

## ¿Por qué gerencia pública?: mitos y realidades

Marco Tulio Cajas López

### **Problemas de la Gerencia Pública:**

Un primer acercamiento nos permite afirmar que la gestión o gerencia pública (“*public management*”)<sup>1</sup> describe el estudio y la práctica de hacer que funcione un gobierno. Así de simple y complejo a la vez.

Tampoco se trata de una materia nueva. A finales del siglo XIX un académico guatemalteco, autor de un tratado pionero de derecho administrativo en América Latina, describía los objetivos de las administraciones públicas en los siguientes términos: *“La administración toma á su cargo el progreso de las generaciones: difundir la enseñanza y mejorar las costumbres: proteger el comercio, la industria y las artes: comunicar impulsos al talento y al trabajo: combatir la miseria: y hacer sentir en todas partes su benéfica influencia, para realizar el bien de las sociedades y del individuo...”* (González Saravia, 1888:6)

Por ello, en la simplicidad del tema, algunos estudiosos de la administración pública y de su aplicación han expresado que realmente “No hay nada nuevo bajo el sol”. Sin embargo, aunque la temática sea la misma, hay novedades. Más de cien años después, el ancho y variado mundo de la gestión pública se nutre hoy del pensamiento generado en la escuela de las políticas públicas (“*public policies*”). El enfoque basado en la economía nos sirve para tomar las mejores decisiones y la investigación para descubrir la mejor manera de llevar a la práctica esas decisiones. Asimismo, existen aportes de la corriente proveniente de las escuelas de negocios con mayor orientación hacia las cuestiones del proceso, la gestión estratégica y concentración en el administrador público de carrera (Bozeman 1998:41).

En el Cuadro No. 1 pueden distinguirse las etapas que ha recorrido el estudio de la administración pública. Las etapas se sobrepone unas a otras y un enfoque contiene elementos del anterior. Observamos que tal cosa como una “ciencia de la administración” tuvo auge hasta antes de la Segunda Guerra Mundial. La corriente mencionada estuvo inspirada por la obra de Taylor y Fayol, quienes intentaron encontrar principios universales aplicables a la administración privada y pública.

### (CUADRO 1)

En los años cuarenta desapareció la escuela clásica bajo la influencia de una serie de libros y artículos de académicos como Herbert A. Simon, Robert A. Dahl, Dwight Waldo y otros. Estos autores subrayaron que las metas y direcciones de la actividad gubernamental eran tanto el producto de las deliberaciones y determinaciones del Congreso como las decisiones y acciones de los niveles medios de la burocracia. (Lynn, 1996: 11). Con lo anterior se afirmaba la figura del administrador como un actor tan importante en las actividades gubernamentales, como los legisladores y los dirigentes políticos.

---

<sup>1</sup> El término “*public management*” se traduce indistintamente como gerencia o gestión pública. Aunque algunos autores encuentran diferencias significativas. Para este estudio llamaremos “gestión” cuando nos referimos a la disciplina académica y “gerencia” cuando lo hacemos a la práctica profesional, es decir al “*management*” propiamente dicho.

Otros autores como Perry y Kraemer (1983) intentaron legitimar el campo de la gestión pública, al insistir que *“el focus de la gestión pública se encuentra en la administración pública como una profesión y en el gerente público como un practicante de esa profesión, más que como político o estadista. (p.5)”*.

Quizás el primer texto de gestión pública, como la conocemos hoy, sea la obra de Barry Bozeman *“Gestión Pública y Análisis de Políticas”* publicado en 1979 cuyo propósito era *“dar a conocer el conocimiento relevante al manejo de organizaciones complejas”* (p.2).

Garson y Overman (1983) pudieron haber resumido bien las ideas que corrían desde los años setenta cuando definieron la gestión pública como *“el estudio interdisciplinario de los aspectos genéricos de la administración... una mezcla de planificación, organización y control de las funciones de la administración con la administración efectiva de recursos humanos, financieros, físicos, informáticos y políticos”* (p. 278).

Dichos autores agregaban que las diferencias sustanciales entre la gestión pública y la administración pública tradicional podían sintetizarse en: (1) la inclusión de funciones gerenciales en lugar de la discusión de valores sociales y conflictos de la burocracia y la democracia; (2) una perspectiva pragmática hacia los gerentes medios en lugar de las elites políticas; y (3) un enlace filosófico con la tradición de la administración científica en lugar de la ciencia política o la sociología.

La administración pública en los países occidentales se comprendía tradicionalmente dentro del llamado *“modelo burocrático-weberiano”*, que se caracterizaba, entre otros factores, por la previsión, la regularidad, la unidad de mando y fundamentalmente por su carácter jerárquico vertical. Por ello, conforme los gobiernos fueron convirtiéndose complejos y surgieron nuevas demandas ciudadanas, pero también restricciones, aparecieron también innovadores enfoques a la administración pública.

