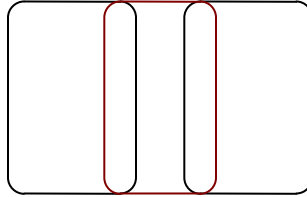


La gerencia pública como arte, ciencia y profesión



**Laurence E. Lynn, Jr.
Universidad de Chicago**

**Chatham House Publishers, Inc.
Chatham, New Jersey**

INTRODUCCIÓN

La gerencia pública se ha convertido en un importante campo de estudio y enseñanza dentro de dos comunidades académicas: la administración pública y la política pública. El propósito de este libro es dar una definición para este ámbito. Más específicamente, trata de la relación entre el conocimiento y la práctica en la gerencia pública y acerca del papel de las universidades en la creación y mantención de esta relación.

La justificación para usar la “gerencia pública” como el punto central para la investigación académica es, todavía, esencialmente arbitraria y el término contiene una ambigüedad irreducible. ¿La gerencia pública es una materia derivada de la administración pública o a la inversa? ¿Es una extensión o un aspecto del diseño de políticas públicas o lo contrario? ¿Se trata de un concepto con fundamentos teóricos identificables, una extensión lógica de una investigación más básica o de una materia transitoria y, como tal, la progenitora de una teoría? Quizás la gerencia pública no sea más que una etiqueta para el mercadeo de cursos y programas de capacitación, únicamente preocupada de una actividad administrativa que es, esencialmente, una práctica indeterminada.

La falta de una respuesta aceptada por todos acerca de tales interrogantes, puede explicarse por el hecho de que la “gerencia pública” no se originó como un término de estudio: una manera de definir o aclarar. En cambio, comenzó como un léxico profesional que expresa un reclamo jurisdiccional por “nuevos” programas de posgrado de políticas públicas para un terreno “perteneciente” a otro campo hasta la década de los setenta, cuando los programas de políticas públicas comenzaron a proliferar: la así llamada administración pública tradicional. Como sostendré más adelante en este libro, los problemas relativos a la jurisdicción son esenciales para comprender la evolución de la gerencia pública como una empresa de enseñanza e investigación. Pese a la cuestionable legitimidad de su origen, los docentes y estudiosos de las comunidades académicas, se han apropiado del término para proveer un tema para su trabajo, y así los cuestionamientos intelectuales deben ser tomados en serio, al menos dentro de la academia.

Al abordar estas interrogantes, comienzo y termino con el siguiente argumento: un grupo identificable de actores de la vida política, llamados por conveniencia “gerentes públicos”, desempeñan colectivamente una parte significativa de la función ejecutiva del gobierno. Los gerentes públicos constituyen el capital humano de la capacidad ejecutiva del gobierno. Los aportes de estos actores se modelan y restringen por diversas autoridades: constituciones, estatutos, prácticas y acuerdos administrativos, órdenes judiciales y costumbres políticas. Algunos gerentes públicos son elegidos y pueden o no estar sujetos a los límites del mandato. Algunos son nombrados por funcionarios electos y sirven mientras cuentan con su confianza como por un plazo fijo. Algunos son elegidos de acuerdo a los estatutos y procedimientos de los sistemas de mérito y, aunque tales gerentes de carrera pueden ser reasignados y sus trabajos redefinidos, no pueden ser removidos, excepto por causas justificadas.

Una rama ejecutiva del gobierno, ya sea a nivel federal, estatal o local, se compone de funcionarios que comparten la autoridad ejecutiva de manera colectiva. La autoridad

ejecutiva –la autoridad para dirigir las actividades de otros–, también se comparte con funcionarios de otras ramas del gobierno (es decir, legislativa y judicial) y por una variedad de cuerpos reguladores, autoridades independientes y distritos especiales que sólo poseen vínculos superficiales con la administración electa. El terreno intelectual de la gerencia pública comprende, lógicamente, a todos los funcionarios y organismos que comparten la autoridad ejecutiva y su impacto colectivo sobre las políticas públicas.

En la práctica, el terreno intelectual de la gerencia pública está sectorizado. Los ejecutivos electos conforman la provincia de una comunidad especializada de estudiosos, en gran parte dentro de la disciplina de las ciencias políticas, quienes se centran principalmente en la presidencia y raramente en los gobernadores y los alcaldes. Los ejecutivos designados han venido a conformar la provincia primordialmente de estudiosos dentro de programas de posgrado de gerencia y análisis de políticas públicas.¹ Los ejecutivos de carrera y los gerentes constituyen la provincia principalmente de estudiosos asociados con programas de administración pública.² Los ejecutivos con responsabilidades especializadas o auspicios y el ejercicio de la autoridad ejecutiva por otras ramas del gobierno, son del dominio exclusivo de los estudiosos que ocupan nichos en diversos campos de investigación: derecho y economía, estudios de organización, derecho administrativo y otros semejantes.

Esta división del terreno distorsiona el estudio de la gerencia pública y, en última instancia, nuestra comprensión de ella. Los estudiosos en las dos grandes provincias, políticas públicas y administración pública, han tendido a ser –no existe mejor palabra– provinciales. Sociológicamente, rara vez fraternizan o colaboran e, intelectualmente, citan los trabajos de los otros en forma irregular.

Los hitos del límite provincial constituyen varias actitudes hacia lo que, por mucho tiempo, ha sido conocido como la dicotomía entre las políticas y la administración, la noción de que el diseño de las políticas y su administración son gobernadas por diferentes principios y actores y que requieren de distintos tipos de conocimiento especializado, capacitación y socialización. La precisión descriptiva de esta dicotomía fue desacreditada cincuenta años atrás. Sobrevive en un sentido sociológico y político, porque justifica los reclamos jurisdiccionales de las dos comunidades de docentes y estudiosos de la gerencia pública, así como de los profesionales capacitados y socializados en una u otra de estas comunidades, quienes valoran la seguridad o estatus de un papel circunscrito.

La comunidad de las políticas públicas se encuentra en el lado político de la división. Sus reclamos territoriales vienen disfrazados de “perspectiva de implementación” sobre las políticas públicas y de énfasis en “las políticas de gerencia”, según la práctica de los políticos designados. El objetivo es la gerencia de políticas eficaces, en nombre de resultado social

¹ Estos programas son los miembros institucionales académicos de la *Association for Public Policy Analysis and Management* (APPAM).

² Dichos programas están asociados principalmente con la Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración (NASPAA, por sus siglas en inglés). La NASPAA y la APPAM tienen un número de miembros conjuntos.

identificado que se legitima –el énfasis varía– por la coherencia substantiva, las circunscripciones electorales y los interesados o por los procesos deliberativos.

La comunidad de la administración pública se ubica en el lado administrativo de la división. El interés está centrado en los papeles y al estatus de los funcionarios públicos de carrera y las organizaciones que los emplean; existen constantes referencias a los “masters políticos” de los funcionarios públicos en el lado de la división de las políticas. El objetivo es la gerencia administrativa competente y la creación y mantención de las organizaciones eficientes legitimadas por la autoridad constitucional y legal.

Debido a que le falta sustancia intelectual o empírica, la dicotomía crea un límite poroso que es cruzado fácilmente, aunque no con suficiente frecuencia. Sin embargo, la situación parece estar en constante cambio. De hecho, según veremos en el Capítulo VI, las consideraciones de la misión y del método parecen estar distanciando aún más las dos provincias. Para superar estas tendencias, desde 1991, un grupo interprovincial relativamente pequeño de estudiosos y docentes, ha organizado semestralmente una serie de conferencias llamadas *National Public Management Research Conferences*. Los participantes de estas conferencias consideran que el límite provincial es un obstáculo para el intercambio intelectual provechoso. Este libro lo considera un promotor del crecimiento de dos comunidades fronterizas de interés mutuo en la gerencia pública, tal vez hasta el punto en que los miembros de la comunidad, como los Kurdos de Turquía e Irak, pueden hacer valer un reclamo de jurisdicción sobre sus territorios artificialmente bifurcados.

