

LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN PRIVADA BAJO LA MIRADA DE HENRY

MINTZBERG

PUBLIC AND PRIVATE MANAGEMENT UNDER THE EYE OF HENRY MINTZBERG



Autor: Lic. Luis María Inzaurraga

Mail de contacto: linzaurraga@unsam.edu.ar

Filiación Institucional: Universidad Nacional de San Martín

Categoría del artículo: Reseña

Clasificación JEL: L33

Currículum Vitae - Luis María Inzaurraga

Formación Académica: Licenciado en Administración y Gestión Empresarial, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Experiencia Académica: Docente en la asignatura Administración I en la Escuela de Economía y Negocios (EEyN - UNSAM). Docente en la asignatura Organización Empresarial Ferroviaria en la Escuela de Hábitat y Sostenibilidad (EHyS - UNSAM). Docente en la asignatura Técnicas de Comercialización en la Escuela de Economía y Negocios (EEyN - UNSAM). Formación en curso: Maestrando en la Maestría de Docencia Universitaria, Universidad de Buenos Aires (UBA) — en etapa de elaboración de tesis. Experiencia profesional: Trabaja en el área privada en finanzas.

Afiliaciones: Miembro de ADENAG (Asociación de Docentes Nacionales de Administración General).

Reseña

La presente reseña trata sobre el artículo publicado en la revista Gestión de agosto de 1996 titulado “El capitalismo necesita de equilibrio. No es posible manejar al gobierno como a una empresa”, cuyo autor es el académico canadiense Henry Mintzberg.¹

Henry Mintzberg es un teórico de la administración y la gestión, nacido en 1939, reconocido por sus aportes al estudio de las organizaciones, la estrategia empresarial y el rol de los directivos. Es profesor en la Universidad McGill (Montreal, Canadá) y autor de numerosos libros influyentes en el campo de la administración.

El artículo pone en discusión si es válido o no transpolar el *management* empresarial hacia la esfera de lo público.

Tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la URSS en 1991, se difundió la idea de que el capitalismo había “triunfado” sobre el comunismo. Libros como “El fin de la historia y el último hombre” de Francis Fukuyama (1992) o “El futuro del capitalismo” de Lester C. Thurow (1996) dan cuenta de ello. En el mundo anglosajón y luego en América Latina se instaló el paradigma de que el Estado debía funcionar como una empresa: eficiencia, productividad, evaluación por resultados, ciudadanos concebidos como clientes. En nuestra región, países de América Latina con referentes de la época como Fernando Collor De Mello (presidente de Brasil durante los años 1991-1992) y Carlos Saúl Menem (presidente de Argentina durante los años 1989-1999) llevaron adelante políticas enfocadas en la reestructuración del Estado aplicando programas de ajuste, privatización de empresas públicas y apertura económica; todo esto en sintonía con el paquete de reformas propuesto por agencias extranjeras, como el Tesoro de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (Consenso de Washington).

¹ Gestión | V1 Nº 4 | jul - ago 1996 | (Harvard Business Review) | Pp. 36 a 44

A nivel de gestión, durante los años 90, la idea era la siguiente: se consideraba que los agentes privados tendían a ser más productivos que los públicos y que el Estado debía achicarse para ser más eficiente, permitiendo a que el sector privado sea el encargado de la gestión mediante la privatización de empresas. Este clima de época generó un cambio cultural en la administración pública, con fuerte influencia empresarial en la gestión del Estado. Estas ideas fueron centrales durante gran parte de la década, momento en que se publica el presente artículo reseñado en la revista Gestión.

Desde los años 80, Henry Mintzberg venía criticando la ponderación desmedida de la gestión privada por sobre lo público, que dominaba a las escuelas de negocios de la época. El artículo se inscribe en la corriente de crítica al gerencialismo: la idea de que todo puede administrarse con las mismas herramientas y lógicas empresariales. El autor advierte que no todo puede organizarse como una empresa, menos lo público, y que el capitalismo es funcional en la medida que mantenga el equilibrio entre sector público, privado y organizaciones sociales, en lugar de imponer la lógica del mercado a toda la sociedad.

Mintzberg descrea del concepto de que, una vez caído el muro de Berlín y la consecuente democratización de los países del Este, el sistema triunfante es el capitalismo. En realidad, lo que triunfó es el equilibrio entre los actores relevantes de las sociedades: Estado, empresas y ciudadanos. Para el autor, no hay que aceptar como cierto el concepto de libre empresa, ya que esto puede ser perjudicial para los ciudadanos, “cuando las empresas son realmente libres, las personas no lo son”. Si se deja al libre albedrío a las empresas, se vuelve a un estado de desequilibrio a favor de las mismas, algo parecido a lo que sucedía con los regímenes comunistas de la Europa Oriental, donde el desequilibrio estaba a favor de Estado.

Algo similar afirma Herbert Simon en su teoría del equilibrio: las organizaciones encuentran el equilibrio cuando los aportes de los empleados, accionistas, clientes y proveedores son debidamente recompensados. En ambos casos, en la mirada de Mintzberg y en la de Simon, una situación de desequilibrio a favor de un sector puede darse y por algún tiempo sostenerse, pero a largo plazo el esquema se desarticulará por

las fuerzas propias de los otros integrantes del sistema (por ejemplo, lo sucedido en los países de Europa del Este tras la caída del muro de Berlín).