El modelo weberiano-burocrático entró en crisis en los años setenta, precisamente cuando empezó a deslegitimarse el Estado de Bienestar prevaleciente en los países desarrollados. En tal sentido, fue generalmente aceptado que la administración debía someterse al control y análisis de la eficiencia y eficacia. De ahí que a partir de la década mencionada y con fuerza en los años ochenta surgió el enfoque de la Nueva Gestión Pública<sup>2</sup> (*“New Public Management”*) cuyas ideas puede decirse que es trasladar a la administración pública no solamente técnicas de la administración de negocios sino también sus *“valores”* (Behn, 1998).

Así surgió un enfoque economicista de las políticas y la administración, particularmente en Estados Unidos, en la línea de la escuela de elección pública (*“public choice”*). El punto de partida fundamental de la naciente corriente es que las motivaciones de los políticos y de los servidores públicos no son principalmente diferentes de aquellos que tienen los consumidores y los clientes en el sector privado. Los gerentes públicos no son a la manera de Weber los *“eunucos neutrales”* que objetivamente ejecutan las órdenes del liderazgo político (Nelissen, N, y De Goede, P., 2003).

---

<sup>2</sup> Aunque el término *“Nueva Gestión Pública”* es una denominación genérica para muchas reformas.

<sup>2</sup> Por esa razón, esta corriente es crítica de lo que llama la *“retórica del servicio público”*.

Sin embargo, así como la Nueva Gestión Pública ha alcanzado importantes logros, también tiene detractores y para el caso de los países en desarrollo el debate es más intenso por las razones que veremos más adelante.

### **El Gerente y las fallas en los programas:**

Cuando las organizaciones públicas generan fundamentalmente servicios, el principal rol de los gerentes públicos es saber organizar de una manera eficaz y eficiente los recursos para proveer esos servicios. Ahora bien, si los gerentes son quienes organizan la entrega de los servicios, desde la perspectiva de la gestión pública, nos deberíamos ocupar de “cómo” lo hacen y no de “qué” es lo que proveen.

Adicionalmente, existen dos problemas adicionales. Uno es el de los finés que en las organizaciones públicas son difíciles determinar. El otro tiene que ver con los incentivos personales. En la perspectiva de la teoría de la elección pública, nada distingue a los funcionarios públicos de cualquier otro agente económico, pues pretenden obtener el máximo provecho de acuerdo con los propios intereses que pueden ser: el poder, la influencia, el prestigio o los ascensos (Fukuyama 2004:79). De tal manera que una gran parte de los esfuerzos académicos y administrativos de los economistas que convergen en esta posición ideológica y estratégica, es descubrir formas de alinear los incentivos de los administradores públicos con el fin de mejorar los servicios públicos.

Por otro lado, si resulta difícil definir los objetivos de las dependencias públicas, resulta aún más complejo determinar el modo óptimo de entregar sus servicios. En el ámbito de la organización de recursos, desde hace algunos años, la literatura sobre el desarrollo ha bregado con la cuestión de cómo mejorar los programas que ejecutan los gobiernos. Para ilustrarlo recurrimos al aleccionador estudio que aportan Pritchett y Woolcock, (2002), economistas del Banco Mundial en un modelo, que según ellos, *“explica las fallas de la provisión de bienes y servicios de la administración pública en los países en desarrollo”*.

Se trata de bienes y servicios claves para la sociedad: como la educación, la salud, pero también la seguridad, la aplicación de justicia y la regulación de los mercados. Además existe consenso que el gobierno los debe aportar.

El modelo parte de un sencillo algoritmo (*necesidades-provisión-servicio civil*) que se desenvuelve en tres pasos:

Paso 1: Se define una meta como “necesidad”: los niños necesitan educación, las personas agua, los ciudadanos atención en salud, etc.

Paso 2: Se busca la solución de menor costo a la necesidad; sin embargo, para llegar al menor costo, la solución tiene que ser reproducida rápida y eficientemente. Esto genera el imperativo de un formato “estandarizado” para las escuelas, los sistemas de agua, para los centros de salud etc.

Paso 3: Se implementa esta solución a nivel nacional vía el sector público. Es decir, por administradores de los programas. De tal manera que es necesario financiar, y muchas veces ampliar, el servicio civil entendido como una organización normada, jerárquica e impersonal.

Este sistema ha tenido algunos éxitos importantes como la erradicación de la polio y la malaria, pero los fracasos, más numerosos que los éxitos, han hecho que se cuestione su aplicabilidad como una solución universal.

¿Cuál es el problema? Para estos autores, la dificultad reside en la naturaleza de los servicios a proporcionar, aunque normalmente se culpe a los políticos o, con mayor frecuencia, a los gerentes públicos por las fallas en la prestación del servicio.

En el cuadro No. 2 se presentan dos variables en los servicios: la *discrecionalidad* y el *volumen de transacciones*. Es decir, los servicios contienen elementos que pueden ser discretos o no discretos. Además, pueden requerir un alto o bajo volumen de transacciones.

(CUADRO No. 2)

¿Qué significa que sean discretos? Que su provisión proviene de las decisiones que tomen los administradores con base en la información que posean sobre los beneficiarios de tales servicios.

Obviamente, la eficacia del servicio está asociada a la exactitud y oportunidad de la información. Por ejemplo, conceder ayuda para la construcción de viviendas requiere que el prestatario del servicio, o quien tome la decisión, tenga los conocimientos o experiencia para adoptar ese tipo de decisiones. Como esos factores son difíciles de medir y, por otro lado, también lo es asegurar la calidad de la información, resulta muy difícil asegurar que las decisiones sean las correctas.