¿Es éste un territorio de mucho interés intrínseco? ¿O es un aparato retórico para instalar una unidad temática útil en la capacitación profesional, pero desprovisto de importancia académica? Se presume que los gerentes públicos influyen en la formación de las políticas y el desempeño del estado, pero ¿cuán influyentes son? ¿Son más que un epifenómeno? ¿Sus contribuciones son suficientemente importantes para notarlas o estudiarlas? La premisa de este libro es que los gerentes públicos son bastante influyentes, en la teoría y en la práctica, para justificar la gerencia pública como un tema de organización para el campo académico y la enseñanza. Sin embargo, la medida de esta influencia es controvertida y los estudiosos y docentes, en muchos campos relacionados, dudan de que esta influencia llegue a tanto. Por consiguiente, es necesario confirmar la influencia para justificar la atracción de recursos al tema de la gerencia pública.

Evidentemente, hay una aparente influencia –individuos en posiciones notorias de autoridad que tienen un supuesto impacto en las políticas públicas y en el desempeño del gobierno- y el testimonio de apoyo de los funcionarios públicos en ejercicio, quienes creen que pueden cambiar el curso de los acontecimientos. Sin embargo, las apariencias pueden engañar y el testimonio de apoyo ser interesado o engañoso. Si la gerencia pública ha de ser un campo académico, los reclamos interesados deben ser estudiados de manera crítica. La tarea de la investigación es penetrar las apariencias para descubrir la verdad subyacente.

Este libro constituye un esfuerzo para enfocar la búsqueda de una verdad subyacente. Aún cuando esboza y extiende mi trabajo previo sobre esta materia, el argumento es más directamente el producto de un debate continuo entre los estudiosos y docentes en las comunidades anteriormente identificadas de políticas públicas y la administración pública. El

argumento se refiere al significado del término (gerencia pública) que, aunque de uso generalizado, es más un “gancho” para ciertos tipos de enseñanza e investigación que un constructo conceptual coherente, es útil debido a que tiene verosimilitud en vez de tener un acuerdo sobre el contenido intelectual.

Curiosamente, hasta ahora el debate ha producido sólo un poco más que un conocimiento impresionista en relación con el impacto real de los gerentes públicos sobre los acontecimientos. ¿Los gerentes públicos crean legados de éxitos o fracasos significativos, como individuos en su propio derecho o manteniendo otros factores de influencia constantes? ¿Se trata de variables independientes significativas en una teoría de resultados de las políticas o de la eficiencia organizacional? ¿Deberíamos preocuparnos de quiénes son estas personas (es decir, acerca del proceso de nombramiento político y los detalles biográficos) o de cuán hábiles son para desempeñar sus deberes? ¿O los gerentes públicos sólo dejan tenues huellas? ¿Actúan, en el mejor de los casos, sólo como mediadores de influencia de fuerzas políticas, estructurales, económicas o sociales más grandes? Que la respuesta del campo favorece la influencia significativa, es principalmente un artículo de fe, basado en el conocimiento práctico y la observación casual, no una verdad demostrada empíricamente.

En cambio, el debate ha puesto de relieve los argumentos relativos a la epistemología de la materia. ¿Está la experiencia hábilmente observada de la base del conocimiento de esta materia, destilada en prescripciones autoritarias (o “mejor práctica”), o se trata de ideas basadas en las aplicaciones de los modelos de la teoría heurística, destilada en proposiciones (o reglas) contingentes, relativas a la eficacia de las acciones gerenciales? Una dualidad popular proyecta la gerencia pública tanto como “oficio/arte” (en el sentido aristotélico) o como “ciencia” (en el sentido platónico). El propósito del campo es visto alternativamente como proveedor de conocimiento positivo o como guía normativa para la práctica.

Sólo ocasionalmente se hace referencia a los asuntos relativos a la autoridad o la jurisdicción del campo de la gerencia pública, aunque implícito en las perspectivas de los estudiosos de las comunidades, en los debates acerca del contenido y la epistemología. Definir un terreno de conocimiento especializado, ya sea un arte o una ciencia, constituye un reclamo de jurisdicción, tanto para sus productores como para los profesionales. Algunas definiciones implican que la gerencia pública es una profesión sujeta a estándares y calificaciones validadas externamente. Otras definiciones implican menos: la práctica exitosa es profesional, pero no mucho más.

Este asunto tiene importantes repercusiones en el papel de las universidades en la formación de profesionales. De esta manera, dirijo la pregunta del sentido en que la gerencia pública no es sólo un arte o una ciencia, sino una profesión, esto es, un terreno con una reclamación válida para poseer el conocimiento especializado que justifique una función de acreditación y legitimación por las universidades.

La razón para introducir consideraciones jurisdiccionales en el debate es que los argumentos acerca del contenido intelectual de la gerencia pública, frecuentemente, no sólo oscurecen las repercusiones jurisdiccionales de las conclusiones alcanzadas, sino también

por el hecho de que las posiciones e interrogantes epistemológicas son adoptadas *justamente por* sus repercusiones jurisdiccionales. De acuerdo a lo señalado anteriormente, el término se originó en un reclamo jurisdiccional. Además, sostener, como yo y otros lo hemos hecho, que el conocimiento para la práctica se deriva más útilmente de los modelos heurísticos basados en la teoría que de informes personales de los profesionales aceptados sin cuestionamiento, tiene importantes repercusiones jurisdiccionales.

La aceptación del último argumento tiende a bajar las barreras de entrada a aquellos individuos, escuelas y programas capaces y deseosos de aplicar la lógica formal (por ejemplo, los modelos de elección racional) a problemas reales de gerencia pública. No obstante, eleva las barreras para aquellos programas a los que les falta la competencia técnica o la identificación disciplinaria necesaria. Por el contrario, la construcción del campo mediante métodos etnográficos, privilegia a las personas y programas con lazos cercanos a los profesionales y a los enfoques “prácticos” y relega a la irrelevancia los enfoques más académicos.

El argumento en este libro consiste en que el campo de la gerencia pública, concebido como la función ejecutiva en el gobierno, tendrá una identidad más fuerte, duradera y útil como un campo de actividad profesional y de investigación, si sus colaboradores y profesionales: 1) establecen los fundamentos intelectuales, en aquellos campos y subcampos académicos, que pueden iluminar el papel ejecutivo en el gobierno; 2) crean hábitos de razonamiento, intercambio intelectual y crítica adecuada al campo académico; y, 3) emplean sus habilidades intelectuales de una manera distintivamente útil para responder la interrogante central de la gerencia pública. Esta pregunta debe ser: ¿Bajo qué circunstancias y cómo hacen la diferencia para el éxito de las políticas públicas y los organismos públicos los ejecutivos y la función ejecutiva? Como un campo de enseñanza e investigación, la gerencia pública debiera equilibrar arte y ciencia para alcanzar la utilidad social y el respeto profesional. Este argumento se desarrolla en seis capítulos.

En el Capítulo I, establezco, como base para el desarrollo intelectual de la gerencia pública, las dinámicas políticas por las cuales la función ejecutiva de Estados Unidos ha evolucionado desde sus orígenes federalistas hasta hoy y por los cuales continuará evolucionando. Planteo esta pregunta en cuanto a la relativa importancia de los actores de primer plano y de las instituciones de fondo en una descripción precisa de Estados Unidos.

Los siguientes dos capítulos evalúan la gerencia pública desde las perspectivas de sus dos provincias. El Capítulo II examina el trabajo de los estudiosos en la comunidad de la gerencia pública, cuyo objetivo es el conocimiento para la comprensión de las funciones ejecutivas entendidas como gerencia pública, es decir, colaborando con el desempeño organizacional eficaz dentro de un marco constitucional. En el Capítulo III, se examina cómo los estudiosos de la gerencia pública en la comunidad de las políticas públicas, han buscado crear un conocimiento de base para comprender la función ejecutiva en el gobierno, entendida como gerencia de políticas, es decir, alcanzando los objetivos conflictivos, ambiguos y diversos de las políticas públicas.

