a la burocracia como un tipo ideal, que consiste en la abstracción de las principales características de una situación real (se menciona frecuentemente que su modelo fue el ejército prusiano de Bismark) y se utiliza para estudiar diferentes casos concretos. Sintéticamente, se puede establecer que para Weber la burocracia se integra por funcionarios nombrados en base a su calificación personal, cuyas funciones se delimitan en base a la competencia burocrática, cuya relación con el servicio es de disciplina y sujeción a una jerarquía administrativa. Los funcionarios en una burocracia no son dueños de sus medios de trabajo (los medios administrativos), que son proporcionados por el Estado o la organización y reciben sueldos fijos en dinero. Su labor es la atención de los ciudadanos.

Los desarrollos de los teóricos administrativistas públicos se complementaron con las propuestas tempranas relacionados con la organización desarrolladas por Taylor (1997, edición original 1911), Fayol (1997, edición original 1916) y Mayo (1971, edición original 1943) y sus colaboradores. Además de la legitimidad, eficacia, eficiencia y la dicotomía política-administración, mencionadas

anteriormente, algunas otras características de la época ortodoxa de la AP son apuntadas acertadamente por Martínez Silva (1999: 14-15):

a) La administración debe ser neutral y estar bajo control de la política mediante la delimitación de la discrecionalidad de los funcionarios y el ajuste estricto de sus actos al debido proceso.

b) La tarea del jefe del ejecutivo es planificar, organizar, administrar el personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar.

c) La estructura de las organizaciones es formal y debe ser impersonal; constituye un asunto técnico aprovechar al máximo las ventajas de la especialización vertical y horizontal.

d) El presupuesto es uno de los principales instrumentos de la planeación, coordinación, control e información.

e) La AP es un arte, pero es capaz de llegar a ser una ciencia por su propio derecho.

Ante las características y supuestos de la AP en su etapa ortodoxa ¿Cuál es la concepción de liderazgo? En esta época, el liderazgo no aparece como un concepto formal. Por lo que aparentemente no juega ningún papel importante en esta etapa, sino que se asimila a autoridad, es decir, el liderazgo se concibe únicamente asociada al poder formal del aparato administrativo público. Son líderes aquellos que tienen alguna posición de autoridad en la administración pública. La autoridad puede definirse en términos de Simon “como el poder de

tomar decisiones que guíen las acciones de otros. Es una relación entre dos individuos, “superior” el uno, “subordinado” el otro” (Simon, 1972: 120).

Una vez determinada la concepción de liderazgo como autoridad formal, se desprende que los funcionarios son los líderes y su margen de maniobra es el concedido por las normas que rigen su trabajo. Dado lo anterior, el debate se centra sobre el margen de discrecionalidad administrativa que debe tener el funcionario o administrador público y bajo las circunstancias en que se ejerce y la responsabilidad administrativa asociada a dicha discrecionalidad.

En este trabajo se revisa dicho debate siguiendo a Finer (2008, edición original 1941). Es conveniente señalar que el trabajo de Finer se publicó entre la gran depresión de la década de los treinta del siglo XX y la Segunda Guerra Mundial, cuando se aceptaba la noción de Estado intervencionista, cuya actividad cubría “prácticamente cada sector del interés individual y social moderno” (Finer, 2008:120).

El punto de partida de este debate es el acuerdo de que “la responsabilidad administrativa no es menos importante para un gobierno democrático que la eficiencia administrativa” (Finer, 2008: 119). Este autor debate con Friedrich (1935, 1940) citado por Finer (2008) dos temas importantes para la época: el margen de discrecionalidad de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones y, por otra parte, los mecanismos para encuadrar la responsabilidad administrativa aplicable a aquellos funcionarios que no ejerzan adecuadamente dicha función.

En cuanto al primer tema, el margen de discrecionalidad, sintéticamente se puede señalar que mientras Finer (2008) argumenta que los servidores públicos no pueden decidir su accionar, sino que los representantes electos han de determinar el curso de acción “de los servidores públicos hasta el mínimo grado que sea técnicamente posible” (Finer, 2008: 120), Friedrich, suponiendo que los servidores públicos actúan siempre de buena fe, aboga por la libertad de acción o flexibilidad, mayor discrecionalidad y un espacio para el autocontrol.

