

ALGUNAS LECCIONES EN GESTIÓN PÚBLICA COMPARATIVA

BRUCE PERLMAN¹

I. Introducción:

En las ciencias sociales, los métodos son aprendidos o prestados de las ciencias físicas y naturales. Algunos científicos naturales han tratado de poner las ciencias sociales en pie de igualdad con las ciencias naturales buscando sus raíces en la biología (Wilson*). Algunos filósofos han cuestionado la eficacia de este esfuerzo señalando que un análisis de lo que ocurre en la vida social es distintamente "moral", en el sentido de filosofía moral, más bien que "natural" en el sentido de la filosofía natural (Louch,* McIntyre*). Sin embargo, aunque siguen siendo discutidos, ninguno de estos puntos de vista han influenciado mucho el desarrollo de la metodología de las ciencias sociales – el primer punto es muy grandioso para resultar un método específico de ciencia social y el segundo ha sido ampliamente ignorado por científicos sociales académicos.

El modelo standard en la ciencia natural es el "nomotético" o sea el de cobertura legal (Hanson*). Éste apunta a descubrir principios generales que pueden ser aplicados a situaciones particulares y que llevan fundamentalmente a predicciones sobre ellos y así tener seguridad sobre qué hacer para controlar o cambiar estas situaciones. Este punto de vista ha sido complementado por una contribución específica de las ciencias sociales que puede llamarse el "modelo antropológico" que compara situaciones en un gran concepto unificador como "cultura" o "estructuras profundas" y centra la comparación con contraste- eso es, el enfoque es en cómo son iguales en el sentido que no se diferencian. El desafío para el primer punto de vista es identificar las variables dependientes correctas para el estudio y el reto del segundo es identificar las variables independientes correctas.

En el estudio de gestión, incluida la gestión pública, estos dos puntos de vista se duplican. El primero se encuentra en el enfoque de los "principios" o "ciencias administrativas" que busca derivar un conjunto de principios que cubren todas las situaciones. El segundo enfoque ha sido llamado el "modelo por contingencia" o la idea de que las situaciones o ambientes – sean contextos para acciones personales o institucionales- tiene factores similares a ser considerados – por ejemplo, madurez del grupo, autoridad o estabilidad- y que el entendimiento

¹ B.A. in Social Science/History, California State Polytechnic University, 1972. Ph.D. in Government, Claremont Graduate School, 1980. Associate Professor, School of Public Administration, Anderson Schools of Management, University of New Mexico.

de estos factores, y su interacción, nos llevará a principios generales que nos dirá cómo conducir estas situaciones. Un tercer modelo no científico, el "enfoque de caso" apunta al entendimiento de la similitud a través de la particularidad y está basado en la experiencia y en el razonamiento moral como método más que como es en la ciencia (Garvey, 1997).

En el estudio de la gestión pública- la práctica del liderazgo, organización y supervisión institucional público- es relativamente nueva comparado con el estudio de Administración Pública que se enfoca tanto en el contexto político y legal de la gestión pública como lo hace en la práctica de gestión misma. Lo que llamamos gestión pública se ha enfocado en dos cosas: los "cómos" o técnicas de eficiencia gestional en el contexto del sector público, y los "porqués y qués" o premisas de valor y prácticas habituales que componen el contexto del sector público. Esta última idea debe casi todo su ímpetu a la Administración Pública y es un remanente de su enfoque inicial en normas, leyes, éticas y su énfasis subsecuente en las ciencias políticas. Ese último concepto debe su mayor desarrollo a las ideas encontradas en la administración de negocios y en influencias de economía de gestión tal como la psicología social.

Sin embargo, a pesar de su novedad, la gestión pública ha existido un tiempo suficientemente largo para recibir las influencias de la administración de negocios en el movimiento conocido como "renovación gestacional" y que esta influencia haya desarrollado una variable distinta conocida como "Nueva Gestión Pública". Esta variable es un movimiento que empezó en los ochenta y que tiene una prescripción peculiar por la estructura, organización y desarrollo de instituciones públicas que ha tenido un interés particular de las economías en vías de desarrollo porque ha sido recomendado como una solución a lo que las aflige por parte de instituciones donantes internacionales como el World Bank y otros.

Este estudio tiene dos finalidades. La primera es discutir el fracaso del "managerialismo" y de la "Nueva Gestión Pública" como un contexto para la Gestión Pública Comparada. La segunda finalidad es discutir algunas lecciones generales deducidas de la Gestión Pública Comparada basada en las experiencias personales del autor.

II. Managerialismo y la Nueva Gestión Pública

A. Managerialismo

Managerialismo es la suposición de que no hay una diferencia fundamental entre el sector público y el privado. Muchos han argumentado que es cada vez más difícil diferenciar entre estos dos sectores y que sus diferencias son borrosas, si es que existen. El managerialismo realiza tres rasgos dominantes para este argumento. Primero, que los gobiernos han comercializado y adoptado en las instituciones públicas enfoques más parecidos a los negocios. Segundo, que los gobiernos utilizan las mismas prácticas de gerencia que utilizan las instituciones privadas y que esto ha llevado a una fuerte similitud funcional de los sectores especialmente en los niveles de gerencia intermedia (Johnston, 1998). Que la prestación de servicios públicos comprende relaciones complejas entre lo público, lo privado, sectores sin fines de lucro usando mecanismos como donaciones, vouchers, y subsidios y que estos factores hacen que la distinción operacional entre los sectores sea aún menos relevante.