Los dos capítulos siguientes ofrecen una perspectiva con gran potencial para unir – pero no comprometida- la materia de la gerencia pública. En el Capítulo IV, establezco

contrastes entre la perspectiva experiencial y analítica de la gerencia pública y argumento para la corrección del énfasis en la dimensión analítica del desempeño gerencial. El Capítulo V esboza la base del conocimiento adecuado para la “práctica analítica”, delineando los conceptos y las herramientas que pueden servir como fundamento para la investigación y la enseñanza para la práctica concebida de este modo.

Las repercusiones jurisdiccionales de las distintas maneras de crear y aplicar el conocimiento a la práctica profesional, se tratan en el Capítulo VI. Muestro cómo los reclamos de autoridad intelectual se sostienen de distinta manera por aquellos que consideran que los fundamentos del conocimiento se basan primordialmente en la experiencia y por aquellos que los consideran principalmente analíticos. Sostengo que es esencial un enfoque analítico para lograr credibilidad como profesión y, en última instancia, para mejorar los aportes de los estudiosos a la práctica eficaz, a fin de alcanzar el florecimiento en lo académico.

Los ejecutivos públicos, cuyas prácticas aspiran a informar los estudiosos y docentes de la gerencia pública, están diseñando las instituciones y organismos de financiación y prestación de servicios de salud. Están intentando dirigir los organismos públicos de asistencia social hacia resultados que mantendrán el compromiso de los estadounidenses con la justicia social. Intentan gobernar sistemas escolares parcialmente descentralizados y sistemas de atención de salud mental basados en la comunidad, a fin de mantener y mejorar el valor del capital humano del país. Los ejecutivos públicos son los actores fundamentales de la reinversión, reingeniería, reconsideración y reequipamiento de la regulación, el sistema federal y la aplicación de la ciencia al mejoramiento humano. Establecer fundamentos intelectuales para aconsejarlos en esta labor, vital para nuestra democracia y la credibilidad de las instituciones democráticas, está en el terreno de lo académico y de la enseñanza de la gerencia pública.

Un gobierno mal ejecutado, sea lo que sea en teoría, debe ser, en la práctica, un mal gobierno.

- Alexander Hamilton

Independientemente de cualquiera otra cosa que pueda ser incluida en este ámbito, la gerencia pública se preocupa esencialmente de la realización de la función ejecutiva en el gobierno. Esta función está dividida entre numerosos actores, ninguno de los cuales la ejerce en su totalidad. La gerencia pública tiene lugar necesariamente en un terreno más grande de políticas, instituciones y actores. La posición estratégica de un actor determinado es necesariamente incompleta, un ámbito de limitada influencia. Puede desorientar a los profesionales el tener que competir con las fuerzas centrífugas de la vida política. Para los docentes y estudiosos, el valor y el fundamento pueden resultar difíciles.

Por otra parte, una tensión estratégica invade la función ejecutiva. Esta tensión puede ser útil, aunque de manera un poco simplista, entendida como una entre los conceptos de gobierno jeffersoniano y hamiltoniano. ¿El énfasis en la gerencia pública estará en obtener una guía popular o de las partes interesadas antes del hecho, es decir, una consulta política o una deliberación pública que actúen como fuente de legitimidad de los propósitos ejecutivos? ¿O el énfasis estará en producir resultados y ser juzgado por éstos, es decir, en la responsabilidad después del hecho, acerca del desempeño y la evaluación dentro de los límites del derecho público?

Aparte de sus repercusiones filosóficas y programáticas, estos dos enfoques necesitan de diferentes tipos de ejecutivos. La gerencia jeffersoniana requiere habilidades para consultar, negociar y comunicar, una hábil perspicacia para sonsacar información para poder lograr el entendimiento y consentimiento público (Yates 1982; Reich 1990; Lindblom 1990; Schon y Rein 1994). La gerencia hamiltoniana necesita una persona con habilidades para tomar decisiones, organizar y “ejecutar” en su sentido literal: una persona adecuada para formular y llevar a cabo los planes y deberes. Por consiguiente, la elección del énfasis se relaciona de manera significativa con la investigación, la enseñanza y la práctica de la gerencia pública.

Algunos podrían sostener que las dos nociones de gobierno no se excluyen mutuamente, que pueden y deben ser reconciliadas (Reich 1990; Levin y Sanger 1994). Por ejemplo, esta es la opinión de Robert Reich, quien se refiere a la tensión que he descrito como el “dilema de la eficiencia y la receptividad”.

Al argumentar en contra, eligiendo cualquiera de los dos énfasis (aunque siguiendo el precedente de Peters y Waterman, de forma caricaturizada), Reich aboga por un enfoque que llama “deliberativo”. Como gerente público, uno propone, escucha, ajusta; se es

simultáneamente proactivo y reactivo, patrocinando e investigando las ideas de otros hasta que se asegura la acción.

Este es un aparato retórico útil, pero éste y otros aparatos similares, tales como “sonsacar información” (Lindblom 1990) y “reflexión marco” (Schon y Rein 1994), creo que fallan porque constituyen una guía para la creación y comunicación del “conocimiento para la práctica”.

Los gerentes públicos enfrentan demandas específicas en contextos determinados. Mientras que la deliberación puede describir una orientación temperamental adecuada, no puede ser una solución genérica para problemas específicos. El proceso elegido por el gerente puede conducir a la convergencia o divergencia, al consentimiento o disenso, a la claridad o confusión, a la aprobación de su statu quo o a su rechazo. Las soluciones necesitan reflexión y análisis, y diseños específicos que dirijan los asuntos contextuales básicos. Los problemas para los estudiosos y docentes se relacionan con las materias para la deliberación y con el cuándo, cómo y con quién deben conducirse estas deliberaciones si van a estimular la acción más que a dificultarla.

La elección y la ejecución

En el centro de la gerencia pública, ya sea jeffersoniana o hamiltoniana, hay un criterio estratégico: una elección relativa a los objetivos y acciones en escenarios específicos, que satisfagan criterios razonables. De acuerdo con Heclo (1977), yo llamaré a este ejercicio continuo de ese criterio ejecutivo, el “arte de gobernar”. Heclo sostiene que el arte de gobernar de la administración política, consiste en el “uso del cargo por personas en la cúspide del poder ejecutivo en una variedad de circunstancias” (p. 3) o, más específicamente, “cómo eligen actuar los líderes políticos” (p. 155). La verdadera prueba del arte de gobernar del ejecutivo político “es su capacidad para instituir los cambios que desea sin perder los servicios burocráticos que necesita” (p. 181).

Además, según Heclo, el “desempeño gubernamental puede entenderse como el producto del poder burocrático en épocas de liderazgo político”. Por “liderazgo político”, él se refiere a las tareas de “establecer dirección” y de “absorber de la presión”: “el arte de usar y arriesgar el poder (político democrático) a través de la acción” (p. 7). Los ejecutivos políticos se mueven en dos mundos: “la cerrada y estancada vida de pueblo de la comunidad burocrática y el abierto y desunido mundo de los ajenos a la política” (p. 112). El éxito significa “trasladar las acciones del gobierno a alguna dirección deseada” (p. 155). A diferencia de la política presidencial o gubernamental, en que lo que está en juego es el resultado electoral, la política burocrática “contempla tranquila, el trabajo entre bastidores, los reveses estratégicos, la cautela, satisfecha con los resultados en que todos pueden compartir algo del crédito” (p. 223). Y, Heclo sostiene que son importantes los ejecutivos y, especialmente, la manera en que éstos eligen conducirse. Nunca tendremos gerencia sin gerentes, insiste Heclo. “Es posible que ninguna reforma cambie la necesidad básica del arte de gobernar en la administración política” (p. 249).