Si no se requieren esas decisiones, los servicios no son discretos, por lo que el proceso es muy sencillo. Un buen ejemplo es la distribución masiva de fertilizantes para agricultores.

Ahora nos referiremos al volumen de transacciones. El nivel de transacciones depende del número de ellas, que casi siempre involucran el contacto visual. Un ejemplo de servicios con alto número de transacciones lo constituyen los programas de meriendas escolares que requieren numerosos cocineros y empleados, aunque un pequeño comité decida respecto del menú. En el otro extremo, los servicios de bajo volumen de transacciones son los que presta la banca central al fijar la política monetaria o la investigación educativa que realiza la autoridad pública.

Con estos elementos, podemos convenir en la categorización<sup>3</sup> de los servicios como aparecen en el Cuadro No.2:

- **PROGRAMAS:** Requieren miles o millones de transacciones individuales y los servicios no son discretos. Los problemas son básicamente técnicos y para implementar los programas no se necesita calificar al beneficiario del servicio. Un ejemplo son las campañas de vacunación o la distribución de tubos para agua potable en las aldeas.
- **POLITICAS:** Son discretos pero no requieren de un volumen grande de transacciones. Los ejemplos más evidentes se dan en la macroeconomía. Ciertamente

---

<sup>3</sup> Los autores del modelo advierten que la denominación de “programas”, “políticas” o “prácticas” son convencionales.

que requieren análisis de información pero a diferencia de los programas, no requieren muchas transacciones.

- **PRACTICAS:** Son servicios con un alto volumen de transacciones acompañado a su vez de discrecionalidad. Por tanto, muy difíciles de encuadrar en una rutina de gran escala. Por ejemplo, las campañas de alfabetización o la provisión de servicios de salud. Aquí reside el principal problema de los países en desarrollo.
- **PROCEDIMIENTOS Y NORMAS:** Cuando el sector público actúa de esta forma se espera un escaso- o nulo- volumen de transacciones y ninguna discrecionalidad. El carácter general del procedimiento o norma así lo asegura.

### (CUADRO No. 3)

El modelo pretende ilustrar las paradojas que se dan en los países en desarrollo (Fukuyama, 2004:91) *“como México o Argentina que disponen de bancos centrales muy competentes y son capaces de gestionar una empresa petrolífera nacional pero cuentan con unos sistemas de educación primaria y de asistencia sanitaria rural muy deficiente”*.

Normalmente en los “programas” los recursos son centralizados y canalizados. La información es limitada y fluye de arriba hacia abajo y casi nada horizontalmente. Las decisiones se toman en la cúspide y los gerentes, en teoría, están rígidamente controlados por normas y procedimientos. La rendición de cuentas es de abajo hacia arriba y hacia los ciudadanos solamente por los procedimientos políticos institucionales de partidos y elecciones.

Desde el enfoque de la gerencia pública el modelo de Pritchett y Woolcock, nos sirve para explicar por qué no logramos tener servicios públicos de calidad en algunos campos claves. El inconveniente reside en que se trata de servicios que son simultáneamente discrecionales y con un alto nivel de transacciones. En el cuadro No. 3 se les llama “prácticas idiosincrásicas” y es fácil observar que se trata de aquellas actividades que precisamente generan mayores inconformidades y perversiones en los países en desarrollo.

Por lo que el enfoque tradicional de “programa”, burocrático y jerárquico, fracasa en esta clase de servicios. El hecho que estos servicios funcionen razonablemente bien en los países desarrollados ha llevado a consejeros internacionales a recomendar, de manera reiterada, su implantación en sociedades que no poseen las condiciones que permitieron semejantes modelos. Por eso se les denomina prácticas idiosincrásicas propias de cada país y cultura.

¿Qué hacer? El estudio en mención presenta varias opciones que se han probado, con mayor o menor éxito: descentralización, “*outsourcing*”, privatización, subsidios a la demanda, etc. Sin embargo, ha sido probado una y otra vez, que estas soluciones no pueden universalizarse, a veces dentro de un mismo país.

Podemos concluir que uno de los mitos de la gerencia pública consiste en generalizar un enfoque de “programas” a servicios cuya implementación se resiste a enmarcarse en un modelo burocrático centralizado vertical. Como advierte el estudio ya citado: las soluciones tienen que ser locales, construidas a partir de preguntas correctamente planteadas. No pueden apartarse de los elementos claves de la gestión pública que son: la información, los recursos, los procesos decisionales, los mecanismos de entrega y la responsabilización (“*accountability*”).

## **El Gerente y las Políticas Públicas:**

Los gerentes hacen elecciones continuamente respecto al diseño y la elección de las disposiciones institucionales necesarias para alcanzar las metas de las políticas públicas. Por lo que la práctica de la gerencia pública no puede dissociarse del análisis de las políticas públicas. En términos sencillos: la implementación es el cumplimiento de una decisión política (Aguilar, 2003)

La implementación entra en el análisis de las políticas públicas inicialmente como una fase más del “ciclo” (Lahera, 2002) que comprende etapas como la formulación, la implementación y la evaluación. Ciertamente el llamado enfoque “*top-down*” (de arriba hacia abajo) asumía que una vez dictadas las políticas por los gobernantes, éstas llegarían a los gerentes públicos y de ahí a los empleados en cada uno de los escalones de la pirámide burocrática.