Las nociones del Managerialismo han llevado al abandono tanto nominal como práctico de la Administración Pública como un campo de estudio por muchos y lo han reemplazado por el estudio de gestión pública (Johnston, 1998). Esto ha desafiado las ideas tradicionales sobre el sector público y, en ciertas circunstancias, ha llevado a una confusión respecto a los roles de actores estratégicos claves (Lane, 1996). Aunque algunos académicos que trabajan en el área de Administración Pública han ejercido influencias sobre la adaptación del gobierno y han argumentado en contra de la orientación managerialista, los políticos, los funcionarios públicos de elite, y los economistas han tenido más influencia en el proceso de establecer agendas del gobierno. Curiosamente, los argumentos de parte de cada lado del debate han permanecido sin solución, pero el proceso de cambio hacia el managerialismo permanece aún sin contestación. El enfoque economicista de los managerialistas ha sido el más exitoso en la formación de políticas de gobierno durante los últimos años. Los anti-managerialistas y los pro- Administración Pública argumentan que la adopción de técnicas de gestión privada no tomó en cuenta las condiciones locales y no logró el objetivo para el cual fue llamado. Notablemente, en este aspecto está la crítica de cómo nociones de la "gestión estratégica" fueron prestados del sector privado. Sin embargo, las crisis fiscales han cambiado las prioridades gubernamentales y los argumentos anti-managerialistas sobre servicio público, política social y cultura, han sido considerados como fuera de tiempo y altruistas, así como también basados en teorías y filosofía en vez de fundamentados en investigaciones empíricas.

Tal vez el movimiento innovador clave de los Managerialistas ha sido "La Nueva Gestión Pública". Aunque algunos se han cuestionado si es que ha sido adoptado ampliamente como otros afirman (Hood, 1996; Trosa, 1997), su influencia y difusión como una idea es incuestionable. Ha sido adoptado en parte o enteramente por gobiernos desde Estados Unidos, Suecia, Nueva Zelanda a España y Brasil. Es el resultado claro de la agenda Managerialista y del enfoque metodológico. Ecuatiza prácticas sólidas con administración de negocios y toma prestados métodos y variables apropiados para el estudio y análisis de los negocios y de la economía. En muchos casos su éxito es una prueba de la eficacia de la perspectiva managerialista para la Administración Pública e investigación y teoría de la gestión.

B. La Nueva Gestión Pública (NGP)

Generalmente la nueva gestión pública es utilizada para describir una cultura de gestión que copia mucho de la gestión de negocios, enfatizando el centralismo de los clientes, así como hacerlos responsables por los resultados. También sugiere alternativas estructurales u organizacionales que promueven un control descentralizado entre una amplia variedad de mecanismos alternativos de entrega de servicios, enfatizando casi-mercados con proveedores de servicios públicos y privados que compiten por recursos de los que definen las políticas y los donantes. Disímil de la Nueva Política Pública (NPP) que busca difundir tareas estatales, la NGP no sostiene que el gobierno debería dejar de realizar determinadas tareas. Aunque la Nueva Gestión Pública es muchas veces asociada con esa perspectiva política, no se trata de si el gobierno debería o no responsabilizarse por ciertas tareas, sino que se trata de asegurar que las cosas se hagan más eficientemente y en una forma más comercial.

La NGP fue concebida como un medio para mejorar la eficiencia y empatía hacia principios políticos. Como un sistema funcional, sus orígenes surgieron en las democracias parlamentarias

con fuerte poder ejecutivo, gobiernos centralizados y pocas normas administrativas. En este ámbito arquetípico, la NGP parece incorporar la idea de una cadena de contratos privados que conducen a sólo un ejecutivo (principal) interesado en obtener mejores resultados dentro de un sector sobre el cual el o ella tiene una autoridad significativa y relativamente indiscutible.

Un área de reforma que ilustra muchos de los principios de la NGP es la creación de agencias semi-autónomas para la entrega de servicios (Aucoin 1996). La NGP afirma que esos proveedores de servicios deberían concentrarse en la producción eficiente de servicios de calidad, eliminando la distracción exigida por la evaluación de políticas alternativas. La discusión sobre la creación de agencias ejecutivas en Gran Bretaña y su desarrollo similar en Australia, Canadá, Francia, Islandia, Nueva Zelanda y Noruega ha sido colmada con referencias a objetivos bien definidos y claros, que permiten a los proveedores concentrarse en su negocio central. Similarmente, la definición de políticas es vista como más enfocada, más rigurosa y, en ocasiones, más audaz, si es que se pueden llevar a cabo sin considerar a los proveedores de servicios existentes. Y una vez desvinculado el proceso de compra de la definición de políticas, se dan oportunidades para crear acuerdos de tipo más contractual para proveer incentivos al buen desempeño.

La NGP ha dejado su huella pero, comparada con su auto-proclamada relevancia universal, la NGP claramente no se ha convertido en el paradigma predominante de la gestión pública en países en desarrollo. Cualquier informe sobre los desarrollos de la gestión pública en países en transición demuestra que las burocracias jerárquicas no han sido sustancialmente reemplazadas por cadenas de contratos entrelazados. La mayoría de las funciones gubernamentales todavía están siendo realizadas por burocracias integradas verticalmente al estilo weberiano.

No sólo la NGP no ha sido adoptada en países en desarrollo, sino que su impacto tampoco ha sido bien evaluado. Batley (1999) presenta un repaso de las reformas de la NGP en un estudio de cinco años de las economías en transición en Asia del Sur, la África subsahariana y América del Sur. Encontró que las reformas de la NGP producen un efecto mixto, a lo más, resultando en alguna mejora de eficiencia, pero con efectos mixtos de equidad. Sin embargo, señala que los costos de transacción de las reformas radicales necesarias para obtener agencias autónomas de despacho de servicios, tienden a exceder las mejorías de eficiencia resultantes de su desenredo, y que las reformas que buscan separar los compradores de los proveedores algunas veces reducen en vez de aumentar la responsabilidad por los resultados. Este estudio demuestra que el impacto benéfico de la NGP es sorprendentemente equivoco. (Polidano, 1999). Polidano enfatiza la importancia de factores de contingencia, argumentando que pocas generalizaciones son posibles con relación a la NGP.