No cabe duda, entonces, de que la gerencia pública eficaz necesita el ejercicio coherente del buen criterio bajo las circunstancias más demandantes y desorientadoras. Así, la práctica eficiente de la gerencia pública, requiere individuos con atributos extraordinarios. Lo que es discutible es la naturaleza de estos atributos. ¿Cuáles son las raíces del arte de gobernar?

Desafortunadamente, la gigantesca cantidad de obras preocupadas del éxito gerencial ha producido muy pocas ideas importantes, sino ninguna, relativas a la eficacia. Por ejemplo, en el campo de los “estudios de liderazgo”, los investigadores son propensos a encontrar lo que están buscando, y todo tipo de explicación ha sido buscada y encontrada. Algunos investigadores hacen hincapié en los objetivos de los gerentes o en el sentido de dirección o de valores como esenciales para el éxito. Una opinión relacionada con esto pone el énfasis en la fuerza del carácter del gerente o en la personalidad sana y estable, la capacidad para despertar e inspirar con el ejemplo moral y ético. Otros investigadores llaman la atención hacia habilidades gerenciales básicas: la capacidad de aprovechar los problemas, realizar tareas, tomar decisiones y motivar y organizar el trabajo. Aún otros enfatizan la sagacidad política de los gerentes, la capacidad para encontrar motivos comunes entre oponentes y la habilidad en tácticas políticas y de gerencia frente a los límites. Todas estas opiniones tienen mérito, pero ninguna, parece seguro decir, se basta por sí sola.

Tal vez la verdad más resonante, que surge del estudio de la eficacia, es que el éxito tiende a reflejar una buena combinación entre las aptitudes individuales y las exigencias de determinadas situaciones (Doig y Hargrove 1987). Según las circunstancias, individuos con habilidades y atributos muy diversos pueden ser eficientes. El estudio adecuado de la gerencia pública en esta perspectiva, comprende el estudio de las buenas combinaciones de personas y circunstancias. No obstante, el asunto no se resuelve tan fácilmente. Existen interrogantes vitales acerca de los distintos contextos dentro de los cuales trabajan los ejecutivos públicos, diferencias entre los mismos ejecutivos y, de especial importancia, el contenido de las interacciones entre los ejecutivos y sus circunstancias (Wilson 1989). ¿Qué es exactamente una buena combinación? Por desgracia, las posibilidades de buenas combinaciones pueden no ser transparentes a priori y puede que no sean repetibles ex post.

La pregunta clave para los estudiosos y docentes de la gerencia pública en escuelas profesionales es qué pueden hacer los ejecutivos públicos, si algo puede hacerse, para que una combinación dada funcione. El arte de gobernar como elección y ejecución desde una posición expuesta, implica una capacidad ejecutiva, basada en el conocimiento, la experiencia y las aptitudes, para elegir deliberadamente y con cuidado y para hacer bien lo que se eligió. Esto parecería que son habilidades que pueden aprenderse y la pregunta es cómo pueden ser identificadas y enseñadas.

No todos los que han estudiado organizaciones complejas están de acuerdo en que las habilidades aprendidas, en particular, las habilidades analíticas, son esenciales para aprovechar el máximo de las propias circunstancias. Por ejemplo, Charles Lindblom ha identificado tres tipos de prácticas exitosas: las tecnologías, para las cuales la buena práctica puede ser descrita sistemáticamente y, por lo tanto, enseñada; las artes, o actividades especializadas, que no pueden ser completamente reducidas a un código de prescripciones,

sino que tal habilidad puede ser mejorada a través de demostraciones y el aprendizaje; y, las prácticas indeterminadas, para las cuales el éxito no puede ser explicado a priori (Lindblom 1981, 246). Lindblom piensa que la “toma de buenas decisiones en las organizaciones constituye una práctica indeterminada”. De manera que muchos sostendrán (a fortiori, agregarían algunos) que es gerencia pública, que comprende -como lo hace- actividades mucho menos articuladas y numerosas que la toma de decisiones.

El criterio propio acerca del problema presentado por Lindblom tiene, según he dado a entender en mi exposición anterior, importantes repercusiones programáticas en este campo. La preparación para la práctica tecnocrática implica adquirir un conocimiento codificado que es relativamente simple, sino fácil, de describir y de llegar a dominar de manera demostrable; habilidades repetibles, conjuntamente con un cuerpo de técnicas para su aplicación. La preparación para una práctica indeterminada es una materia en general menos sencilla, que involucra una larga socialización y aculturación y formas sutiles de maestría casi estética: la capacidad para crear y mantener la visión para una organización, para dirigir a través del ejemplo, para insinuarse dentro de una realidad social y un proceso histórico.

La revisión de las obras sobre retórica de gerencia pública, podría sugerir que esta interrogante (tecnología, arte o práctica indeterminada) ya tiene una respuesta de consenso. Pocos etiquetarían la gerencia pública de tecnología. Pocos irían tan lejos, como presuntamente lo haría Lindblom en la dirección contraria, y etiquetarían la gerencia pública de práctica indeterminada. La mayoría de los estudiosos y docentes de la gerencia pública se han sentido cómodos con el término arte, en el sentido que, como lo expresa Majone, “el desempeño exitoso depende del conocimiento íntimo de los materiales, herramientas y procesos, y de la favorable relación personal entre el agente y la tarea” (Majone 1980, 9). En efecto, el término arte frecuentemente se aplica (por ejemplo, por Majone) para los subcampos de las políticas públicas más tecnocráticos: el análisis de políticas. La buena práctica, ya sea del análisis formal de políticas o de la gerencia pública, es un equilibrio entre el conocimiento técnico (*know-how*) y el instinto.

Declarar la gerencia pública como un arte en general y como el arte de gobernar en particular, podría parecer que soluciona la mayoría de los asuntos concernientes a la dirección que deben tomar estudiosos y docentes del campo, si han de contribuir al éxito de la práctica. Desafortunadamente, aún no estamos en el punto en que la investigación, los programas de estudio y las estrategias de la práctica pueden ser proyectados.

A la espera del milenio

Al plantear la interrogante en cuanto a qué ciencia política puede contribuir al estudio de la gerencia pública y al mejoramiento de la habilidad profesional, David Weimer expone, probablemente el problema más fundamental del contenido de la gerencia pública, aunque inadvertidamente:

“La ciencia política podría contribuir al mejoramiento de la habilidad profesional mediante la consideración más explícita... de las reglas e incentivos que limitan y

motivan la práctica... Sin embargo, los estudiantes de gerencia pública, quienes concentran su atención en los gerentes como los responsables de las decisiones, parecen estar formulando una pregunta diferente: ¿qué puede contribuir la ciencia política al mejoramiento de la habilidad profesional, *dando por sentado los acuerdos institucionales*? Una perspectiva general de los mayores enfoques intelectuales dentro de la ciencia política sugiere que la respuesta es “no mucho.” (1992b, 241-42; caracteres cursivos agregados).

Esta suposición de grandes consecuencias –que los acuerdos institucionales se dan por sentado, que la gerencia es una serie a corto plazo-, tal vez originada por la observación incisiva de Joseph Bower de que “Estados Unidos prácticamente ha negado a los ejecutivos públicos las herramientas de gerencia. Es casi cierto que los recursos disponibles de los ejecutivos de negocios (estructura y personas) son las limitaciones de los ejecutivos públicos” (Bower 1977). Este punto de vista se ha vuelto popular en la comunidad de las políticas públicas. (La comunidad de la administración pública parece rechazar tal perspectiva restrictiva, pese a que muchos de los tratamientos de la práctica administrativa describen el papel de los administradores como custodios, más que diseñadores de las instituciones). Behn sostiene que “cualquier énfasis en la perspectiva de la práctica de los gerentes públicos, tendrá una visión a corto plazo”.³ Levin (1986) es más expansivo:

“Algunos observadores han abogado por la necesidad de cambiar la estructura institucional y política, a fin de crear las condiciones para la innovación. Sin embargo, mientras *esperamos este milenio*, nuestra investigación sugiere que, incluso dentro de estas limitaciones, existe una gran posibilidad de que los gerentes puedan mejorar sus organizaciones. Nos concentramos en lo que los gerentes emprendedores han hecho dentro del *ambiente organizacional existente*. (p. 270; caracteres cursivos agregados).