En relación a la responsabilidad administrativa, Finer afirma que los servidores públicos deben responder por su mal accionar administrativo, ante controles disciplinarios impuestos por la jerarquía organizacional y ante la autoridad ejercida por los ministros responsables y ante las cortes del poder judicial, basados en sanciones fijadas por los cuerpos de representantes populares. Lo anterior implica, en términos actuales, responsabilidad administrativa, responsabilidad política y responsabilidad penal. Por su parte Friedrich coloca la responsabilidad en la conciencia del servidor público, como una “responsabilidad moral” y su sentido personal del deber, sin más sanción que su lealtad a los estándares profesionales y algunos dispositivos auxiliares como el *referéndum* de los departamentos de gobierno, oficinas de relaciones públicas, consultas a colegas académicos para limitar “la extravagancia partidista” “funciones promocionales y educativas” y mecanismos similares que Finer adjetiva como “no dañinos”.

Finalmente, si traemos este debate a la actualidad, es importante señalar que la responsabilidad administrativa es el antecedente de la transparencia y rendición de cuentas asociada a la NAP, actualmente en boga, y la posición de Friedrich se puede considerar como un antecedente de la naturaleza emprendedora de los administradores públicos que plantea la NAP.

2 El liderazgo y las teorías heterodoxas, 1945-1980

La época ortodoxa culmina con la declaración de una serie de principios administrativos sintetizados en el acrónimo POSDCORB, propuesto por Gulick (1937) que representan las siete funciones principales de la administración: planear, organizar, administrar el personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar. Con este planteamiento, se señaló que corresponde a los niveles jerárquicos superiores de la administración pública las funciones de dirección y gestión.

En los últimos años de la época ortodoxa se incorporaron los planteamientos de la escuela de las relaciones humanas, cuyos desarrollos pioneros corresponden a Elton Mayo (1971, edición original 1943) y sus discípulos (Roethlisberger y Dickson, 1939). Esta escuela incorporó la Psicología y en general las ciencias de la conducta en la configuración de la AP y fue consecuencia inmediata de los resultados obtenidos en el experimento de Hawthorne llevado a cabo entre 1927 y 1932 bajo la coordinación de Elton Mayo.

Estos desarrollos fueron básicamente un movimiento de reacción y de oposición a la teoría científica de la administración, que en un país democrático como Estados Unidos, los trabajadores y los sindicatos vieron e interpretaron como un medio sofisticado de explotación de los trabajadores a favor de los intereses patronales. En consecuencia, la teoría de las relaciones humanas surgió de la necesidad de contrarrestar la fuerte tendencia a la deshumanización del trabajo, iniciada con la aplicación de métodos rigurosos, científicos y precisos, a los cuales los trabajadores debían someterse forzosamente.

La escuela de las relaciones humanas dejó varias enseñanzas:

- a) El comportamiento social de los trabajadores se apoya en el grupo con el que interactúa.
- b) El comportamiento de los trabajadores está condicionado por normas o estándares sociales.
- c) El comportamiento en el trabajo no puede ser entendido sin considerar la organización informal y la relación de ésta con la estructura formal social de la compañía.
- d) Es necesario ver más de cerca los sentimientos que el individuo trae al trabajo, ya que es parte de un proceso de interacción y condicionamiento social.
- e) La empresa tiene una organización humana donde un número de individuos trabajan juntos por un fin común. Dicha organización humana, modela y recrea constantemente la organización técnica, con la que coexiste, para alcanzar

más efectivamente el propósito económico común o para asegurar una mayor satisfacción a los miembros de una organización.

f) En una empresa también existe un sistema social en el que se desarrolla una organización informal, ya que muchos de los patrones existentes de interacción humana no tienen representación en la organización formal y otros son representados inadecuadamente.

g) La organización informal no es necesariamente mala, existen en todas las organizaciones y puede ser un requisito necesario para la colaboración efectiva. Sin embargo en ocasiones la organización informal se desarrolla en sentido opuesto a la formal.

h) La organización informal aparece en todos los niveles, desde la base hasta el nivel ejecutivo y puede facilitar o impedir la comunicación y la cooperación. La organización formal y la informal son aspectos interdependientes en la organización.

i) También existe un sistema ideológico de la planta que cruza tanto la organización formal como la informal. Éste consiste en el conjunto de ideas y creencias por medio de los cuales los valores de la organización se expresan y los símbolos alrededor de los cuales dichos valores se organizan.

j) El sistema ideológico interviene tanto en la organización formal como la informal. Los principios ideológicos son generalmente más explícitos y articulados en la organización formal que en la informal, pero no por eso son menos poderosos o importantes.

A los desarrollos originales de Mayo, sistematizados por Roethlisberger y Dickson (1939) le siguieron numerosos planteamientos también provenientes de la Psicología que formaron lo que se conoció después como la teoría o escuela de las nuevas relaciones humanas. Entre los autores destacan Maslow, Barnard, McGregor y Likert, entre otros (para un tratamiento sintético de estos autores y temas, véase a Lucas Marín y García Ruiz, 2002, que es la base de los siguientes párrafos).