Sin embargo, una generalización que pudiera explicar el limitado impacto de la NGP es digna de consideración. Las Antiguas Disciplinas Públicas de la gestión pública aún permanecen vitales en la era de la NGP. Estas incluyen un fuerte ethos de servicio público y un énfasis en comportamientos burocráticos predecibles más que en leyes administrativas. Así como Schick (1998) señala, todas las discusiones sobre contratos de desempeño y autoridad descentralizada, la NGP asume que los presupuestos funcionan adecuadamente para restringir los departamentos en línea, mientras obligan a las agencias centrales a proveer un cierto nivel de fondos. El debate sobre la NGP también ha asumido que los funcionarios, aunque propensos

a los intereses personales y muchas veces a maquinaciones para captar el proceso político, están ampliamente constreñidos por algunas normas claras de comportamiento. Además, asume que la política es autoritaria y que decretos ministeriales inconsistentes o conflictivos no socavan la credibilidad de las políticas de gobierno. Los proponentes de la NGP, no han visto la necesidad de señalar cómo ocurren estas cosas buenas, pero se han apoyado claramente en ellos como bases para sus reformas managerialistas.

En muchos países en desarrollo, Las Antiguas Disciplinas Públicas estuvieron ausentes cuando las reformas al estilo de la NGP surgieron. Esto no es un argumento sobre las etapas de desarrollo en el que un largo periodo de control más firme por parte de agencias centrales sea la solución. Es una observación empírica que apunta a que la provisión de fondos predecibles, políticas creíbles, y una regulación creíble del personal son pre-requisitos para arreglos efectivos de tipo contractual. Tal vez hay maneras rápidas de poner esas disciplinas en su lugar, en este caso saltar etapas puede ser una estrategia inteligente. Pero, sin consideración de cómo fueron introducidas, estas disciplinas son fundamentales para cualquier concepción de desempeño, y pocas reformas pueden ganar tracción sin éstas (Manning, Mukherjee, et. Al. 2000).

III. Algunas lecciones de la Gestión Pública Comparativa

La lección clave del "fracaso de la Nueva Gestión Pública" es el problema de las suposiciones inarticuladas, eso es la dificultad que enfrentamos cuando elegimos marcos de referencia para comparar la actividad humana. Inevitablemente, cuando elegimos tal marco, ponemos algunos elementos dentro de la "figura"- son parte de lo que estamos examinando- y descartamos otros elementos- que son apartados de lo que estamos examinando - y éste provee el trasfondo. Desafortunadamente, puede resultar que la actividad que gobierna en una situación particular es parte de lo que se descarta y no de la "figura". Por ejemplo, lo que resulta ser importante para el éxito del bulto de prácticas que nombramos NGP no son los arreglos para el despacho de servicios, sino que los valores, los comportamientos y las ideologías prácticas de los propios despachadores de servicio. En ningún lugar de la agenda managerialista se muestran estas nociones. Además, están ausentes en estudios científicos como variables dependientes o independientes. Esto ocurre en parte porque son difíciles de medir y en parte porque no caben muy bien en la noción managerialista del comportamiento y del estudio científico.

Esta dificultad es vista repetidamente en intentos para hacer comparaciones sobre arreglos y prácticas gestionales dentro y a lo largo de sistemas nacionales. El enfoque en las "funciones" de la gestión- planificación, organización, recursos humanos, dirección, coordinación y presupuesto- ignora, a su vez, las tareas importantes de gerentes individuales exitosos- distribución del tiempo, empatía, motivación y toma de decisiones. La concentración en las características de la estructura organizacional- llanura, altura, creación de una red de conexiones, centralización y dispersión- pueden no tomar en cuenta la cultura organizacional que envuelve la estructura- estilos de liderazgo, horizontes de tiempo, símbolos, y artefactos. La preocupación de medir el trabajo- outputs, impactos, parámetros, y productividad- puede desconsiderar la definición del trabajo- sus metas, objetivos, misiones y visiones. Justamente lo que necesitamos saber puede no ser lo que estudiamos y justamente lo que es importante está muchas veces determinado por los eventos subsecuentes a lo que está siendo estudiado.

Sin embargo, tal vez hay una propuesta por la cual podemos aprender algunas cosas de la comparación de la gestión pública. Esta propuesta se llama el enfoque de las "Lecciones Aprendidas" y ha sido usado por agencias internacionales de desarrollo para revisar sus experiencias programáticas y planes para nuevas situaciones. Nos provee conocimiento útil pero es ampliamente ignorado por académicos por que no apunta a la producción de conocimientos científicos, ni se basa en procedimientos científicos, sino que apunta a producir aprendizaje en vez de conocimiento y es sistemático en vez de científico. Resulta en un conocimiento que es proscriptor y no necesariamente preceptivo. Eso es, no apunta al conocimiento de lo que se debe hacer para ser exitoso en asuntos de gestión pública, pero sí a lo que puede ser hecho para evitar el fracaso y así mejorar y aumentar la posibilidad del éxito en vez de garantizarlo. Proviene de una revisión de experiencias.

¿Qué lecciones pueden ser aprendidas de la observación de experiencias en la gestión pública? Puede haber muchas, pero el objetivo de este trabajo es sugerir algunas que dominan en este momento. Pueden desvanecerse con el tiempo, o estar sujetas a revisiones o replanteamiento, pero podrán evitar algunos tropiezos.

A. La aplicación de los principios sólo produce reglas de uso habitual

Similar a la idea de las mejores practicas, el enfoque de las ciencias administrativas depende de la derivación del conocimiento que puede ser aplicada a través de contextos para llegar a la acción correcta en circunstancias particulares. Sin embargo este enfoque difiere de las mejores practicas en que está basado el modelo nomotético y, por lo tanto, apunta a derivar leyes o principios que pueden ser aplicados a una situación para indicar cuál debería ser la acción correcta, en vez de seguir una acción practica. Este enfoque impregna asuntos manageriales incluyendo áreas tan diversas como organización, recursos humanos y administración del tiempo.