Restringir la agenda intelectual de los gerentes públicos a “realizar el potencial de un escenario institucional y político determinado”, como sostiene Moore tiene desafortunadas consecuencias intelectuales y prácticas. Necesariamente perderán énfasis los problemas relativos al papel de los gerentes en el diseño de las instituciones políticas, el desempeño de las organizaciones a largo plazo y el interés en las disciplinas que dirigen tales asuntos organizacionales e institucionales. En cambio, la atención se dirigirá a identificar aquellas acciones y estados psicológicos que conducen a la consecución de logros inmediatos, donde uno debe vivir gracias a su propio ingenio y no mediante la propia comprensión de estructuras más profundas.⁴ Para la mayoría, la gerencia pública eficaz es efímera –aunque nadie lo pondría de este modo–.

³ Robert D. Behn, correspondencia privada con el autor, 28 de abril de 1993.

⁴ La formulación intelectual más útil de un enfoque tan delimitado para la gerencia sigue siendo Herbert Simon (1964).

Esta perspectiva de corto plazo no debería ser totalmente fatal para la profundidad intelectual si “determinados contextos” fueran modelados para mostrar cómo la variedad en las limitaciones a través de los escenarios, afecta la manera en que los gerentes se ocupan de realizar su potencial y cuáles son las consecuencias. (Por ejemplo, ver Lynn 1985; Lynn y Smith 1982). Sin embargo, modelar generalmente significa imponer, a priori, ideas sobre la fecha de recolección de datos, la investigación de casos múltiples y el análisis riguroso, disciplinas que ya no les caen en gracia a los estudiosos y docentes orientados al aquí y al ahora. Behn fácilmente reconoce que “existe un sesgo metodológico; es mucho más fácil identificar buenos resultados a corto plazo... que identificarlos... a largo plazo.”⁵

Existen aún más críticas fundamentales merodeando en el fondo de este debate: la hostilidad hacia el paradigma de la elección racional, asumida como sinónimo del término “analítico” en los estudios de políticas. Pese a que fue popularizado por Peters y Waterman, una versión académica de esta hostilidad realizada, por ejemplo, por los defensores de la ciencia social “pos positivista”, es que la racionalidad instrumental en el análisis de políticas, con su énfasis en la predicción y el control, es profundamente antidemocrática (Fischer 1993). De esta manera, no es sólo el “sentido común excepcional” (Peters y Waterman 1982, xiii), sino el profundo idealismo jeffersoniano/madisoniano lo que justifica una postura antirracionalista.

No obstante, el debate no es tan polarizado como eso tampoco. Dos estudios recientes sugieren el resurgimiento del interés en las instituciones. Barzelay sostiene que:

“El campo académico de la gerencia pública modula y extiende varias tradiciones de pensamiento y escritura acerca de los asuntos públicos, las organizaciones públicas, las profesiones y la acción individual. Las tradiciones incluyen la administración pública, la planificación, la implementación de las políticas públicas y el derecho administrativo. Las modulaciones y extensiones incluyen el desarrollo del concepto de estrategia organizacional en el sector público, refiriéndose directa y sistemáticamente al papel de los funcionarios no electos en el proceso de diseño de las políticas, adaptando las concepciones de administración pública al contexto de las complejidades organizacionales, sociales y tecnológicas, y estudiando las funciones y la práctica del liderazgo en el terreno público” (1992, p. 1).

De esta manera, Barzelay ve a la gerencia pública como mucho más que una gratificación inmediata de ambición política, incluidas las “concepciones de administración pública”. Desde una perspectiva diferente, Kelman considera que la misión de las escuelas profesionales es la de contribuir “al crecimiento de una cultura de gerencia pública” que valore la *producción de servicios públicos* (1987, 281; caracteres cursivos agregados).⁶

⁵ Ver nota 3.

⁶ En esto, él hace eco de Rosenthal, quien, en “Managing Government Operations” (1982), implícitamente critica la perspectiva de la gerencia pública sobre altos ejecutivos, distrayendo la atención de los asuntos glamorosos y dirigiéndola hacia el “trabajo diario” de las operaciones de gerencia. Rosenthal aplica las

Como metáforas, los términos “producción” y “operaciones”, dirigen la atención a los problemas estructurales y es más posible que conduzcan a una apreciación de las ciencias de las organizaciones e instituciones y a las grandes fuerzas de formación de la eficacia ejecutiva, más que a metáforas tales como liderazgo, empresa o innovación, que llevan a los ejecutivos públicos a situaciones de irrupción y heroísmo, que tienen éxito a pesar del sistema. Sin embargo, estos últimos están a favor de las posiblemente desafortunadas repercusiones para la eficacia gerencial. Si el arte de gobernar está limitado a lo que puede hacerse aquí, ahora y cómo, y sólo por emprendedores que toman riesgos, entonces el ámbito de la práctica eficaz disminuye a poco más que actos simbólicos.

¿Técnica o visión?

Sin embargo, existen otros problemas aparte de la maleabilidad de las instituciones, que afectan las estrategias para la investigación, la enseñanza y la práctica. ¿Cómo debiera enseñarse y definirse el conocimiento del arte? Algunos harían hincapié en el “conocimiento de los materiales, las herramientas y los procesos” (esto es, un énfasis hamiltoniano), mientras que otros enfatizarían la “relación personal entre el agente y la tarea” (es decir, un énfasis jeffersoniano). Los desacuerdos adquieren dos formas: aquella entre la experiencia y la heurística, y aquella entre los principios y las reglas.

¿Experiencia o heurística?

Una discusión se produce entre los que abogan, por una parte, por el conocimiento destilado de la experiencia práctica en la materia en los principios de aplicación general –un enfoque que ha llegado a ser conocido como la escuela de la “mejor práctica” y, por otra, el conocimiento basado en la validación empírica de las proposiciones útiles derivadas de modelos anteriores –lo que yo llamo la escuela de la “heurística aplicada”–. Chester Barnard (1968) es el modelo para la investigación de la mejor práctica (véase su prefacio a “The Functions of the Executive”, que propugna la práctica como el fundamento del campo académico, más que a la inversa). Simon, Thompson y Smithburg (1991) y, en general, la Escuela Carnegie (como lo demuestra, por ejemplo, en “Essence of Decision” de Allison (1971, 20 y siguientes), es el modelo para construir el conocimiento práctico sobre la base de un conocimiento realmente comprobado y conceptualmente cimentado.

El enfoque de la mejor práctica es fundamentalmente experiencial. El “profesional reflexivo” de Donald A. Schon (1983) podría parecer que capta la esencia de este tipo de práctica gerencial. Al abandonar la idea seductora, asociada convencionalmente con el profesionalismo, de que el éxito en la práctica necesita racionalidad técnica, él advierte, a

categorías tradicionales de los sistemas de operación: línea (o flujo) de operaciones, talleres de trabajo por demanda y proyectos, a casos específicos, concluyendo que “los funcionarios públicos preocupados del desempeño de las operaciones gubernamentales, debieran tratar de introducir perspectivas operacionales al inicio de los procesos de formación de políticas y, así, anticiparse a los potenciales problemas” (1982, 291).

favor de la “reflexión en acción”, una interacción constante entre gerente y contexto, en la cual ambos podrían ser cambiados en el proceso.