De acuerdo a esta visión, la tarea de la gestión pública se resumiría en “*concentrar la atención de los analistas en los puntos críticos del mando, el control y la coordinación en los organismos gubernamentales*” (Lipsky, 1980:396). Sin embargo, la investigación posterior se encargó de corregir esta perspectiva. Algunos estudios prominentes, como el clásico caso del programa de creación de empleos de Oakland, elaborado por Pressman y Wildavsky (1983), confirmaron el rol primordial del administrador público como ejecutor de las políticas públicas.

Se puede afirmar, sin temor a equivocarse que para que una política pública sea exitosa, los gerentes cuentan tanto como los formuladores de la política. El proceso de implementación es determinante en los resultados de la política (Aguilar, 1993:78).

En un texto clásico denominado “*La implementación de la política pública: un marco de análisis*” (1981) de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, ambos exponen las principales ideas sobre el rol de los gerentes públicos en la implementación de las políticas. Es fácil apreciar que la implementación de la política viene determinada por el estatuto legal (ley, reglamento, norma o procedimiento) y la disponibilidad de recursos financieros. Pero como señala el trabajo mencionado anteriormente, existe otro grupo de variables “no normativas” que condicionan la implementación. En el cuadro No. 4 se describen estas variables como las definen los autores mencionados.

### (CUADRO No. 4)

La implementación tiene un dinamismo que viene impulsado por la necesidad de recibir apoyo político para superar las dificultades de buscar la cooperación entre diversos actores. Al mismo tiempo, los resultados de la política que se implementa habrán de provocar efectos, deseados o no, que deberán ser tratados adecuadamente para garantizar la continuidad de la implementación.

Por tanto, en el proceso de implementación el gerente público tendrá que ser capaz de captar conflictos de intereses y problemas esenciales de apoyo, compromiso y calidad para ser exitoso en su desempeño. Francisco Longo (2002), conocedor profundo de la gerencia pública en nuestros países, elabora una lista de los atributos que debería contener la calificación directiva: los motivos, los rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes

o valores, destrezas y capacidades cognoscitivas o de conducta. La adecuada combinación prefigura una condición de éxito, según Longo. Este conjunto de atributos y capacidades nos conduce necesariamente a considerar que el gerente, además de capacidad profesional, tiene que ejercer el liderazgo.

### **El Gerente y el liderazgo:**

Durante las últimas décadas el tema del liderazgo se ha abordado en la literatura de la administración, particularmente en la privada, donde se han obtenido grandes logros. En el caso de la gestión pública también se han producido valiosos abordajes. Uno de ellos es el de Meier quien en un ensayo publicado en 1989, consideró que el liderazgo es *“como una serie de elecciones estratégicas por los miembros de la coalición dominante de la organización”*. Permitamos que él mismo nos explique la relación entre liderazgo y poder: *“El rol del liderazgo en las organizaciones es adquirir poder para las organización. El éxito de un líder en ganar recursos y autonomía debería determinar, en parte, la habilidad de la organización para sobrevivir y alcanzar sus metas”* (Meier, 1989: 269)

Luego, este autor analiza las variables respecto de cuales el liderazgo incide en las organizaciones públicas: (a) cohesión, que es el grado de compromiso que los miembros de una organización sienten hacia ella y sus metas; (b) expertaje, que es el conocimiento especializado que una organización desarrolla en la formulación de sus políticas y (c) apoyo de su clientela.

Sin embargo, propiciar el liderazgo y la innovación de los gerentes públicos no está libre de dificultades. Muchas cosas imperfectas en el entorno del mercado y de los servicios públicos se aducen en general a los gerentes públicos. Se les culpa a los gerentes o genéricamente a la burocracia de los males que aquejan a la administración, pero cuando se les pide que tengan iniciativa e innovación creadora, o sea que tengan más poder, una señal de alarma cunde entre quienes temen que se desvirtúe el sistema democrático. (Behn 1998).

Esta es la contradicción que encuentra Robert Behn en la Nueva Gestión Pública para una sociedad que, como la norteamericana, tiene una fuerte tradición en la limitación del poder gubernamental por un sistema complejo de pesos y contrapesos. De tal forma que un gobierno organizado empresarialmente y con capacidad de iniciativa sin obstrucciones legales muy bien podría entrar en contradicción con el marco constitucional de ese país. Por lo que, si en el diseño político fundacional se ramificó el gobierno en tres poderes fue para evitar la concentración de poder. Los principios de legalidad de la administración pública protegen a la ciudadanía del uso excesivo, arbitrario y caprichoso del gobierno. Precisamente la forma de organización de la administración pública pretende frenar la discrecionalidad de los funcionarios.