El arquetipo de una situación de cobertura legal es la Ley de Boyle que resume el comportamiento de los gases a presión, el volumen de un gas es inversamente proporcional a la presión manteniendo constante la temperatura y el número de partículas. Dos cosas tienen que estar bien para que la aplicación de este tipo de principio resulte exitosa. Primero, el principio seleccionado debe ser el correcto; en otras palabras, la situación debe ser una que se preocupe del comportamiento de gases o si no la ley de Boyle no se puede aplicar. Segundo, debe ser obtenida la información precisa sobre las condiciones- en el caso de una aplicación de la ley de Boyle- una medición exacta de la presión, temperatura y de las partículas es necesaria para que hace esta ley sea útil.

En situaciones sociales, como en la gestión, estos dos puntos no son asegurados de ninguna manera. El truco obviamente está en la aplicación del principio apropiado y en la derivación de la respuesta correcta en su aplicación. ¿Puede uno alguna vez estar seguro que un problema particular que está siendo confrontado en la gestión es uno de motivación en vez de estructura organizacional, o uno de colocación de incentivos en vez de cultura organizacional? Más importante aún, la aplicación del principio seleccionado debe estar basada en la evaluación correcta de las condiciones en la situación a que está siendo aplicado. Este tipo de medición y certeza es por lo menos difícil en estas situaciones y a veces, especialmente en situaciones

transculturales, es imposible de efectuarse para los que no pertenecen a la cultura en cuestión. La hipótesis de que las situaciones son universales es normalmente falsa.

Por ejemplo, el autor estaba enseñando gestión a un grupo de ingenieros de CEL, la *Compañía Eléctrica* de El Salvador en San Salvador en 1990 (Perlman, 1990). Estos ingenieros habían alcanzado cargos de gerencia y supervisión y estaban asistiendo a un curso presentado en tres países distintos - El Salvador, Guatemala, y EE.UU.- como preparación para sus nuevas responsabilidades. El asunto presentado era Administración del Tiempo para gerentes y el principio en discusión era el principio de "tiempo reservado", el cual afirma que "el tiempo debería ser reservado para proyectos prioritarios durante el cual no deberían haber interrupciones".

Para ilustrar la aplicación del principio el autor estaba presentando maneras simples de aplicarlo a situaciones. Una de las maneras de hacer esto que fue ofrecida por el autor a los participantes, fue la sugerencia de que las interrupciones podían ser prevenidas cerrando la puerta de su oficina. En seguida, una mano se levantó, y al ser llamada el participante dijo, "Doctor, no tenemos puertas". "Bueno", respondió el instructor, "sólo gire su mesa lejos de la entrada de la oficina y ponga un aviso en la entrada indicando cuando va a estar disponible". La siguiente mano se levantó y un participante dijo obviamente, "Pero Doctor, nosotros no tenemos oficinas". En esa situación, uno puede fácilmente imaginarse las respuestas recibidas a la sugerencia de que las secretarías deberían controlar las llamadas telefónicas durante el tiempo reservado, y que ese tiempo debería constar como "fuera de la oficina" en las agendas grupales en el computador.

Esta historia no es solamente un punto sobre "tecnología apropiada" pero sobre la suposición falsa de que situaciones sociales y materiales de instituciones de gobierno – o sea culturas organizacionales- son similares en formas importantes a través de distintos contextos nacionales. A diferencia de la aplicación de la ley de Boyle, no hay conmensurabilidad ni acuerdo universal sobre las constantes en el principio cuando es aplicado a situaciones distintas. Sencillamente puesto, el conocimiento obtenido sobre el comportamiento bajo observación de un contexto no puede ser aplicado a otro contexto aun si los elementos o indicadores parecen similares.

Sin embargo, algo importante puede ser aprendido de esto. Es que a diferencia de la ciencia "nomotética", la aplicación de principios sólidos de ciencia administrativa en gestión a través de contextos, debe ser derivada para ese contexto y solo pueden producir normas que son aplicables para ese contexto. Eso es, para que los principios de la ciencia administrativa sean útiles y aplicados, deben ser convertidos en "reglas específicas de uso habitual". Además, tal como las situaciones materiales y sociales cambian, estas reglas también pueden cambiar.

Finalmente, después de asimilar este aspecto, dos modificaciones fueron hechas en el programa de entrenamiento de gestión salvadoreño. Primero, en vez de enseñar a los participantes qué hacer, fueron enseñados los principios y después fueron sometidos a talleres en los que fueron desarrollados reglas relevantes de uso habitual. Por ejemplo en el caso Salvadoreño de administración del tiempo, reglas de uso habitual fueron desarrolladas para evitar interrupciones que incluían el uso de bibliotecas para el tiempo reservado, el desarrollo de tiempos clave para el tiempo reservado – como esas horas cuando el ministro no estaba y era poco probable que llamara, y la creación de listas de "interrupciones autorizadas" – como

preguntas procedentes del despacho del ministro. Segundo, el programa comenzó a grabar en video los entornos laborales de los participantes para que estos pudieran ser mostrados a los instructores del programa para moverlos más rápidamente en la curva de aprendizaje y aumentar su habilidad para ayudar a los participantes.

B. El único cambio genuino es el cambio de comportamiento

Una tendencia de comparación en la gestión pública es de concentrarse en sistemas, estructuras, y esos fenómenos que deben ser seguidos usando indicadores en vez de la observación. Mucha de esta tendencia viene de la influencia de la economía neo-institucional. Sin embargo, esta tendencia disimula algo que no sabemos sobre la gestión que es transcultural y que hemos aprendido a través de estudios comparativos de diferentes contextos públicos, por ejemplo, si las acciones- sean éstas órdenes, planes, o más importante aún, servicios o políticas- no apuntan a un cambio específico en el comportamiento de individuos particulares, entonces nada de valor ocurrirá.