Lee Bolman y Terrance Deal (1991), siguiendo a Schon, defienden la habilidad artística como el fundamento para la eficacia gerencial, es decir, interpretar la experiencia y expresarla en una forma que los demás puedan sentir, comprender y apreciar. Sin embargo, Bolman y Deal son más prácticos en este aspecto: la habilidad no lo reemplaza ni es una alternativa para la tecnología, sino una mejora esencial de ella. La habilidad artística permite que la emoción, la sutileza y la ambigüedad rodeen asuntos que, no obstante, podrían tener una técnica básica. Cualesquiera que sean las habilidades técnicas de un individuo, “el líder como artista se basará tanto en imágenes como en memos, en la poesía como en las políticas, en la reflexión como en el mando y en el replanteamiento como en reequipamiento” (p. 19).

En un libro reciente (1994), Schon, con Martin Rein como coautor, proponen el concepto de “reflexión marco” más allá, como un proceso para enfrentar complejos problemas de políticas que dominan lo que ellos llaman “práctica de políticas”, la que incluye la gerencia pública. Ellos aconsejan a los estudiosos y docentes que colaboren con los profesionales para alcanzar el objetivo de comprender los fundamentos para el pensamiento y la acción profesional, exigiendo el rechazo de la dependencia en el análisis gobernado por los protocolos normales de la ciencia social.⁷ Así desplegados, los estudiosos contribuirían con la preocupación de identificar una lógica causal adecuada para las circunstancias en cuestión. Sobre la base de esta comprensión, los estudiosos y docentes podrían estar en situación de ayudar a los profesionales a reflexionar de manera activa en los “marcos” o modos de pensar que motivan su comportamiento y, quizás, cambiar aquellos marcos que son adversos al éxito de las políticas.

Si se toman literalmente, estas perspectivas parecen condenar la investigación sistemática basada en las ideas “normales” de la ciencia social, así como en la educación pre-profesional que ofrece la práctica analítica. Sin embargo, aun si el éxito gerencial no puede explicarse a priori, las rarezas del éxito pueden aumentarse si se expone al mayor número posible de gerentes, actuales y potenciales, mediante la experiencia indirecta en el estudio de casos y de las prácticas y talleres supervisados, a la práctica de la reflexión de la propia identidad, que conduce a la identificación de la lógica causal de las mismas políticas y problemas gerenciales. Según lo reconocen Schon y Rein, los modelos conceptuales de las ciencias sociales bien podrían resultar útiles en tal investigación. A partir de dicha reflexión surgirán las ideas que, aunque varíen entre individuos y contextos, mejorarán las expectativas de un comportamiento eficaz mediante una incalculable apertura mental, un instinto para observar en forma activa, respeto por los detalles, un instinto para la ordenación causal y la orientación proactiva.

⁷ Si se utiliza con los gerentes, la reflexión marco constituiría una “hermenéutica” de la gerencia pública, una forma de *Geisteswissenschaften* en que el objetivo de estudio consiste en descubrir los significados que la realidad gerencial encierra para los profesionales. Para una visión general de los métodos de la ciencia social que son importantes para el argumento en esta monografía, vea Lindblom (1990, 135-56).

La intimidad necesaria para la mejor práctica se puede obtener, entonces, a través de la enseñanza de la exposición misma o indirecta, según Peters y Waterman lo expresarían, a la gestáltica de la gerencia. El campo académico debiera preocuparse de disponer y clasificar estas tareas de manera útil e identificar los comportamientos que, *ex post* y en determinadas manos, hayan demostrado ser eficaces. De esta actividad emergerán principios, marcos, historias y listas de control *ex ante*, para componer un repertorio de matrices o “jugadas” para la mejor práctica o el comportamiento gerencial eficaz.

Los estudiosos de la mejor práctica dudan que, comparado con el conocimiento práctico destilado inductivamente (e intuitivamente) de casos y episodios de actividad gerencial, la ciencia social dirigida a la teoría convencional tiene muchísimo más que ofrecer que lo trivial a aquellos que buscan un conocimiento íntimo de los materiales, herramientas y procesos de la gerencia pública. La mayoría de los académicos partidarios de la postura de la mejor práctica, parecen estar convencidos de la perspectiva de Dror de que la “toma de decisiones es un fenómeno existencial... demasiado complejo y dinámico para ser aprehendido en detalle mediante conceptos, modelos y teorías” (Dror 1983, x).⁸

Si, en contraste con el punto de vista experimentalista, uno cree que los materiales, herramientas y procesos intelectuales son elementos esenciales de la gerencia, entonces se necesita un enfoque diferente, más analítico, para la investigación y la enseñanza.

Un enfoque analítico comienza con el supuesto que la gerencia pública enfrenta “una realidad desordenada” de datos, observaciones, opiniones, hechos y, no hay que olvidar, de seres humanos. La tarea intelectual de los gerentes es comprender o explicar la desordenada realidad con el objeto de obtener suficiente control sobre los eventos para influir en el futuro de manera intencional, por ejemplo, asegurar la adopción de una política, considerar un mínimo de consecuencias inesperadas en la implementación de esa política, lograr un determinado resultado. La pregunta es: ¿cómo puede alcanzarse este tipo de comprensión instrumental?

La maestría que se busca es la capacidad de usar un repertorio de modelos analíticos como heurísticos, es decir, como instrumentos para la experimentación, en forma de ensayo y error, con enfoques hipotéticos distintos para los problemas y asuntos complejos, ya sea que estén relacionados con el contenido o los motivos de las políticas o los medios institucionales y de procedimiento para la consecución de los resultados propuestos. La “heurística aplicada” fue el método fundamental utilizado en los primeros trabajos académicos de los estudiosos de las políticas públicas, resumidas en el Capítulo III.

Una elaboración útil de este tipo de explicación de la ciencia social, en el contexto de la evaluación de las contribuciones intelectuales de “Essence of Decisión”, fue planteada por Bendor y Hammond (1989). En su opinión, la heurística es una de las especies de “esquemas explicativos” deductivos, verbales o marcos conceptuales, que pueden emplearse para “descubrir las explicaciones apropiadas para el fenómeno desconcertante” (p. 48). Una

⁸ En este espíritu, es típica la evaluación de los modelos de elección racional de O’Toole como fundamento para la práctica en redes inter-organizacionales: “la implementación real de las redes contiene complicaciones que el modelado no puede ignorar ni dirigir de manera adecuada” (1993, 15).

heurística útil tiene dos características importantes: 1) produce proporciones no verificables y no es meramente “un sistema de archivo para cada posible acontecimiento” (Bendor 1994, 37), y 2) cuando se aplica a determinadas situaciones conducirá, de manera razonablemente frecuente, a ideas que mejorarán la eficiencia del gerente.⁹

Un ejemplo es la proposición heurística de que la organización interna de una empresa afecta la agenda decisoria de un ejecutivo; una organización funcional necesitará ejecutivos para coordinar sus esfuerzos, mientras que la organización programática necesitará ejecutivos para solucionar los conflictos de asignación de recursos. La aplicación de esta heurística en una situación dada puede conducir al ejecutivo a la idea de que las rutinas existentes restringen inadecuadamente el criterio del ejecutivo; si las estructuras internas se cambian de determinadas maneras, la influencia de un ejecutivo sobre la acción de la empresa probablemente será mejor. Si la experiencia sugiere que esta heurística, y una lógica causal determinada, “funciona” en un número significativo de casos, esto es, conduce a las reorganizaciones ejecutivas que, en última instancia, mejoran el desempeño organizacional o la consecución de las políticas, un docente podría querer incluirla en el programa de gerencia pública.