De lo anterior se deduce que a los gerentes públicos se les demanda seguir la ley y por ello puede acusárseles de tontos o locos, arbitrarios o de criterio cerrado o incluso inmorales, pero no de actuar ilegalmente. Como dice Behn, *“la maravillosa fuente del poder burocrático reside en la habilidad de la burocracia de resistirse a ejercer iniciativa, de ocultarse hábilmente detrás de una norma, mientras que de hecho están ejerciendo iniciativa sutilmente para seleccionar esa norma que les permita alcanzar sus propios fines (quizás para proteger su propio poder).”* (Behn 1998).

No obstante lo anterior, los gerentes públicos exitosos no pueden convertirse en autómatas cumplidores de normas. En la sección anterior, en el trabajo de Sabatier y Mazinam, en el Cuadro No. 4 describimos algunas variables no normativas que, evidentemente, para convertirse en factores favorables requieren una buena dosis de energía e imaginación, es decir una alta capacidad de liderazgo.

En otra concepción más elaborada, Ronald A. Heifetz, profesor de políticas públicas de la Escuela de Gobierno Kennedy, dice que para entender el liderazgo debe partirse de la capacidad de hacer dos distinciones claves: a) entre los problemas técnicos y los problemas de adaptación y b) entre liderazgo y autoridad (Heifetz, 1997:29). La primera tiene que ver con la capacidad de distinguir entre problemas rutinarios y los que verdaderamente exigen innovación y aprendizaje. Por ejemplo, resolver un desequilibrio presupuestario en una organización podría considerarse como un problema técnico, si fuera asunto de partidas contables y movimiento de fondos. Pero es un problema adaptativo si la solución del desequilibrio pasa por el recorte o modificación de algún proyecto. Habrán seguramente actores afectados. La gerencia de la organización tendrá que actuar con liderazgo adaptativo.

De tal manera que el valor de liderazgo de los gerentes públicos sobresale en los problemas adaptativos. Aquellos que requieren “esfuerzos por cerrar la brecha entre la realidad y una multitud de valores que van más allá de la mera supervivencia” (Heifetz, 1997:61) No se trata de soluciones operativas sino que el liderazgo consiste en actuar para esclarecer los valores: *“Para progresar no sólo es necesario que la invención y la acción cambien las circunstancias a fin de armonizar la realidad con los valores, sino que quizás los valores mismos tendrán que cambiar”* (p.65).

Aunque en nuestro lenguaje común equiparamos liderazgo con autoridad, la verdad es que sentimos intuitivamente que hay una diferencia. No dudamos que estamos en el campo de la psicología social pero ya hemos advertido que la gestión pública es interdisciplinaria y eso permite acercarnos a esta faceta del liderazgo. Al partir de una sencilla definición de la autoridad como *“el poder otorgado para organizar un servicio”* (p.94) Heifetz asegura como natural que en épocas de crisis, los ciudadanos se vuelvan hacia las autoridades en busca de dirección, protección y orden. Pero esto no garantiza que las autoridades se conviertan necesariamente en líderes. Quienes ejercen autoridad en el gobierno, en este caso los gerentes públicos, deberán establecer la diferencia entre situaciones técnicas y situaciones adaptativas porque requieren respuestas distintas. Para ejercer liderazgo además de autoridad, deberán plantearse pregunta: ¿Este problema requiere respuestas técnicas o cambios en los valores, actitudes o hábitos de la gente?

Por supuesto que los clientes-usuarios (y la población en general) de la organización también tendrán que aprender a confiar en sus líderes y a legitimar la autoridad con la que están investidos. En resumen, para este autor el liderazgo es un proceso de aprendizaje y adaptación del propio líder, de quienes le siguen y de las pautas de conducta que adopte la población para resolver sus problemas.

Pero ¿cómo se enseña y se aprende gerencia en nuestro medio? Nadie discute que el gerente público tiene que estar continuamente aprendiendo. Pero no es cualquier aprendizaje sino un aprendizaje transformativo. Llevado al campo del liderazgo, significa que se requiere de una estrategia explícita en el ámbito personal, grupal, organizacional y social.

Pero la metodología común no contribuye con ese propósito, según reflexiona el profesor Manuel Contreras del INDES: “*Mi experiencia capacitando gerentes lo verifica. El acopio y transferencia de información (generalmente en la modalidad de clases magistrales) son insuficientes para revisar críticamente prácticas y modificar comportamiento. Por lo tanto, este enfoque (clases magistrales) privilegia la información (a veces confundida con conocimiento) como la esencia de la educación. Un posible resultado de ello es que se visualice la educación como un “producto” y no como un “proceso” que es, más bien, nuestra propuesta.*” (Contreras, 2004:258)

Finalmente, en el área de las actitudes, debe señalarse que el liderazgo público conlleva un componente de tolerancia a la ambigüedad. (Nelissen, N, y De Goede, P.2003). Porque lo que se le demanda es actuar en un mundo de diversidad e inseguridad, la ambigüedad es inevitable y permanente. Además, está la condición de transparencia que hoy se exige a los administradores públicos. Una sociedad más transparente, como a la que tienden las democracias modernas, es más inestable y más vulnerable (Rosanvallon, 1995:63) Los gerentes públicos no pueden caer en el error de buscar la solución más sencilla como respuesta a la incertidumbre. El mundo ha cambiado para siempre y lo seguirá haciendo por lo que no tiene sentido para los gerentes “sufrir” la ambigüedad y la diversidad en el contexto de su manera de actuar.