Maslow (1943) plantea que el ser humano se comporta de acuerdo a una pirámide o jerarquía funcional de necesidades, que tiene en su base un conjunto de necesidades fisiológicas como alimentación, alojamiento, esparcimiento, descanso y comodidad física, entre otras. Una vez resueltas las anteriores, surgen las necesidades de seguridad en el trabajo, en el trato con los superiores jerárquicos, en la tranquilidad, y en la visión a futuro. Este segundo nivel de necesidades se manifiesta en la elección de lo familiar sobre lo desconocido.

Cuando se satisface el segundo nivel, se avanza en el logro de las necesidades personales, como respeto, autoestima, reputación, estimación ajena, reconocimiento de los méritos y responsabilidad. Finalmente, en la cúspide de la pirámide se encuentran las necesidades de autoactualización o autorrealización que se sintetizan en el máximo desarrollo del potencial personal, libertad creadora, desarrollo de nuevos retos a la propia capacidad.

La crítica a Maslow fundamentalmente viene desde el lado empírico, de donde se ha deducido que sus tesis no resisten el análisis experimental ya que no es sostenible el establecer que haya una misma jerarquía para todos los individuos sin tomar en cuenta las circunstancias de personalidad y culturales. A pesar de las críticas y limitaciones de este enfoque, las aportaciones de Maslow han quedado como un antecedente importante en el estudio del liderazgo.

Barnard (1938) concibe a la organización como un sistema cooperativo entre directivos y empleados en los que la racionalidad y espontaneidad son igualmente protagonistas para la vida de las empresas. El concepto inicial de cooperación se define como un sistema de actividades o fuerzas de dos o más personas conscientemente coordinadas en busca de un fin común.

Es a través de la cooperación como una meta colectiva que cada individuo puede llegar a conseguir buena parte de los deseos personales que le mueven a actuar. Una organización eficiente es aquella en la que el diseño formal, que establece el objetivo común, encauza y refuerza la tendencia a la cooperación. Barnard entiende que las empresas han de incorporar no solo una racionalidad formal orientada a la eficacia, sino también a una dimensión informal en la que se expresa el vitalismo propio de la existencia humana.

La planificación formal y el vitalismo individual de las organizaciones se apoya sobre cuatro pilares básicos que sostienen el edificio de la cooperación: a)

el sistema de incentivos; b) la definición de la autoridad; c) el papel de los grupos informales y d) la misión del directivo.

La autoridad será aceptada, en opinión de Barnard, en la medida que sea capaz de asegurar un nivel satisfactorio de eficiencia; es decir, en la medida en que todos los miembros consideren que hay un equilibrio aceptable entre lo que aportan y lo que reciben. Por su parte los grupos informales son los responsables de fijar las actitudes, entendimiento, costumbres y hábitos. Actúan como agentes de socialización para nuevos empleados y resultan necesarios para el funcionamiento de la organización formal, puesto que son auténticos mecanismos de comunicación, de cohesión y de protección de la integridad individual. La dirección además de las tareas tradicionales, de planificación, supervisión y control, debe ocuparse de aspectos como la educación y mantenimiento de la moral de los empleados. La misión básica de los directivos es lograr un alto grado de identificación de los empleados con las metas de la organización.

La aportación de Barnard (1938) al estudio de las organizaciones consiste en destacar la importancia de la cooperación sobre la planificación científica del trabajo, ya que dota a los subordinados de un papel activo en la configuración de la autoridad e incluye la importancia de la eficiencia para el logro de la eficacia en las organizaciones.

Douglas McGregor (1960) en *El aspecto humano de la empresa* profundiza los planteamientos de Barnard al desarrollar su “teoría Y”, la que contrapone a la

“teoría X”, a la que asimila a los principios del modelo taylorista. Concentra su análisis en la importancia de los supuestos básicos de la acción directiva y afirma que si la organización quiere obtener la cooperación voluntaria de sus empleados, debe cambiar su actitud hacia ellos, añadiendo que la cooperación no es responsabilidad de los sistemas formales de gestión sino, de la capacidad de los directivos para generar relaciones de confianza con sus subordinados.

Bajo los supuestos de la teoría Y, los miembros de la organización: a) son activos y fijan metas; b) busca satisfacciones en el empleo y lo disfrutan; c) se esfuerza por lograr los objetivos con los que se ha comprometido; d) aprenden a aceptar y buscar responsabilidades y, e) buscan independencia, autorrealización y responsabilidad. También señala que las empresas funcionan mejor cuando se constituyen como sistemas de cooperación que cuando se dirigen como sistemas burocráticos.

En base a los desarrollos anteriores, Likert (1961) propone cuatro modelos típicos de organización y de liderazgo: a) explotadores autoritarios; b) benevolentes autoritarios; c) consultivos y; d) participativos. Las organizaciones participativas están en mejor posición para lograr el éxito y el crecimiento en sus respectivos ámbitos de actuación.