Desde esta perspectiva, los programas de posgrado de políticas públicas y administración debieran concentrarse en ayudar a los estudiantes a adquirir las habilidades para identificar y aplicar una heurística útil, y de este modo prepararlos intelectualmente para identificarlas, aprender de ellas y resolver los problemas sociales con responsabilidad ante las intervenciones de las políticas: los problemas que aparecen en las agendas decisorias en la vida política. Con cierta capacitación en la heurística, complementado con el conocimiento de profesionales reflexivos, los estudiantes, posgraduados o profesionales serán preparados de manera adecuada para su aprendizaje como alumnos en práctica y en trabajos para principiantes. Sin embargo, las escuelas no debieran intentar enseñar, o al menos no enfatizar, lo que no se puede enseñar –la sutil combinación de políticas y poesía que necesitan determinados contextos- o malgastar recursos escasos simulando el aprendizaje del mundo real cuando éste lo hará mejor. La misión apropiada de la educación profesional consiste en la preparación para el aprendizaje en el trabajo, más que las malas simulaciones del trabajo mismo.

¿Principios o reglas?

Otro argumento relativo a la manera de enfocar la investigación y la enseñanza que surge en la comunidad de las políticas públicas, se refiere a la elección entre principios y reglas. El resultado final de la persecución del conocimiento del arte, dice Bardach, puede ser lo que él llama “principios significativos”, esto es, “débiles, pero inocuas generalizaciones acerca de lo que merece atención y el modo en que un gerente debiera prepararse

⁹ La palabra “heurística”, como la palabra “retórica”, a menudo se usa incorrectamente en un sentido peyorativo. Yo mismo lo hice en Lynn (1987b) y lo lamento.

psicológicamente para relacionarse con el mundo”. El problema con afirmaciones que son “universales, atemporales, profundas, poderosas... *y nunca inaplicables*” es que no siempre son importantes para prescribir, o explicar, situaciones específicas” (Bardach 1987, 191; caracteres cursivos agregados).

Esta observación tiene importantes repercusiones para el campo académico. Bardach continua diciendo que “los estudiosos pueden compilar, aclarar y explicar... principios, pero debido a que los principios proporcionan significados en vez de verdades, por lo general, los esfuerzos de validación empírica no vienen al caso” (p. 197). Bardach sostiene que sería más útil formular reglas: afirmaciones condicionales que postulan la existencia contingente de una mejor manera general en situaciones determinadas.¹⁰ Frederick Mayer extiende este punto: “Debemos saber si (las prescripciones) han tendido a funcionar en situaciones similares en el pasado... Si no existen situaciones similares (o si no las podemos definir), si no existe manera de generalizar desde la experiencia..., entonces los estudiosos tienen poco que decir a los profesionales” (1992, 323).

Behn y otros, que consideran que la preparación psicológica y el descubrimiento de significado son esenciales al éxito gerencial, sostienen que el tema es precisamente la universalidad de los principios. Behn reconoce que “los principios de la gerencia, por lo general, son contradictorios” (1988, 660) y que “nunca pueden probarse” (1992, 318). Además, concuerda que “todos los principios gerenciales son correctos”. La tarea del gerente es “determinar cuáles son importantes y cómo pueden adaptarse al problema en cuestión” (1988, 660). Tomar tales decisiones constituye una habilidad que se mejora con más facilidad a través del estudio de la mejor práctica, y no mediante la búsqueda de la validación empírica, de la misma forma en que los estudiantes ambiciosos de ajedrez estudian las jugadas de los grandes maestros.¹¹

Vale la pena observar que Woodrow Wilson inauguró la búsqueda de un “principio estable” para gobernar el comportamiento gerencial. Frederick Taylor y Luther Gulik llevaron la identificación de los principios a un nivel muy alto en la administración pública. Desdeñosamente etiquetados de “proverbios” por Robert Dahl (1947) y Herbert Simon (1946), quienes demostraron las inconsistencias mutuas de los principios populares, el atractivo de los principios decayó. Sin embargo, Leonard White sostuvo, aunque reconociendo la lógica del ataque de Simon, que el hecho de que los principios sean generalmente contradictorios “sólo significa que no hemos llevado nuestro análisis lo

¹⁰ Además, “la energía científica se invierte mejor” en el mejoramiento de un tipo de regla en particular: aquellas “que ayudan a protegerse contra del fracaso, en vez de aquellas que ayudan a lograr el éxito” (Bardach 1987, 198). En esto él repite a su colega Martin Landau (1973).

¹¹ Bendor y Hammond (1989), igual que Behn, establecen una analogía entre sus enfoques metodológicos y el aprendizaje del ajedrez. “Los estudiosos que intentan explicar hechos complejos son como los jugadores de ajedrez que buscan soluciones en espacios de problemas muy grandes” (p. 49). Los modelos heurísticos ayudan a los estudiosos a descubrir las pistas, haciendo burdas adivinanzas, respecto de la parte del espacio en que deben buscar primero. Parecería que la adquisición de habilidades en el ajedrez es una metáfora inconvenientemente imprecisa si es que Behn y Bendor y Hammond pueden sacar consejos metodológicos contrarios a partir de ella.

bastante lejos, ni descrito las situaciones determinadas en que uno prevalece sobre el otro, ni hemos encontrado criterios para pesar la importancia de cada uno en las distintas circunstancias” (White 1950, 39). White sostuvo, anticipándose a Bardach, la necesidad primordial de identificar “reglas generalmente válidas” para acciones a gran escala (p. 39).

La presión por establecer principios, aunque suprimidos temporalmente, ha vuelto a ganar popularidad a través de la creciente comunidad de la gerencia pública, tanto en la administración pública (Bozeman y Straussman 1990; Rainey 1991; Denhardt 1993) como en las políticas públicas (Rumsfeld 1976; Chase y Reveal 1983; Lynn 1987a, 270-72; Behn 1988; Cohen 1988; Barzelay 1992, capítulos VII-VIII; Levin y Sanger 1994; Haas 1994). Sin embargo, poco se ha seguido el consejo de White de llevar el análisis más allá. Como resultado, existen relativamente pocas reglas o conclusiones contingentes (Rosenthal 1982; Hargrove y Glidewell 1990, capítulo III; Lynn 1990; Barzelay 1992, capítulo VI), y relativamente poco interés en el debate. Pareciera que la comunidad de la gerencia pública está poniendo cimientos para la práctica profundamente en principios *inestables*.

El gerente analítico

¿Aquí y ahora o después y allá? ¿La experiencia y los principios o la heurística y las reglas? Se trata de interrogantes esencialmente empíricas: ¿en la investigación, cuál es el énfasis que resulta más eficiente en el mejoramiento de la práctica? No obstante, raramente se tratan de esa manera, quizás porque obtener pruebas “concluyentes” sobre la eficacia gerencial es muy difícil.¹² El debate acerca de la manera de crear conocimiento para la práctica, se ha convertido esencialmente en ideológico. Los defensores de diferentes puntos de vista rara vez se involucran en las proposiciones gramaticalmente correctas de los demás, y apelan a audiencias públicas diferentes para la aprobación. Los defensores de enfoques más reduccionistas buscan su apoyo entre los profesionales. Los que propugnan enfoques más analíticos se encuentran cómodos entre los académicos.

Creo que existe un fundamento razonable para elegir el énfasis. El problema con las perspectivas reduccionistas de la gerencia pública es que ellas son, a todas luces, erróneas en sus premisas y, por esta razón, difícilmente pueden ser una guía constructiva para el campo académico, la enseñanza y la práctica. Creo que un estudio desapasionado de casos o la observación directa y desprejuiciada de la práctica, revelarán la medida en que los ejecutivos públicos modelan los marcos institucionales para el diseño de las políticas y la ejecución.