Las ideas de planificación y gestión estratégica son tomadas prestadas del sector privado y la adecuación de su aplicación al sector público está siendo cuestionada. De hecho, algunos han cuestionado si es oportuna la aplicación de cualquier técnica de planificación a instituciones del sector público con sus horizontes de corto plazo, y la dificultad de reaccionar a ambientes institucionales debido a las presiones políticas. Entretanto, algunos, como Mintzberg (1994), que han estudiado gestión estratégica a través de diversas culturas y contextos, y otros como Elmore (1982) quienes han visto la efectividad de la planificación de gestión basada en contingencias institucionales diferentes, han concluido que para la mayoría de los contextos del sector público, la clave es concentrarse en la gestión estratégica del comportamiento. Sin esta práctica, lo que usualmente tenemos como resultado en la gestión pública, son documentos con planes que no afectan la acción y que esto es verdadero en distintos contextos nacionales – trátase de Chile o EE.UU., como de China o Kazakhstan.

Este punto puede ser ilustrado volviendo al contexto salvadoreño y con otro programa, éste en el sector judicial. La idea detrás de este programa es de mejorar la planificación y la gestión estratégica en las instituciones de este sector incluyendo la procuraduría general, la corte suprema, el consejo nacional de la judicatura y el ministerio de seguridad y justicia.

Dos enfoques fueron combinados para resultar en un marco de trabajo verdaderamente efectivo sobre planificación y gestión estratégica, especialmente útil para contextos de países en desarrollo. El primer enfoque, Planificación Estratégica Integrada o PEI (Perlman y Rivera, 2002) fue concebida para ayudar a lograr acciones por parte de las agencias que fuesen genuinamente sectoriales y organizacionales. Contribuyó para evitar las dificultades políticas mencionadas anteriormente y para reducir la competencia entre las instituciones del sector a través de la identificación de objetivos conductuales específicos para cada sector institucional de la justicia. Ese enfoque, desarrollado para el Banco Inter. Americano de Desarrollo (Inter. American Development Bank) en El Salvador, se concentra en las decisiones que deberán ser tomadas a los distintos niveles de las agencias y en cómo podrán ser combinados tanto en un plan adecuado a diversos sectores y un conjunto de acciones gerenciales orientadas hacia la conducta. Basado en una matriz de problemas y respuestas de agencia, y niveles de acción

de agencia, ese enfoque integra la gestión pública estratégica a su estructura como un nivel de acción e incorpora la noción de crear valor público.

El segundo enfoque, el de análisis de matrices, es la principal estructura analítica para la selección, el planeamiento, la implementación y el monitoreo de las actividades gerenciales. Esa orientación se ajusta bien al enfoque PSI. Además provee un enfoque organizacional y conductual hacia el cliente como también proporciona herramientas para esos que están carentes en los otros dos elementos de PSI y Valor Público. La concentración en el manejo del cambio conductual promueve el desarrollo de objetivos claros y proporciona actividades bien fundadas de implementación que podrán ser fácilmente monitoreadas y controladas. Además, el uso de análisis de matrices trae beneficios auxiliares para el desarrollo de los gerentes públicos: las matrices dependen de la relación entre variables y eso ayuda a fortalecer sus habilidades analíticas y su orientación empírica. En conjunto esos tres elementos proporcionan un marco para el planeamiento estratégico y gerencia que, a su vez, supera las barreras de acción en países en desarrollo y, al mismo tiempo, promueve el desarrollo de la capacidad gerencial.

Ese enfoque no es recomendado por el hecho de haber sido reducido a herramientas y a la técnica, y sí porque se concentra en hacer que los gerentes identifiquen a quiénes van a cambiar sus conductas y cuánto las cambiarán. Por ejemplo, ese enfoque fue aplicado a un programa propuesto para el incremento de la mediación como una solución alternativa de disputas en la procuraduría. El programa propuesto fue un centro de entrenamiento dirigido por mediadores acreditados que entrenarían y acreditarían otros mediadores en la procuraduría. Al analizar el programa, rápidamente dos cosas se hicieron evidentes. Primero, cuando el PSI fue aplicado se tornó evidente que el programa no alcanzaba más allá de la propia institución en su intento de promover el cambio. A pesar de que el programa propuesto dependía de que las personas sometieran casos a la mediación y no a un juicio, no indicaba cómo cambiaría el comportamiento de los clientes a ese respecto. De hecho, ni siquiera fueron incluidos. En segundo lugar el análisis de las matrices reveló que los cambios de comportamiento no fueron especificados. Aunque el programa propuesto apuntaba al perfeccionamiento del servicio prestado a los clientes externos de la institución, los cambios específicos en la conducta por parte de los que recibieron el entrenamiento, que conducirían a la prestación de servicio a los clientes externos, no fueron especificados. Además, nunca se estableció el vínculo entre ese entrenamiento y la conducta de los clientes externos, como indicado anteriormente.

Entretanto, algunas cosas ocurrieron durante ese programa como revela el análisis. La autoridad interna, y posiblemente el poder de los entrenadores fue incrementado a través del proceso de certificación. El comportamiento de los entrenadores y de aquellas personas acreditadas fue modificado en el sentido de gastar menos tiempo atendiendo a los clientes y de estar menos sujetos a sus exigencias. Huelga decir, el programa propuesto fue reenviado a la fase inicial de propuesta para tomar en cuenta esas deficiencias.

C. Agregar o cambiar jefes solo agrega o cambia indicadores

La definición de jefes y de agentes es clave para la comprensión del trabajo de gestión pública. Una de las aplicaciones más directas de la ley contractual es el análisis de las relaciones jefe-

agente. En ese caso un jefe – el individuo que designa el derecho – contrata un agente – la persona contratada para desempeñar una tarea – de usar el activo bajo condiciones específicas a cambio de algún beneficio. Los filósofos y los estudiosos de la ley hace tiempo investigan la relación jefe-agente. Esa relación es discutida por Hegel y Platón. La relación jefe-agente es el fundamento de la moderna ley contractual (Huffcut, 1901). Representa el punto de partida de algunos de los trabajos teóricos más productivos de la teoría económica contemporánea (Coase, 1937).