De la reseña anterior sobre el desarrollo del liderazgo y sus implicaciones en la disciplina de la AP, se puede establecer una serie de conclusiones relacionadas con su etapa heterodoxa. En primer lugar, debido a las investigaciones de la

escuela de las relaciones humanas, se reconoce la existencia de la organización informal al interior de todas las organizaciones, públicas y privadas. Al reconocerse la existencia de grupos informales u organizaciones informales, se reconoce también que existe un liderazgo diferente y no asociado a la autoridad formal. De igual forma los planteamientos de la escuela de las nuevas relaciones humanas llevan al estudio y al planteamiento de diversos tipos o estilos de liderazgo, como es el caso de Likert (1961) e incluso se adelanta el concepto de “liderazgo transformacional” planteado posteriormente en los escritos de Bennis (1967, 1984).

Por otra parte, se atacan los principales dogmas y principios de la época ortodoxa. El modelo burocrático se critica desde diversos flancos por un numeroso grupo de sociólogos estadounidenses encabezados por Merton (1957) y, posteriormente, por los teóricos de la nascente subdisciplina del desarrollo organizacional (Bennis, 1967). También se abandona la dicotomía política y administración (Appleby, 1945), al aceptarse la inseparabilidad de ambos elementos. De igual forma se critican los principios administrativos (Simon, 1946) al considerarlos como proverbios. Finalmente se agrega la legitimidad como fin de la administración pública a los anteriormente existentes objetivos de eficiencia y eficacia.

Los planteamientos de la etapa heterodoxa, especialmente los avances acerca del liderazgo transformacional se incorporan como una de las principales características de la NAP: la de liderazgo emprendedor.

3 El liderazgo en la Nueva Administración Pública

Desde mediados de los años ochenta, a raíz de la llamada crisis fiscal del Estado, y posteriormente, a mediados de los años noventa, con los procesos de democratización y un mayor rol de la llamada sociedad civil, se generaron una serie de replanteamientos en el pensamiento administrativo público, que se han integrado en la llamada NAP, que según Pollitt y Bouckaert (2000) citado en Aguilar Villanueva (2006: 148) consiste en:

el desplazamiento de la administración de los insumos y procesos hacia la de productos y resultados, el establecimiento de sistemas de medición con estándares e indicadores explícitos y precisos de desempeño, la preferencia por unidades organizativas especializadas, ligeras y autónomas, en vez de burocracias grandes y de numerosos propósitos, la sustitución de las relaciones jerárquicas por contratos con el personal, el empleo de mecanismos de mercado en la prestación de los servicios públicos, la permeabilidad de las fronteras entre sector público y privado, que da pie a la aparición de varias formas de asociación público-privada y, por último, un giro de los valores administrativos hacia la eficiencia y el individualismo, en lugar o en complementación de los valores universalistas de la equidad y la certidumbre

A lo anterior, según algunos expertos en administración pública, desde la perspectiva de los agentes que lideran los procesos de la administración pública, habría que incluir una dimensión adicional: el emprendurismo (véase en particular, Osborne y Gaebler, 1992 acerca del gobierno empresarial o emprendedor).

En esta sección se revisa la literatura que argumenta que el emprendurismo es un componente relevante en el líder en la administración pública, se revisan sus fundamentos, así como algunos retos que implica su incorporación en la dinámica de la NAP. Esta revisión se centrará en la literatura al respecto en los

Estados Unidos, ya que es ahí donde se ha discutido más ampliamente la inclusión del rol empresarial en el líder de la administración pública y al final de la sección, se extenderán estas ideas al ámbito latinoamericano.

Como antecedente, conviene señalar con Van Mart (2007) que la emergencia del paradigma de liderazgo transformacional en la literatura sobre liderazgo en general, en la década de los ochenta trajo la idea que “la función esencial del liderazgo es producir cambio adaptativo y útil” (Kottler, 1990). Van Wart (2007) sugiere que con la introducción y desarrollo de la literatura transformacional (por ejemplo, Burns, 1978, y Bass, 1985) y carismática (House, 1977), al ser reflejadas en la literatura del liderazgo en la administración pública, se promovió la importancia de la innovación y creatividad en las organizaciones por sus líderes (Stone, 1981; Dimock, 1986). Sin embargo, no será hasta mediados de la década de los ochenta que se ligará esta creatividad en la forma de capacidad empresarial.