Muchas veces las decisiones que tomen los gerentes públicos les provocará ansiedad o sentimientos de culpa. Por lo que, según los autores mencionados, la tolerancia a la ambigüedad es una habilidad crucial para que los gerentes sean exitosos en la forma en que actúan los gobiernos. Esta capacidad implica: tratar con situaciones complejas, contrastar demandas, valores de pluralidad, múltiples visiones y valores en choque, inteligencia cognitiva y emocional y otras más.

### **Problemas no resueltos:**

Sería ingenuo de nuestra parte argumentar que la gerencia pública es un producto acabado “listo para consumir”. Hay que considerar que quedan problemas sin resolver y que aún para algunos autores esta disciplina ha entrado en una etapa de ocaso, pasada la euforia por la Nueva Gestión Pública. De hecho, se ha abierto un debate crítico a las propuestas de esta última corriente, a la luz de los resultados evaluados en los últimos años. Asimismo, se cuestiona si realmente tuvo algún sentido el concepto de “*reinención del gobierno*” porque en última instancia el propósito fundamental de la gerencia gubernamental sigue siendo la misma: implementar las leyes aprobadas por el Congreso. De tal manera que si la historia sirve de guía, la “*reinención del gobierno*” no pasará de ser una moda más. (Moe R.C. 2000)

David Arellano, en su excelente estudio “*Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias su uso*” (Arellano 2004: pp. 54 y ss) analiza cinco dilemas claves sin solución que no pueden ser resueltos por un enfoque pragmático de la administración pública:

1. Rendición de cuentas vs. Innovación. Si rendir cuentas requiere procedimientos generales, reglas que limitan necesariamente la discreción y los incentivos, la innovación necesita flexibilidad e incentivos. Además, la rendición de cuentas no abarca solamente el uso de los recursos sino también el impacto (“*outcome*”) generado en la sociedad.

2. Participación ciudadana vs. decisiones técnicas. No siempre los afectados o beneficiados por la gestión gubernamental conocen mejor sus problemas (causas) o la solución a éstos. En muchas ocasiones orientar las políticas por la participación ciudadana conlleva soluciones a corto plazo que resultan costosas e ineficientes a largo plazo. Por el otro lado, muchos de los problemas a los que se enfrenta la gerencia pública no pueden ser resueltos desde los escritorios de los gerentes sino que con la contribución directa de los clientes- usuarios. Por tanto, existe el dilema continuo entre las soluciones técnicas diseñadas con el mejor expertaje y la participación ciudadana con sus limitaciones de perspectiva y de apropiación de valores, muchas veces, irreconciliables.

3. El problema de la equidad. Hoy en día, los más entusiastas defensores del mercado como sistema para asignar recursos, reconocen que éste no es suficiente para asignar recursos públicos dedicados al bienestar social.

4. Los problemas sociales no están “dentro” de las organizaciones. La organización pública puede estar perfectamente organizada para administrar recursos pero su orientación es resolver, o contribuir a resolver, un problema o situación donde intervienen individuos o grupos fuera de la organización. Manejar de manera eficiente los recursos, no necesariamente cambia comportamientos. Por lo que la gerencia pública y su instrumental no logran resolver este dilema, uno de los más viejos de la administración pública tradicional. Más bien tiene que conformarse con crear condiciones favorables para que esos problemas se solucionen.

5. La gerencia pública favorece el rol del gerente como líder con habilidades para adaptarse, negociar e innovar. Sin embargo, en la arena pública, muchas veces la innovación y el liderazgo implican desestabilización y turbulencia. Por un lado, las mejores prácticas de administración, para ser exitosas en el tiempo, requieren institucionalización y, por tanto, tiempos más largos. No hay nada que garantice que un acertado liderazgo en la administración pública encontrará una adecuada salida institucional. Además está el problema de los cortos tiempos políticos.

Otro de las principales cuestiones a debatir es la antigua dicotomía entre política y administración. Bozeman y Straussman (1983) afirman que *“la gestión pública es la administración de la autoridad política”* y cuyo estudio, por tanto, requiere un enfoque prescriptivo. No pueden ocultarse las implicaciones políticas que tiene la gestión pública. Aunque debe reconocerse que en América Latina la Administración Pública *“no es una hijuela de la ciencia política sino un producto de las escuelas de administración que llenaron toda la región, al amparo del movimiento ya olvidado de la “administración para el desarrollo”.* (Prats, J. 2005:82). Por lo que, para nuestra región formular una teoría de la gestión pública pasa necesariamente por investigar y comprender las instituciones y el cambio institucional. Desde otra perspectiva, la Nueva Gestión Pública para Latinoamérica no puede significar la copia mecánica de estrategias foráneas sino *“la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas.”* (CLAD, 1998)

En este sentido, no podemos menos que asentir con Enrique Cabrero, en que si bien es cierto en los países desarrollados la modernización de las dependencias gubernamentales se enmarca en la gerencia pública: *“...En los países latinoamericanos, la modernización es un problema mucho mas amplio e interconectado: es un problema de cambio político, social,*

*económico y también ciertamente de gerencia pública” (Cabrero 1998:30).*

### **En búsqueda de una teoría:**

En conclusión, precisamos de una teoría de la gestión pública que nos permita decir (o plantear la hipótesis) por qué ocurren (o pueden ocurrir) las acciones, las conductas y los resultados observados, y prescribir disposiciones que pudieran conducir a un desempeño gubernamental intencionalmente mejor (Lynn, 1996).