El problema jefe-agente se refiere a las diferencias naturales de la estructura de incentivos de un individuo/individuos que contrata para la realización de una tarea y el individuo/individuos que es contratado para realizarla. En esta relación el jefe tiene ciertos incentivos que difieren de aquellos del agente. El jefe está interesado principalmente en la realización del trabajo, en cuanto que el agente está interesado en recibir la remuneración. El jefe designa el trabajo pero podrá también, durante el proceso, designar el control de las fuentes de información necesarias para evaluar si el trabajo fue cumplido. El jefe deberá, con frecuencia, depender de los indicadores de éxito del trabajo. En contraste, el agente desarrolla un interés en orientar su comportamiento hacia la satisfacción de esas medidas substitutas y no hacia el trabajo en sí. El jefe deberá depender forzosamente de los indicadores de éxito y no del éxito en sí (Asimetría de Información). El agente orienta su atención hacia la satisfacción de medidas substitutas y no hacia el trabajo en sí (Riesgo Moral).

Mucho del trabajo de gestión pública está dirigido a encontrar maneras de evitar el problema jefe-agente y los problemas concomitantes que genera en la gestión pública como la microgerencia legislativa y la carencia de motivación de los funcionarios. No está claro si cualquiera de las soluciones funcionan bien, pero está menos claro si soluciones que funcionan en un contexto funcionarán en otro. Una reacción común a la cuestión jefe-agente es de abrir las decisiones referentes a los indicadores y a la evaluación del desempeño incorporando nuevos jefes al proceso o reduciendo la cadena jefe-agente. Esa idea ocurre en las democracias que tienden a introducir mas participación ciudadana en el proceso gerencial, haciendo a los ciudadanos nuevos jefes en el proceso. Ese cambio es justificado con frecuencia por la orientación de la Nueva Gestión Pública hacia los ciudadanos en cuanto a clientes y el ideal de mercado que postula el intercambio entre ciudadanos y funcionarios públicos en los límites de las instituciones públicas. Si eso es verdadero, exige especial cuidado en asegurar que los indicadores claves utilizados por los agentes en las instituciones públicas surjan de y sean revisados por los ciudadanos/clientes.

Parece que ese enfoque ignora algunos puntos importantes: los ciudadanos no son clientes en ningún sentido en la economía contemporánea. Al contrario, son, o deberán ser en la teoría democrática los jefes de los oficiales elegidos, y no los consumidores de servicios. Sin embargo, por mejor que sea el instinto detrás de ese ímpetu, ése podrá no funcionar, y eso parece ser su principal debilidad. Cuando no funciona la falla se debe muchas veces al hecho de no prever las consecuencias, no obstante el sentimiento apropiado.

Esas consecuencias no previstas son la multiplicación y complicación de indicadores en lugar de su reducción y simplificación. O sea, ocurre una situación donde existe más información tanto para monitorear y rehusar como también un mayor número de jefes para tomar las decisiones pertinentes. Una mala situación deteriora aún más en los casos donde los recursos son pocos y son llevados al límite.

Un ejemplo de la experiencia del autor podrá ilustrar como ese problema puede ocurrir en un país en desarrollo. El autor fue solicitado de realizar una reforma en el ministerio de educación en la República de Nicaragua (Perlman 1994; Gregory y Perlman, 1994; Perlman, 1999).

Uno de los aspectos considerados en la reforma fue la inclusión de mayor participación de los sindicatos laborales y de la ciudadanía en la gobernación del ministerio. Para ello, fue establecido un mecanismo para proveer representación sindical y ciudadana en el consejo ministerial. La participación de ciudadanos en ese consejo resultó en la adopción, por parte del ministerio, de nuevos indicadores para el desempeño, incluyendo el número de escritorios en las salas de clase debido a la tremenda falta de los mismos. El sindicato de los profesores se opuso a ese cambio porque no consideraban prioritario el uso de recursos para ese fin y el ministerio se encontraba operando con un déficit presupuestal. Por su parte, el sindicato de profesores abogó por la adopción de un nuevo indicador: el número de profesores certificados contratados para llenar los cargos. Desafortunadamente, había una gran carencia de profesores certificados en el país y pocas instituciones para certificarlos. Los representantes de los ciudadanos se opusieron a la adopción de ese indicador porque resultaría en una falta de profesores en las clases.

Sin embargo, a través de la adopción de esos dos indicadores crecieron las expectativas de una mejor infraestructura educacional y de un cuerpo de profesores más profesional. Desafortunadamente, ninguno de los dos casos resultó debido a una reducción en el presupuesto: fue difícil encontrar mas profesores certificados, y aquellos encontrados no podrían ser contratados porque costaban muy caro; un número adecuado de escritorios no podrían ser comprados por problemas de presupuesto. El resultado de esa situación era nada agradable. No sólo el ministerio no cumplió las expectativas de los ciudadanos establecidas por los nuevos indicadores, sino que también la atención al monitoreo de esos indicadores desvió la atención del monitoreo de indicadores tradicionales de desempeño educacional, como la asistencia estudiantil, matrícula estudiantil, y la proporción estudiante- profesor. Además, al contrario de facilitar la situación, resultó en un rompimiento de comunicación entre el ministerio y el sindicato y ese, entre otros factores, casi llevó a una huelga.

D. Gerentes públicos solo producen valor público

Ocorre muchas veces, particularmente en el contexto de países en desarrollo, que el Managerialismo ordena que la gestión pública deberá ser comparada con la gestión privada. Una manera en que eso fue hecho es a través del énfasis que pone la Nueva Gestión Pública en los ciudadanos como clientes y en los gerentes como empresarios. La idea de ese último es la de crear un ambiente en lo cual las energías creativas de los gerentes públicos es liberada permitiéndoles crear nuevas oportunidades para progresar de una forma empresarial parecida a sus compañeros del sector privado.