Conviene señalar, siguiendo a Aguilar Villanueva (2006), que a mediados de la década de los ochenta, como respuesta de la administración pública estadounidense a la restricción en los recursos fiscales que, al respecto se manifestó en mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, desaparición de dependencias gubernamentales y programas innecesarios e ineficientes, recorte de personal sobrante e improductivo, se abrió la oportunidad al desarrollo del emprendurismo como alternativa a la generación de recursos. En este sentido, Lewis (1980), en particular, habría propuesto el

concepto de *Public Entrepreneurship*, que posteriormente Doig y Hargrove (1987) expandirían.

Bellone y Goerl (1992), con otros analistas, señalan que la década de los ochenta fue denominada como la “época del emprendedor” en los Estados Unidos. Dando a la administración Reagan el crédito por promover las virtudes de la empresa privada, gobierno “adelgazado” y presupuestos empresariales (aquellos que reducían la carga impositiva). El auge del emprendedor en el sector público se encuentra en el advenimiento de los movimientos por límites en los impuestos, reducida ayuda federal a gobiernos locales y estatales y, creciente déficit fiscal enfrentado por los gobiernos en sus tres niveles.

Los administradores públicos como empresarios y agentes de gobiernos emprendedores buscan encontrar nuevas fuentes de ingreso, aparte de los impuestos tradicionales, a incrementar sus bases impositivas a través de proyectos de desarrollo económico y a incorporar empresarios del sector privado dentro de la burocracia. A manera de ilustración, revisar las tareas de la Comisión Grace, en Aguilar (2006, 178, pie de página 40) y el caso del Fondo de Inversión del Condado de Orange, California, de 1978 a 1994, en Kearns (1995).

Al movimiento en la administración pública estadounidense antes descrito, sin embargo, se le cuestionó por su énfasis en la discrecionalidad, falta de transparencia e inclinación excesiva hacia el riesgo. Así como la falta de atención

a la promoción de una cultura democrática más amplia. El caso de Irán-Contras dirigido por Oliver North ilustra hasta donde se pueden llevar estos excesos.

Los inicios de los años de la década de los noventa atestiguan una agenda de reforma gubernamental en muchos países. El debate acerca de qué reformar en el gobierno: tamaño, costo, procesos, estructuras y mecanismos de rendición de cuentas se extendió a nivel analítico y práctico. En los Estados Unidos, a la distancia, en estos años, según Osborne (1988) la era Reagan en el gobierno federal es retirada de la experimentación en política económica y social, y los gobiernos de los estados inician otra serie de reformas que anticipan innovaciones en la economía, educación y la política social a través de combinaciones de gobiernos estatales y experiencia empresarial.

Según Aguilar Villanueva (2006), las transformaciones de la administración pública federal en los Estados Unidos más en la dirección de la definición de la NAP se iniciaron con la presidencia Clinton con diversas iniciativas formalizadas por Osborne y Gaebler (1992) en su *Reinventing Government*. Estas ideas enviaron ondas de impacto a través de los círculos burocráticos y políticos. Su libro fue el primer texto de administración pública en llegar a la categoría de *best seller*.

En *Reinventing Government*, Osborne y Gaebler señalan que una revolución está sacudiendo actualmente el mundo entero. La gente ya está cansada de los gobiernos que gastan cada vez más y prestan menos servicios, frustrada por la

burocracia sobre la que ya no tiene ningún control, y cansada de los políticos que sólo saben aumentar los impuestos y recortar los servicios, pero no resolver los problemas que nos aquejan a todos. Proclaman que su libro es un llamado a la revolución contra la enfermedad burocrática y una guía para construir un sistema a través de una tercera vía, más allá de las llamadas "liberal" y "conservadora". La conclusión es que nuestros sistemas de gobierno pueden ser objeto de un cambio fundamental, pues, un gobierno responsable puede funcionar con tanta eficiencia y productividad como la empresa mejor dirigida.

Osborne y Gaebler describen lo que podría ser una reinención fundamental del gobierno, en parte bajo las brillantes luces del aparato estatal, pero más a menudo allí donde se realiza la verdadera labor de gobierno: en los órganos de decisión regionales, provinciales e incluso municipales. De este modo, los administradores públicos con mentalidad empresarial acabarán sustituyendo los sistemas de la era industrial -los sistemas presupuestarios que animan a derrochar el dinero, o ciertos mecanismos de la administración más propios del siglo pasado que de éste -por organizaciones más descentralizadas, flexibles y de inspiración empresarial, diseñadas especialmente para adaptarse al mundo de los 90: un complejo universo dominado por la rapidez de los cambios económicos y un ingente volumen de información.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2006: 233), en este enfoque se trata de un liderazgo que elabora visiones claras y motivadoras de futuro en las que se destacan los objetivos y procesos centrales del negocio (en tanto preservan y