En América Latina no hemos sido muy propensos a estas tareas, quizás por la herencia del derecho administrativo continental obsesionado con el Estado mientras que la tradición jurídica anglosajona se ha ubicado alrededor del gobierno, o más bien dicho los gobiernos. Sartori nos advierte que las democracias empíricas (como las de los países de habla inglesa) no se han construido deductivamente, *“sino más bien sobre la experiencia de que lo importante son los gobiernos eficaces y eficientes.”* (Sartori, 1988 :81).

A partir de formular la más sencilla de las preguntas: ¿Por qué gerencia pública? el debate debe continuar a partir de la investigación sobre la experiencia de los gerentes públicos y la reflexión analítica sobre la práctica de la gestión pública. Es decir, tenemos que institucionalizar la gerencia pública puesto que no hay “management” sin “managers” (Longo, 2002). De manera particular, cuando nos encontramos a las puertas de la iniciativa de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, que el CLAD, con la cooperación internacional, ha planificado realizar en los próximos años. Una oportunidad de revolucionar nuestros sistemas de formación en gerencia pública a lo largo y ancho del continente.

Tenemos una extensa agenda. La literatura internacional sobre el *“public management”* es un insumo valioso para que se formule una teoría propia de la gestión pública en América Latina. El hecho de que la producción bibliográfica crezca continuamente en otras culturas no nos exime de nuestra propia tarea. Evidentemente, algunos mitos tendrán que superarse en el camino, siendo quizás uno de los más significativos el descuido tradicional que se ha hecho en nuestro medio, del estudio de la práctica concreta de la gerencia pública. A partir de nuestras propias preguntas, del desarrollo institucional de nuestros países y de las presiones de la globalización, tendremos que encontrar nuestras propias maneras para sistematizar y aprender a gerenciar lo público.

### **BIBLIOGRAFIA**

Arellano Gault, David.(2004) “Gestión pública: Fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso” en *Gerencia Pública: Una aproximación plural*. México: UNAM.

Behn, Robert D. (1998) "What Right Do Public Managers Have to Lead?". En *Public Administration Review*. American Society for Public Administration. Vol. 58 Issue 3.

Bozeman, Barry (1998) Coordinador. *La Gestión Pública. Su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (1983) y J.D. Straussman, “Publicness and Resource Management Strategies” en R. Hall y R. Quinn (eds). *Organization Theory and Public Policy*, Calif: Newbury Park.

\_\_\_\_\_ (1979) *Public Management and Policy Analysis*. New York: St. Martin's Press.

Cabrero Mendoza, Enrique (1998) “Estudio Introductorio” en Barry Bozeman (1998). *La Gestión Pública su situación actual*, Op.Cit.

Consejo Latinoamericano para el Desarrollo (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América*

*Latina*. En <http://www.clad.org.ve>

Contreras Manuel (2005) "Aprender a desaprender: Apuntes en la búsqueda de un aprendizaje transformativo para la capacitación de gerentes sociales." En Fabián Repetto (Ed.) *La Gerencia Social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: INDES-BID-INAP.

Fukuyama, Francis (2004). *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona, España: Ediciones B.

Garson G. David y E. Samuel Overman (1983) *Public Management Research in the United States*. New York: Praeger.

González Saravia, Antonio. (1888). *La Administración Pública. Curso de Derecho Administrativo*. Guatemala: establecimiento tipográfico de "La Unión".

Heifetz Ronald A. (1997) *Liderazgo sin Respuestas Fáciles*. Barcelona, España: Paidós.

Lahera P. Eugenio (2002) *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago, Chile. Breviarios Fondo de Cultura Económica

Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Longo Francisco (2002) *Institucionalizar la Gerencia Pública: Retos y Dificultades* Barcelona: Instituto de Dirección y Gerencia Pública. ESADE. En <http://www.top.org.ar/Boletin/Bolet%C3%ADnN3.htm#bib2> (6 Sept. 2006)

Lynn, Laurence.(1996) *Public Management: Art, Science and Profession*, Nueva Jersey: Chatham House Publishing.

Meier Kenneth J. (1989) "Bureaucratic Leadership in Public Organizations." En *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*, ed. Bryan D. Jones. Lawrence: University Press of Kansas.

Moe, Ronald C. (2000) "Government Reinvention Revisited" en *The Public Manager* Number 29, p.37

Nelissen, Nico, and Peter De Goede. (2003). "Public Management: The Need for Ambiguity Tolerance and Moral Engagement." En *International Journal of Public Administration* 26:19.

Perry, James L., y Kenneth L. Kraemer (1983) *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto, Calif.: Mayfield.