Mintzberg propone no caer en la trampa de las dicotomías; capitalismo versus comunismo, privatización versus nacionalización, o mercados de empresas versus controles de los gobiernos. Propone tener una mirada amplia y reconocer y entender que en las sociedades existen distintos tipos de organizaciones:

- Las empresas: en las que el capital está en manos privadas,
- El estado: donde reside “lo público” y la atención de la ciudadanía
- Las cooperativas: en las cuales los titulares pueden ser proveedores, clientes o empleados y tener un peso importante en la economía de un país y
- Las organizaciones no gubernamentales (ONG’s): Mintzberg las entiende como organizaciones sin dueño, o sea, controladas por un directorio muy diverso y de elección propia. Las universidades, los hospitales y las organizaciones de voluntarios y activistas entran en esta categoría.

Entonces, en las sociedades tienen que convivir los cuatro tipos de organizaciones: el Estado, las cooperativas y mutuales, las organizaciones no gubernamentales y las empresas. El desafío es buscar un equilibrio entre estas estructuras. Se pueden distribuir estas estructuras en línea recta desde el Estado pasando por organizaciones cooperativas, a las organizaciones sin fines de lucro y terminando en las empresas; siguiendo el criterio de alineación en quién detenta el capital. Pero Mintzberg detalla que los extremos se acercan tomando una forma de herradura, en donde el camino de pasar del estado a lo privado es más corto. Pone el ejemplo del pase del Estado a lo privado en la época de desintegración de la URSS a la Rusia actual. Pero en realidad, para aplicar el *management* adecuadamente, hay que comenzar primero por entender que los cuatro tipos de organizaciones de organización son relevantes, las ONG’s y las cooperativas incluidas.

Por otro lado, el texto propone cinco vías para aplicar el *management* al gobierno, sin necesariamente copiar al *management* empresarial, ya que los fines son distintos.

- 1- El modelo del gobierno como máquina: un gobierno dominado por normas y reglamentaciones, calco del modelo burocrático de Max Weber, en donde la búsqueda es el control social por medio de una autoridad legal con características de despersonalización de sus integrantes.
- 2- El gobierno como red: opuesto al anterior, entendiendo al mismo como un sistema entrelazado, donde prima la temporalidad y la informalidad
- 3- El modelo de control de desempeño: es el modelo que más se asemeja a una empresa, pero no a cualquiera. En términos del autor responde a la configuración estructura matricial en la que el principal mecanismo coordinador es la estandarización de productos y la parte clave de la organización es la línea media que conecta a las subunidades cuasi autónomas con el ápice estratégico.
- 4- El modelo de gobierno virtual: poco tiene que ver con la mirada que uno puede tener en este tiempo (el artículo fue redactado en el año 1995). En este caso lo podríamos traducir como el gobierno que se desprende de todo aquello que la parte privada puede realizar.
- 5- El modelo de control normativo: en este caso prevalecen los valores y las creencias. Algo de este modelo me trae a la reflexión sobre la configuración misional que describe el autor en su libro *Diseño de organizaciones eficientes*, en la que el mecanismo coordinador principal es la socialización y la parte clave de esta configuración es la ideología.

Por otro lado, Mintzberg marca la diferencia entre lo que es un cliente, un usuario, un ciudadano y súbdito. *Cliente, usuario, ciudadano y súbdito: estos son los cuatro sombreros que todos llevamos puestos en una sociedad*. Para el Estado no debemos ser clientes, ya que el mismo no se debe manejar con la lógica de la oferta y demanda. El ciudadano tiene derechos que exceden la compra/venta de un bien y/o servicio. Por otro lado, cuando el gobierno ofrece educación o algún otro servicio, cabe el término usuario para el que lo recibe. Según el autor, el término ciudadano es el más amplio y trascendente de los cuatro, usuario es cuando el ciudadano recibe un servicio del gobierno, cliente cuando el mismo está en un rol de actor económico frente a una empresa y por último, súbdito que es cuando el

ciudadano cumple con sus obligaciones. Este término a decir verdad y desde mi humilde lugar comparado con el del gran Mintzberg, me genera cierto ruido interno, pero lo importante no es tanto la palabra súbdito sino lo que al autor quiere significar con este término, un actor que está sujeto a la ley.

En definitiva, Mintzberg nos interpela y nos propone a la vez a que tengamos una mirada amplia, y compasiva, sobre el Estado y su gobernanza. Nos advierte a no caer en la trampa de replicar el *management* empresarial a los estados ya que ambos tienen lógicas distintas. Quizás, y a título personal, Mintzberg realiza un camino inverso al del sociólogo Max Weber. Weber propone la forma de gobierno de los estados a las empresas, Mintzberg pone en tela de juicio la gestión empresarial aplicada a la gestión pública.

Ya promediando el cuarto de siglo, y con las ideas de ponderación del capitalismo a ultranza sin mirada crítica, quizás es pertinente reflexionar lo que una vez nos trajo Mintzberg con este artículo. Si bien el mismo lleva más de treinta años desde su publicación, como se dice en la reciente serie El Eternauta: *Lo viejo funciona Juan, lo viejo funciona.*