aseguran la excelencia-ventaja competitiva de la organización en su sector de actividad) y que además de los problemas organizacionales internos es capaz de anticipar y manejar las oportunidades y adversidades o desafíos que se presentan en el entorno. El administrador público ahora sigue la lógica de la acción emprendedora, practica el liderazgo ejecutivo y dirige de acuerdo a políticas y prioridades, lo que implica realizar mejoras drásticas de las operaciones pasadas con efectos de valor estratégico. Un administrador público como empresario también sabe ir mas allá del eficientismo económico de metas numéricas de utilidades y concentra la atención no sólo en los “qué” sino sobre todo en los “cómos” distintivos de la organización, en su modo original y acaso único de dirigir, producir, relacionarse, prestar el servicio, el cual, suele plasmarse en lineamientos y procedimientos (en políticas) que han probado ser decisivos para sustentar la productividad y competitividad duradera de su empresa u organización.

Conviene señalar que es notoria la influencia de estos principios en la *National Performance Review* (ver Aguilar Villanueva, 2006: 181) que fue el resultado de la *task force* creada en 1992 por la presidencia Clinton y liderada por el entonces vicepresidente Al Gore como reforma de la administración pública. Sus principios fueron que “Para resolver el ineficiente funcionamiento del gobierno, la solución viene de fuera: Crear organizaciones emprendedoras/empresariales”, cuyo funcionamiento se distinguirá por cuatro principios: 1) eliminar la tramitología, 2) poner en primer lugar a los usuarios, 3) empoderar a los empleados para lograr resultados y 4) recortar hasta el meollo: mejor gobierno con menos:” (Aguilar

Villanueva, 2006: 182). Al respecto, David Osborne (1996) sintetizó las actividades de “reinención” llevadas adelante fundamentalmente por Al Gore, con estas palabras: “Son diez principios que organizaban esta “reinención”, y que permitirían la circulación eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación: gobierno descentralizado; catalítico, de la comunidad, orientado a los resultados, empresario, orientado a los clientes, orientado al mercado, dirigido por empresarios previsores”.

Mas en general, Osborne y Plastrik (1998) presentan un resumen de la NAP en esta perspectiva (ver Aguilar Villanueva, 2006: 170):

a) privatización de las funciones en las que los mercados competitivos son más eficientes; b) separar “el timonear y el remar”: la famosa metáfora que señala la distinción o disociación entre la decisión de la política y su implementación, entre la dirección (estratégica) y la operación; c) contratos de desempeño; d) descentralización de la autoridad hacia las unidades operativas responsables; e) introducción de la competencia entre instancias públicas y privadas; f) responsabilidad-responsividad-rendición de cuentas (*accountability*) ante los ciudadanos usuarios mediante oportunidades de selección de servicio, estándares de servicio y oportunidades de queja e indemnización para los usuarios de los servicios públicos.

Dentro de este ambiente, una emergente generación de empresarios del sector público intentan administrar organizaciones gubernamentales “como negocios” con estrategias agresivas de diversificación de ingresos, operaciones privatizadas, servicios a la medida de las necesidades del cliente y en general, ampliar la capacidad de respuesta y flexibilidad de los gobiernos.

Si bien, en general, las reformas mencionadas son similares a las practicadas en otros países, en esta reforma en Estados Unidos, hay un énfasis en la dirección estratégica y de calidad que incluye el empoderamiento de unidades y personas subalternas en la línea de mando. Según Aguilar Villanueva (2006:184):

los resultados fueron mayores en el redimensionamiento y de los ahorros que por el lado de la reinversión, con el complemento crítico de que las descentralizaciones, los empoderamientos y los espíritus emprendedores dentro de la AP federal terminaron por ser la excepción más que la regla

Es importante señalar que otras guías para desarrollar la NAP en otros países, tales como OCDE (1995), *Governance in transition*; el consenso de Santiago (Burki y Perry, 1998); y la propuesta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998) y otras, la dimensión empresarial, en la forma de agencias ejecutivas independientes, a la manera de la vertiente anglosajona, fueron objeto de seguimiento más que de recomendación. Lo anterior, por razones de incompatibilidad con las administraciones más clásicas en Latinoamérica, así como el temor de que fueran tomadas como rehenes en un contexto de amplia corrupción pública y privada.

Conviene señalar como una importante limitación al argumento que se expuso anteriormente, el tema de la discrecionalidad asignada al administrador público. Esto es, recuperar el debate entre un campo “empresarial” (Belltone y Goerl, 1992) y un campo “clásico” respecto al tema del margen de discrecionalidad

que debe tener el administrador/empresario público¹. Y donde, por tanto, la *accountability* (rendición de cuentas) a la sociedad es esencial.