Prats I Catalá, Joan (2005) *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo*. Madrid: INAP

Pritchett L. y M. Woolcock (2002) *Solutions When the Solution is the Problem*. Washington, D.C. Center for Global Development Paper 10.

Rosanvallon Pierre (1995). *La Nueva Cuestión Social*. Buenos Aires: Manantial.

Sabatier Paul y Daniel A. Mazmanian (1981) "La implementación de la política pública: un marco de análisis" en Villanueva Aguilar, Luis F. *La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

Sartori Giovanni (1989) *Teoría de la Democracia. 1. El debate contemporáneo* (1989) Vol. 1 México: Alianza Editorial Mexicana.

Villanueva Aguilar, Luis F. (2003) 3ª. Ed. "Estudio Introductorio" en *La Implementación de las Políticas*. México:Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

## RESEÑA BIOGRAFICA

### Marco Tulio Cajas López

Es el Gerente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Guatemala desde el 2004 donde ha implantado, por primera vez, un programa nacional de formación en gerencia pública. Anteriormente, fue Secretario de Bienestar Social de la Presidencia en el Gobierno del Presidente Alvaro Arzú (1996-2000); Asesor actuarial del Banco Nacional de la Vivienda y Asesor fiscal del Instituto de Fomento Municipal.

En el campo del servicio civil internacional, fue Oficial de Administración y Finanzas de la Oficina Regional de UNICEF en Guatemala y Oficial Internacional de UNICEF en México.

Estudió Ciencias Económicas y Empresariales en la Universidad Complutense, en Madrid donde obtuvo el título de Licenciado y Actuario. Asimismo, cursó estudios de Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Autónoma de México en los años ochenta y obtuvo el título de Maestro en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala en el 2005.

Asimismo, ha cursado estudios en el INDES en Washington, D.C., en el ILPES de la CEPAL en Santiago de Chile y recientemente se graduó en un seminario de políticas públicas en INAP de España.

En la actividad política, en 1992 fundó la asociación de estudios políticos no partidarios, "Organización Cívica de Guatemala" (OCG) de la cual es su actual Presidente. En el 2002 fundó y dirigió la Secretaría de Participación Ciudadana de Guatemala.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

7ª Ave. 2-12 zona 13  
 Ciudad Guatemala C.A.  
 Tel. (502) 2366-2001  
[mcajas@msn.com](mailto:mcajas@msn.com)

CUADRO No. 1

EVOLUCION DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

<b><i>Enfoques</i></b>	<b><i>Naturaleza</i></b>	<b><i>Período dominante Aprox.</i></b>
Política-Administración	Apolitica	1900-1925
Ciencias Administrativas	Fundamento científico	1920-1940
Weberiano-burocrático	Predominio de las normas	1930-1970
Humanista	Orientación humanista	1960-1980
Políticas Públicas	Orientación a las políticas públicas	1970-1980
Sistémico	Orientación al entorno	1980-2000
Nueva Gestión Pública	Orientación empresarial	1980-2000

Fuente: Nelissen N. y De Goede P. 2003

CUADRO No. 2

CLASIFICACION DE MODELOS EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

	<i>Discrecionales</i>	<i>No discrecionales</i>
<i>Alto volumen de transacciones</i>	PRACTICAS	PROGRAMAS
<i>Bajo volumen de transacciones</i>	POLITICAS	Procedimientos, Normas

Adaptado de Pritchett L. y Woolcock M., 2002:8

CUADRO No. 3

ALGUNOS EJEMPLOS DE SERVICIOS SEGÚN EL SECTOR Y LA MODALIDAD

<b>SECTOR</b>	<b>DISCRECIONALES Y BAJO VOL. DE TRANSACCIONES (Políticas tecnocráticas)</b>	<b>DISCRECIONALES Y ALTO VOL. DE TRANSACCIONES (Prácticas Idiosincrásicas)</b>	<b>NO DISCRECIONALES Y ALTO VOL. DE TRANSACCIONES (Programas Burocráticos)</b>
<b>Banca comercial</b>	Tasas de rendimiento de los depósitos monetarios.	Aprobación de créditos para microempresas	Aceptación de depósitos
<b>Protección social</b>	Fijación de criterios de elegibilidad	Determinación de elegibilidad de casos especiales	Emisión de cheques a los beneficiarios
<b>Aplicación de justicia</b>	Legislación para definir delitos	Manejo de situaciones conflictivas individuales	Dirección de Tráfico vehicular
<b>Salud</b>	Campañas de información pública	Cuidado curativo	Vacunación
<b>Banca central</b>	Política monetaria	Regulaciones bancarias	Compensación de cheques
<b>Fomento a la agricultura</b>	Prioridades de investigación	Comunicación con agricultores	Distribución de semillas

Fuente: Pritchett L. y Woolcock M. 2002: 9

## CUADRO No. 4

### VARIABLES NO NORMATIVAS QUE CONDICIONAN LA IMPLEMENTACION

- Condiciones socioeconómicas y tecnología.
- Atención de los medios al problema.
- Apoyo del público.
- Actitudes y recursos de grupos de ciudadanos.
- Apoyo de las autoridades.
- Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados.

**Fuente: Sabatier P. y Mazmanian D.A. 2003: 323**