Existen algunos problemas con ese enfoque que surgen a raíz de no comparar los aspectos importantes entre los ambientes de gestión pública y privada. Lo que es importante en los contextos de la gestión pública y privada no reside en como se asemejan y sí como difieren. Según un famoso artículo de Graham Allison, (19*) son similares en todos "los aspectos insignificantes". En el sector público esa plusvalía va a la institución y apenas en forma indirecta

a sus gerentes como individuos privados. El valor que es creado por empresas privadas no es compartido individualmente por ciudadanos como un beneficio monetario divisible, sino que es compartido por ellos en su propiedad colectiva de la empresa pública y sus logros. Por consiguiente, esa desvinculación entre el valor producido en general y el valor disponible para la distribución individual, representa una diferencia fundamental en el ambiente gerencial de los sectores públicos y privados. En el sector público, existe poco chance de vincular el valor acumulado para la empresa, las rentas de los responsables por ese acumulo, y los recursos organizacionales disponibles, como ocurre en el sector privado. Así, los gerentes del sector privado reciben información rápida y precisa e (Moore, 1995) incentivos fuertes y oportunos.

Los gerentes del sector público no disponen de esas herramientas como también no podrán tenerlas.

Otro ejemplo de la experiencia del autor en países en desarrollo podrá ilustrar ese aspecto en la práctica. Cuando trabajaba en la República de Guatemala reestructurando la administración pública guatemalteca, se desarrolló una propuesta apuntando a reducir los gastos públicos e incrementar la eficiencia (Gregory y Perlman, 1996; Perlman y Reeves, 1998). Específicamente se propuso que los gerentes en la administración pública estarían aptos a recibir un porcentaje de los ahorros presupuestarios de los presupuestos bajo su control con tal que todos los objetivos fuesen logrados. La primera dificultad que se presentó a esa propuesta fue que si era constitucionalmente correcto una vez que permitía a los funcionarios públicos lucrar de los negocios públicos - eso en sí demuestra las graves dificultades en cuanto a valores en el comportamiento empresarial aplicado a gerentes públicos. Sin embargo, aún si la propuesta fuera legal, habría incurrido en dificultades prácticas. No sería fácil decidir quien participaría del ahorro presupuestario. ¿Deberían esas bonificaciones ser distribuidas apenas entre los gerentes de primera línea? ¿Que pasaría con los funcionarios administrativos de bajo escalón? Seguramente ellos contribuyeron también al ahorro y a la eficiencia. ¿Que decir del desempeño de los empleados sindicalizados cuanto se incrementa la productividad? Si apenas los empleados no sindicalizados recibiesen una parte de la bonificación, entonces sería probable que los sindicatos lo exigirían, provocando la inestabilidad laboral. Algunas preguntas surgieron sobre la influencia de tal incentivo en la precisión de la presentación de resultados, por ejemplo, podría resultar en afirmaciones de éxitos alcanzados sin que esos resultados fueran reales.

Al final, la propuesta fue abandonada. Se reconoció que aunque sería correcto del punto de vista estrictamente "managerialista", no podría ni debería ser aplicado al sector público.

IV. Conclusión

Posiblemente existan tres recomendaciones generales que resultan de las lecciones en gestión pública comparativa expuestas anteriormente. La primera recomendación es que los estudiosos de la gestión pública comparativa deberán reducir sus ambiciones sobre lo que se puede aprender a través de la comparación. De hecho, la comparación puede mostrarse menos esclarecedora que el contraste y podremos aprender más de las diferencias prácticas de nuestros sistemas institucionales que de sus similitudes. Este es probablemente el caso no sólo cuando se hacen comparaciones a través de sectores públicos pero también cuando se comparan los sectores público y privado. Los aspectos comparados podrán ser insuficientemente similares para ajustarse al marco conceptual utilizado para análisis y podrán proporcionar

conocimiento erróneo referente a lo actual y a lo posible. Lo que quiere decir esto en la práctica, es que la acción deberá ser tomada lenta y desconfiadamente cuando basado en la comparación y lo que se debe buscar es evitar el fracaso y no buscar el éxito.

La segunda recomendación se relaciona con la primera y es el reconocimiento de que las contribuciones más importantes de la gestión pública comparada pueden estar en el nivel intermedio de la teoría o la práctica y no al nivel macro. La ciencia cuantitativa podrá no ser un modelo adecuado para una metodología de gestión pública comparada y modelos como análisis de casos, investigación antropológica en terreno, observación participativa o hasta investigación de acción, podrán ser más apropiados. Aun si el aspecto científico es evitado existe todavía un gran riesgo de que objetivos grandiosos llevará a la concentración en lo global y lo universal y no en lo específico y lo particular. La teoría comparada podrá ser desarrollada para usos específicos, como teorías de contingencia, para entonces ser abandonada. El estatus del conocimiento adquirido podrá ser útil pero transitorio y, como mencionado arriba, principios que son mas como proverbios que leyes, aplicados por artesanos especializados, resultan en reglas de uso habitual que son seguidas para solucionar el problema momentáneo. En síntesis, la experiencia podrá ser el mejor profesor y la sabiduría práctica la prueba del aprendizaje en el método comparado.

La tercera y última recomendación es la de reconocer que los métodos que apuntan a la precisión científica y a leyes que perduran resultarán en verdades que son tautológicas o triviales y así podrán perder la discusión sobre lo que se trata en verdad el sector público, o sea, valores compartidos. Lo que hace que el sector público sea público y no privado es su enfoque en los bienes colectivos, la producción de bienes públicos y el logro de esos fines limitados por los conceptos de justicia, equidad y mérito. Esas son las suposiciones inarticuladas del estudio de gestión comparativa y podrán ser las cosas más difíciles de identificar y de comparar. De hecho, los diferentes puntos de vista sobre esos conceptos podrán ser las cosas más interesantes en el estudio comparado y podrán indicar porque los mismos sistemas funcionan en Singapur o fracasan en México. Lo importante en el sector público no está necesariamente en las funciones centrales compartidas por todos los estados, en la similitud funcional de los despachos públicos, o en la capacitación de los gerentes, y sí en los objetivos del estado, en el nivel y la cualidad de las provisiones públicas, en el ethos en si del servicio público y en el estatus y contenido de las reglas administrativas y las leyes. En síntesis, es a través de la práctica de la gestión pública que descubrimos lo que es valorado y eso no es una cuestión de ciencia, de racionalismo, o de técnica. Es posible que la disciplina de gestión pública y sus métodos deberán ser ampliados más allá de las suposiciones "managerialistas" sobre las cuales opera hoy, incluyendo algunas de las metodologías e intereses de la antigua Administración Pública.