Al respecto, si bien algunos analistas de la administración pública son más críticos de la necesidad de complementar al líder de esta área con capacidades empresariales dada la necesidad de una mayor rendición de cuentas. Los autores de esta ponencia coincidimos con Kearns (1995) sobre la posibilidad de complementar la reinención del gobierno con la “reinención” de la rendición de cuentas del sector público. Ciertamente no será con los “viejos” controles –reglas, regulaciones, procedimientos de operación, etc.- sino que se requerirán nuevos mecanismos, tales como auditorías ciudadanas.

De hecho, Osborne y Gaebler (1992) señalaron que su propuesta de administración no suplanta la noción de rendición de cuentas, sino que más bien la redefine al liberar a los administradores públicos para que emprendan una gestión más estratégica en respuesta a condiciones cambiantes y necesidades públicas emergentes. En efecto, ellos favorecen mayores estándares de rendición de cuentas basado en el profesionalismo, *expertise*, delegación, empoderamiento de los ciudadanos para tener un mayor y más significativo papel en los asuntos públicos. En seguimiento a estas ideas, Kearns (1995) sugiere que la rendición de cuentas en esta circunstancia debe ser implícita y proactiva. Al respecto, Terry (1995) enfatiza un enfoque normativo, inclinado a valores, del liderazgo, donde

¹ Para una versión actualizada de estos argumentos ver Fairholm (2004).

disminuya el concepto de liderazgo “heroico” a favor de un líder como conservador de los valores y objetivos institucionales y organizacionales.

En cualquier caso, la inclusión en la dimensión del liderazgo empresarial en el nuevo administrador público aparece como particularmente atractiva para incluirse en sus programas de formación, pero de acuerdo a la revisión de literatura aquí presentada, también debe complementarse con la definición de estándares de rendición de cuentas más precisos para este tipo de función. Más aún en países como México donde la administración pública se desarrolla en un contexto amplio de corrupción tanto en el sector público como en el privado.

Incluso para los Estados Unidos, Fairholm (2004) señala que la currícula de los programas de maestría en administración pública y de diplomados en el área se beneficiarían al incluir la discusión sobre la discrecionalidad y rendición de cuentas en la Nueva Administración Pública.

5 Conclusiones y comentarios finales

En esta ponencia se ha analizado el desarrollo de las características del liderazgo en la administración pública, a través de las diferentes etapas en la evolución de ésta disciplina, en particular a lo que se refiere al rol de la discrecionalidad y la adopción de una actitud empresarial. Es importante resaltar que a partir del nacimiento de la AP como disciplina y en su primera fase, denominada época ortodoxa, el liderazgo se identificó con autoridad. El líder era quien tenía autoridad en una organización o en una dependencia de la administración pública.

Posteriormente en la llamada etapa heterodoxa, se incorporan los desarrollos de la escuela de las relaciones humanas, que reconocen los grupos informales y por lo tanto la existencia de un liderazgo fuera de los canales formales de autoridad, es decir, el liderazgo que posteriormente se conoció como transaccional. También en esta época se avanza en la definición de liderazgo transformacional por algunos teóricos del desarrollo organizacional como Bennis. Cabe resaltar que tanto los planteamientos de la escuela de las relaciones humanas como del desarrollo organizacional se hicieron en el contexto de la administración o gestión de empresas y posteriormente fueron importados a la AP.

Sin embargo la tercera etapa de la AP, es decir la llamada NAP se desarrolla una teoría propia sobre el liderazgo emprendedor. Este concepto de liderazgo ha sido particularmente relevante en los dos últimas décadas ya que se ha buscado darle mayor iniciativa a los funcionarios públicos y se ha incorporado su debate tanto en “el campo doctrinal” como en el proceso de formación y reclutamiento de los nuevos funcionarios.

En esta ponencia se hizo una revisión histórica del debate responsabilidad/discrecionalidad/emprendurismo con objeto de analizar las distintas etapas en dicho debate, mientras que algunas veces se piensa que la incorporación de “lo empresarial” es algo relativamente nuevo y no es así, como se deja constancia. Es más, se observa que es un debate inscrito desde los orígenes de la formalización de la administración pública y se encuentra presente en su evolución.

Los autores consideramos que una conclusión que se desprende de esta revisión, es la justificación analítica que la eficacia y atención de calidad a los usuarios ciertamente requiere mayor margen de discrecionalidad y emprendurismo en el funcionario público, pero al mismo tiempo demanda mayor y nuevas formas de rendición de cuentas ya que los resultados de un emprendurismo “desbocado” en la administración pública conduce a corrupción, pérdida de capital social y deterioro del papel de “*stewardship*” de los funcionarios públicos.

En esta ponencia sólo se presenta una breve reseña de los debates, sin embargo da cuenta de lo valioso que podría ser extender este resumen a mayor detalle y aplicaciones “prácticas” en futuras investigaciones. También, nos da una temática para incorporar en los cursos de formación de los nuevos líderes en la administración pública.