Casi todos los problemas significativos en la agenda de las decisiones políticas involucran asuntos estructurales e institucionales, y los ejecutivos públicos participan en su deliberación y resolución. Prácticamente toda función ejecutiva de importancia implica seleccionar las reglas que gobiernan el flujo de información y de ideas, dentro y entre los

¹² Las excepciones son dos estudios empíricos del problema: ¿los buenos gerentes andan a tientas? Una de las respuestas (Golden 1990): “Sí, lo hacen”. La otra respuesta (Straussman 1993): “Si lo hacen, no se sabe si eso es bueno o malo”. Es discutible que esto constituya “profundidad”.

organismos y que influyen en el contenido tanto del problema como de las agendas decisorias. Los ejecutivos son los modeladores de los contextos que afectarán las políticas públicas, tanto en el corto como en el largo plazo. Ellos heredan los legados estructurales de sus predecesores, los modifican y los rediseñan, y dejan sus propios legados a sus sucesores.

Los estudiosos y los docentes que pasan por alto o rechazan la mayoría de los contenidos institucionales e intelectuales vitales de la gerencia pública no sólo están equivocados en sus análisis de la naturaleza de la gerencia pública, sino que han caído en su propia trampa. Al descartar o restarle importancia al papel de la racionalidad técnica o instrumental como una dimensión de práctica eficiente, no tienen donde ir, sino hacia el “Corazón de las tinieblas” de la gerencia en búsqueda de Kurtz, el legendario gerente público, a la vez que emprendedor, innovador, tomador de riesgos, protector de la Constitución y la fuerza civilizadora, todo coraje y fuerza, poseedor de atributos que, ¡lamentablemente!, son casi imposibles de enseñar.

La trampa se puede evitar fácilmente, tomando una perspectiva lo suficientemente amplia acerca del liderazgo ejecutivo público. Existe una idea de la experiencia que se pierde, una idea que infunde los trabajos clásicos sobre el liderazgo ejecutivo, inspirados por prácticas que están pasando al olvido.

En una colección sorprendentemente profética de ensayos (Gaus et al. 1936), Marshall Dimock intentó colocar la administración en un contexto más amplio:

“Aquellos de nuestros funcionarios administrativos permanentes, *quienes tienen grandes responsabilidades*, debieran ser competentes para sopesar las políticas sociales. Deben elegir los cursos de conducta que repercutirán en el beneficio público... El campo de la administración pública debe hacer hincapié en la teoría, la filosofía y los problemas sociales del moderno modo de vida colectivo, en vez de contentarse con enseñar las técnicas de ejecución que parecen ser inútiles.” (p. 129; caracteres cursivos agregados).

En el libro “The Art of Judgement” (1983), Sir Geoffrey Vickers identifica cinco dimensiones de las habilidades:

- El equilibrio de los riesgos, limitaciones, oportunidades e intereses, que necesita un proceso constante de evaluación y valoración.
- La integración de lo incompatible, una “habilidad instrumental”, dice Vickers, y que significa “crear valor”, en contraposición a “reclamar valor”.
- La determinación de las prioridades –decidiendo qué importa más en términos de consecuencias para el sistema-, que necesita “un rara medida de disciplina mental” y buena sincronización.
- La satisfacción de las necesidades inmediatas sin sacrificar los ideales ni abandonar los sueños.

- La formulación de la ideas (“la potencia de los sueños”, en palabras de Vickers) con el potencial para transformar situaciones y de promover la expansión de las ideas desde sus creadores hacia otros (p. 111-12).

Sin embargo, según Vickers, “el elemento más esencial es la habilidad para aprender”, de mejorar las propias capacidades “no sólo el criterio instrumental, sino también el criterio apreciativo, no sólo el saber cómo, sino el saber que” (p. 112). Esta idea específica de aprendizaje repite el concepto de profesionalismo de Andrew Abbott (que trataremos más adelante en el Capítulo VI) y que puede expresarse de la siguiente manera: un ejecutivo, que en su manera de actuar es un profesional, tiene la capacidad de ejercitar la disciplina mental y la habilidad para aprender, de la que puede decirse que significa la capacidad para aplicar un repertorio de abstracciones a situaciones nuevas, y para redefinir problemas y tareas de acuerdo con las circunstancias.

Para ilustrar más esta idea de disciplina mental y habilidad a la luz de las necesidades de la gerencia pública, es aleccionador revisar un gran apéndice olvidado del libro de Chester Barnard, “The Functions of the Executive” (1968). En un ensayo titulado “The Mind in Everyday Affairs”, Barnard, cuyo enfoque es exclusivamente experiencial, da argumentos para reconocer la importancia de los “procesos no lógicos” para tener éxito en la gerencia. Son estos procesos los que dan lugar a reacciones oportunas, ideas intuitivas y, en última instancia, a buen criterio. Para los “gerentes importantes”, Barnard continúa, los procesos de razonamiento lógico son necesarios, “pero desventajosos, si no están subordinados a procesos intuitivos muy desarrollados” (p. 320). Entonces, está bien desarrollar “la eficiencia de los procesos no lógicos”. ¿Cómo se puede hacer esto? La respuesta de Barnard es “mediante el condicionamiento de la mente”, a través del “abastecimiento adecuado de la mente” mediante el estudio y la experiencia y, con la mente así abastecida, “ejercitando las facultades no lógicas” (p. 321).

El punto es que el estudio –que abastece y condiciona la mente– es parte de la preparación para la práctica eficaz. El estudio se refiere a la adquisición de “hechos, conceptos, patrones” que la mente usa, de manera tremendamente intuitiva, para formular la acción. En esta perspectiva, el problema no es si estudiar o no los marcos conceptuales como heurística, sino qué heurística estudiar y, especialmente, qué conceptos prepararán la mente para su trabajo no lógico, más intuitivo. Es este sentido, Bendor y Hammond (1989) observan, en defensa del valor de los modelos heurísticos, que “los marcos conceptuales no son vacuos, esto es, pueden afectar significativamente el pensamiento sin ser completamente explícitos ni deductivos”. En otras palabras, la capacitación en la heurística es la manera de abastecer y condicionar la mente para su trabajo intuitivo, creativo.

El concepto de Philip Selznick acerca del liderazgo institucional abarca la noción de “el líder como educador” (1984, 157). Sostiene que el líder como educador “requiere una capacidad para interpretar el papel y carácter de la empresa, para percibir y desarrollar modelos de pensamiento y comportamiento, y para encontrar modos de comunicación que inculcarán perspectivas generales, más que meramente parciales”. El objetivo del líder es

lograr una situación dentro de la organización en que las políticas ganen “apoyo espontáneo y razonado”. Aunque no lo dice explícitamente, la repercusión inexorable del argumento de Selznick es que el liderazgo eficaz es conceptual y reflexivo, que implica la retórica fundada en el razonamiento.

Según ha sostenido Gerald Holton (1988), entre muchos otros, es verdad que la defensa decidida de la “ciencia” debe reconocer el papel de la intuición en el desarrollo de ideas para la acción y para la reflexión de la acción no sólo en el trabajo científico. Es igualmente cierto que los experimentalistas decididos, también, deben reconocer el papel del estudio y la capacidad para conceptualizar, a fin de penetrar las impresiones superficiales para mejorar el valor de la experiencia. Si no se logra comprender la medida en que las situaciones, acciones y acontecimientos tienen una ordenación causal, y que el gerente público es un diseñador del orden, es un error tan primordial como el no comprender la medida en que la suerte y los descubrimientos fortuitos, accidentes de sincronización, y la intuición sutil sobre las personas y las situaciones, son también influyentes.

La falacia subyacente del concepto de “profesional reflexivo”, y muchos de sus derivados populares en la gerencia pública discursiva, es que la razón y la intuición, el cálculo y la creatividad, la resolución de problemas y la práctica de ningún modo son antitéticos ni tan irreconciliables como las epistemologías de Platón y Aristóteles. En contraste con las opiniones como las de Altshuler, Levin y Nathan, el ejercicio del arte de gobernar en el desempeño de la función ejecutiva en el gobierno está bien atendido, aunque no está completamente definida, por el desarrollo y uso de las habilidades analíticas críticas. Por consiguiente, crear y aplicar un cuerpo adecuado de conocimiento es una actividad necesaria de los estudiosos y docentes universitarios en el campo de la gerencia pública.