Se hace evidente al lector que ese trabajo utilizó un enfoque de caso modificado para esclarecer su punto de vista. El análisis de situaciones de caso podrán revelar que tanto los principios y las contingencias son importantes, pero en el mejor de los casos constituyen un eco de la observación planteada por Tolstoi de que "todas las familias felices son similares en su felicidad y todas las familias infelices son infelices a su modo". La revelación fundamental podrá ser que todos los gerentes exitosos comparten una similitud en el éxito; todos los gerentes fracasados son un fracaso a su modo. Ese es tal vez el dilema metodológico; el éxito es predecible apenas cuando se presentan las situaciones adecuadas y el fracaso es predecible,

aunque particular e inevitable. La inclusión de valores y particularidades podrá ser el camino metodológico correcto en el estudio de la gestión pública. De cualquier modo, el propósito de este trabajo ha sido el de provocar al lector a pensar. Su objetivo fue provocar y no proporcionar respuestas. Si el lector concuerda con los aspectos presentados, entonces este trabajo fue un éxito; de la misma manera fue un éxito si el lector tiene razones para discrepar.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, Graham T., Jr. 1979. "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" Proceedings for the Public Management Research Conference Noviembre 19-20, pgs. 27-38, Office of Personnel Management, Washington, DC.
- Aucoin, Peter. 1996. "Operational Agencies: From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform." Choices: Institute for Research on Public Policy, 2 (4).
- Batley, Robert. 1999. "The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings," International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm," *Economica*, 4:386-405.
- Elmore, Richard F. 1982. "Backward Mapping," pgs. 19-22 in Walter Williams, et al. **Studying Implementation**, Chatham House, Chatham, New Jersey.
- Garvey, Gerald. 1997. **Public Administration, the Profession and the Practice: A Case Study Approach**, St. Martins Press, Inc., New York, New York.
- Gregory, Peter and Perlman, Bruce J. 1996, January. "Guatemala: Modernization of the Public Sector and Human Resource Management", International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), Washington, D.C.
- Gregory, Peter and Perlman, Bruce J. 1994 August. "Nicaraguan Civil Service Review: Modernization of the State, Civil Service Component", International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), Washington, D.C.
- Hanson, Norwood Russell. 1958. **Patterns of Discovery**, Cambridge University Press, Cambridge, England.
- Hood, Christopher. 1996. "Exploring Variations in Public Management Reform in the 1980s," pgs. 268-288 in Hans A.G. M. Bekke, Jame L. Perry, Theo A.J. Toonen, **Civil Service Systems in Comparative Perspective**, Indiana University Press, Bloomington, Indiana.
- Huffcut, Ernest W. 1901. **The Law of Agency**, Little, Brown, and Company, Boston, Massachussets.
- Johnston, Judy. 1998. "Managerialism and Strategic Management: A Guided or Misguided Approach to Public Sector Reform," pgs. 195-218 in John Halligan (ed.) **Public Service Reform**, Centre for Research in Public Management, Canberra, Australia.
- Lane Jan Erik. 1997. "Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization, and Marketization," pgs. 1-17 in Lane Jan Erik (ed.), **Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems**, London: Sage 1997.
- Louch, A.R. 1966. **Explanation and Human Action**, Basil Blackwell, Oxford, England.
- Manning, N., Mukherjee R., et al. 2000. "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector

- Performance." Policy Research Working Paper No. 2427, World Bank, Washington, D.C.
- McIntyre Alasdair. 1984. **After Virtue**, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.
- Mintzberg, Henry. 1994. **The Rise and Fall of Strategic Planning**, The Free Press, New York, New York.
- Moore, Mark. 1995. **Creating Public Value: Strategic Management in Public Organizations**, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Perlman, Bruce J. and Rivera, Mario A. 2002. "*Un Nuevo Modelo para la Formulación de Estrategias en la Planificación*", **Carta Económica Regional**, 85: Julio Agosto, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.
- Perlman, Bruce J. 1999. "Nicaragua: Assessing Past and Planned Reforms", pgs 148-98 in J. Perry (ed.), **Research in Public Administration**, JAI Press, Inc.
- Perlman, Bruce and Reeves, T.Z. 1998. "The Emergence of Collective Bargaining in the Guatemalan Public Sector: A Case of "Union Bulwarism?" **Public Personnel Management**, 27:2, Summer.
- Perlman, Bruce J. 1994, October. "Technical Assistance Action Plan, Nicaragua Civil Service Reform Technical Assistance Credit", International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), Washington, D.C.
- Perlman, Bruce J. 1990, April. "Issues in Multi-cultural Training," Western Social Science Association, 31st Annual Conference, Portland, Oregon.
- Polidano, C. 1999. "The New Public Management in Developing Countries," Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, England.
- Schick, Alfred. 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms," World Bank Research Observer, 13, pp. 23-31, Washington, DC.
- Trosa, Sylvie, 1997. "The Era of Post Managerialism?" pgs. 239-255 in Mark Considine and Martin Painter (eds.) **Managerialism: The Great Debate**, Melbourne University Press Melbourne, Australia.
- Wilson, Edward O. 1975 **Sociobiology: The New Synthesis**, Belknap Press, Cambridge, Massachusetts.