Bibliografía

- Appleby, Paul (1945). “El gobierno es diferente” en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, pp. 272.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE
- Bass, Bernard M., (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: The Free Press.
- Barnard, Chester (1938). “Las organizaciones informales y sus relaciones con las organizaciones formales” en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, pp. 215-223.
- Bellone, Carl J., and George F. Goerl, (1992). “Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy.” *Public Administration Review* vol. 52; no.12, pp. 130-34.

- Bennis, Warren (1967). "Las organizaciones del futuro" en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, pp. 485-507.
- Bennis, Warren (1984). "Transformative power and leadership" en Sergiovanni, Thomas J. y John E. Corbally (comps.), Urbana, University of Illinois Press, 1984.
- Burki, S.B. y G. Perry (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial.
- Burns, James MacGregor. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Carl J. Bellone and George Frederick Goerl, (1992). "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy". *Public Administration Review* vol. 52; pp. 132.
- CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Declaración de Madrid, octubre de 1998.
- Dimock, Marshall E. (1986). "Creativity". *Public Administration Review* vol. 46; no.1, pp. 3-7.
- Doig, James W., and Erwin C. Hargrove, (1987). *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fairholm, Matthew, (1994). "Different perspectives on the practice of leadership". *Public Administration Review*, vol. 64; no. 5, pp. 577-90.
- Finer, Herman, (2008). "Administrative responsibility in democratic government" en Van Wart, Montgomery & Lisa A. Dicke, *Administrative leadership in the public sector*, New York: M. E. Sharpe: 119-130. Edición original en *Public Administration Review*, vol. 1, No. 4 (1941): 335-50.
- Friedrich (1935). "Responsible government service under the american constitution" en Friedrich et al., *Problems of the American public service*. New York: McGraw-Hill.
- Friedrich (1940). "Public policy and the nature of administrative responsibility". *Public Policy*, 1940: 3-24.
- Goodnow, Frank J. (1999). "Política y Administración" en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, 97-102. Edición original 1900.
- Gulick, Luther (1937). "Notas sobre la teoría de la organización", en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, pp. 189-205.

- House, Robert J., (1977). "A 1976 Theory of Charismatic Leadership". In *Leadership: The Cutting Edge*, edited by James G. Hunt and Lars L. Larson, pp. 189-207. Carbondale, IL: Southern Illinois Press.
- Kearns, P. Kevin, (1995). "Accountability and Entrepreneurial Public Management: The Case of the Orange County Investment Fund". *Public Budgeting & Finance*, vol. 15, no. 3, pp. 3-21.
- Kotter, J.P. (1990). "What Leaders Really Do". *Harvard Business Review* no. 68, pp. 103-11.
- Lewis, Eugene, (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Likert, Rensis (1961). *New Patterns of management*, New York: McGraw Hill
- Lucas Marín, Antonio y Pablo García Ruiz. (2002). *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw Hill Panamericana.
- McGregor, Douglas M, (1957). "El lado humano de la empresa" en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, pp. 389-401.
- Martínez Silva, Mario (1999). "En torno al libro "Clásicos de la administración pública" en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, 7-42.
- Maslow, A. H. (1943). "Una teoría de la motivación humana" en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, pp. 248-262.
- Mayo, Elton (1972). *Los problemas humanos de una civilización industrial*. Argentina: Nueva Visión, edición original 1943.
- Merton, Robert K. (1957). "La estructura burocrática y la personalidad" en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, pp. 224-238.
- OCDE, (1995). *Governance in transition: Public Management Reform in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Osborne, David, (1988). *Laboratories of Democracy*. Cambridge: Harvard Business School Press.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

- Osborne, David, y P. Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*.
- Pollitt, Ch. y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Roethlisberger, Fritz J. y William J. Dickson. (1939). *Management and the Worker*. Boston: Harvard University Press.
- Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE.
- Simon, Herbert A. (1946). "Los proverbios de la administración" en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, pp. 273-299.
- Stone, Donald C., (1981). "Innovative Organizations Require Innovative Managers". *Public Administration Review* vol. 41; no. 5, pp. 507-513.
- Taylor, Frederick W., (1997), *Principios de la administración científica*, Editorial Herrero Hermanos, México, (edición original, 1911).
- Terry, Larry D., (1995). *Leadership of Public Bureaucracies: Administrator as Conservator*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Van Wart, Montgomery, (2003). "Public-Sector Leadership Theory: An Assessment." *Public Administration Review* vol. 63; no. 2, pp.214-28.
- Wilson, Woodrow (1999). "El estudio de la administración" en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE, 73-96. Edición original, Junio de 1887.