

# **POLITICAS PUBLICAS Y GERENCIA INSTITUCIONAL**

Por: Alejo Vargas Velásquez \*

## **1. A manera de introducción**

Las características predominantes del actual período, que lo podemos denominar como de transición, son posibles de sintetizar de la siguiente manera: democratización de los regímenes políticos, transformación en la corporidad del Estado y universalización de la economía de mercado. Lo anterior bajo los principios rectores de **competitividad y eficiencia**. En el caso latinoamericano hay una tensión que atraviesa los distintos tipos de regímenes políticos, entre un proyecto político democratizador que busca ser incluyente de todos los actores sociales y políticos y simultáneamente un proyecto económico que, para algunos analistas, es excluyente de grupos importantes de la población". (2)

Podemos entonces señalar que el nuevo orden social latinoamericano se construye bajo dos grandes discursos:

el de la democracia liberal y el de la economía de mercado. Alrededor de estos dos grandes componentes emergen las tensiones de los procesos de transformación. En este período de transición, esta tensión genera algunos elementos de inestabilidad.

Otras características relevantes del período de transición las podríamos mencionar así:

- a) Ningún grupo o sector social logra imponer claramente un proyecto hegemónico;
- b) Las nuevas dirigencias tecnocráticas tienen dificultades para imponer las reformas políticas e institucionales (es un intento por hacer primar una lógica tecnocrática en la orientación estatal);
- c) La vieja dirigencia política-partidista se mantiene en la pugna por la repartición burocrática (la lógica clientelista continúa orientándolos);

- d) Los denominados nuevos movimientos sociales aparecen cada vez más beligerantes, pero también cada vez más confusos y desorganizados.

Es en el marco de este período de transición que pretendemos analizar la relación entre Política Pública y Gerencia Institucional.

## **2. La administración pública como gestor o regulador de políticas públicas en el contexto de un nuevo tipo de Estado**

Tradicionalmente la administración pública, incluida allí la gerencia pública, ha sido el soporte material del sistema clientelista y en esa dirección la tendencia de reforma apunta al otro y una gerencia que haga caso omiso del sistema político como sistema de poder. En esa perspectiva hay la pretensión de considerar la gerencia pública de tal manera que "presupone que la actividad administrativa puede

\* Profesor ESAP.

**subordinarse** a la razón y que el comportamiento de las estructuras y organizaciones pueden orientarse hacia el logro de fines determinados, seleccionando los medios más adecuados”, (3) es el intento de poner en vigencia un paradigma tecnocrático en la gestión pública.

Sin embargo, la realidad de los sistemas políticos parece mostrar que la racionalidad técnica y la racionalidad política (la que se basa en la concertación y la negociación) tienden a articularse en función de unos **intereses y objetivos** determinados por los grupos dirigentes.

En ese sentido debemos señalar que la administración pública debe partir de reconocer la existencia del sistema de poder político y de las presiones sociales con los cuales debe interactuar de manera transparente, es decir, con ‘reglas del juego’ claras y precisas.

Y entonces la Gerencia Institucional debe verse como “la capacidad de inducir, sensibilizar y dirigir procesos de gobierno en función de una habilidad de adaptación institucional al cambio y de la capacidad de movilizar recursos y destrezas en cumplimiento de unos propósitos”. (4)

Esto presupone que la Gerencia Pública y su ‘lógica’ es el producto de

transacciones entre partes, por arreglo y concertación de intereses y objetivos, buscando que cada uno de ellos se encuentre en un interés y objetivo que los vincule. Es entender que la función del gerente público es básicamente convertirse en un mecanismo muy fuerte de concertación de intereses en la búsqueda de objetivos colectivos que sean la síntesis de diversos intereses individuales.

Con Richard Willig podemos decir que la gerencia institucional conlleva: 1) Eficacia y eficiencia operativa; 2) gestión de planes de desarrollo y políticas públicas; 3) manejo de intereses en conflictos (5). Lo anterior se puede sintetizar en procesos de formulación e implementación de políticas públicas ya que es allí donde se debe buscar la eficacia y la eficiencia, negociar los intereses en conflicto y gestionar los planes de desarrollo.

### 3. Gobernabilidad y Gerencia Pública

El problema de la gobernabilidad de los sistemas políticos está íntimamente ligado a la subsistencia de los regímenes democráticos. “Usualmente se toma el concepto de gobernabilidad por la capacidad que tiene **un gobierno** en mantenerse en su función y hacer cumplir sus determinaciones, **unas instituciones** en hacer respetar sus

competencias propias y hacerlas acatar, **un régimen político** en cobijar el conjunto de las iniciativas políticas al interior de las reglas establecidas, **un sistema político** por la capacidad de crear un régimen de jerarquía y distribución de competencias que no generen colisión, confusión, enfrentamiento y parálisis institucional”. (6)

Los diferentes regímenes políticos tienen crecientemente el reto de demostrar su capacidad de gobernar y de ejercer un ‘buen gobierno’, y cada vez más en lo atinente al nivel de vida de la población. Y entonces la gobernabilidad se toca de esta manera, estrechamente, con la gestión pública.

### 4. ¿Cómo entender la Política Pública?

La Política Pública la podemos entender como el conjunto de sucesivas decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que pretenden la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

Aquí es pertinente hacer unas precisiones, en relación con ciertos malentendidos ampliamente difundidos. En primer lugar la Política Pública no es igual a la ley o a la norma, como tienden a considerarlo a veces los colegas

Abogados, ésta es la forma en que la **decisión** tomada se formaliza. Tampoco la Política Pública es exclusivamente la política económica, como tienden a considerarlo los colegas Economistas, la Política Pública es más que esto. \*

Lo anterior implica que una Política Pública no es una decisión aislada, sino un conjunto de tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales (simultánea o secuencialmente). Pero igualmente significa la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados sobre la situación problemática y los actores involucrados con la misma. Estos resultados, efectos e impactos, pueden ser valorados 'a posteriori' y de esta manera formarse una idea lo más clara posible acerca de la eficacia y eficiencia de la política pública. Esto conlleva la necesidad del diseño de mecanismos de coordinación inter e intraburocráticos que garanticen que las decisiones tomadas se implementen. Lo que quiere decir que la Política Pública no es estática, se va modificando de acuerdo con la incidencia de los actores respecto de la misma y del contexto más estructural.

Es necesario hacer la distinción entre lo que podríamos denominar, 'problemas sociales' entendiendo como tales

las necesidades, carencias, demandas de la sociedad en su conjunto o de sectores sociales particulares. Podríamos decir que en general los problemas sociales en toda sociedad rebasan la capacidad de respuesta del Estado y que éste en su accionar establece una serie de prioridades o una agenda de asuntos prioritarios, lo cual nos remite a lo que podemos denominar 'situaciones socialmente problemáticas' concibiendo éstas como aquellas en las cuales la sociedad de manera mayoritaria percibe un problema social como relevante y considera que el régimen político debe entrar a enfrentarlas a través de Políticas Públicas. (7)

Allí podemos decir que se da un tránsito entre 'problemas sociales' y 'si-

Tradicionalmente la administración pública, incluida allí la gerencia pública ha sido el soporte material del sistema clientelista y en esa dirección la tendencia que reforma apunta al otro extremo: intentar una administración y una gerencia que haga caso omiso del sistema político como sistema de poder.

tuaciones socialmente problemáticas' en el cual la intervención de los actores sociales y políticos (nacionales o internacionales) es fundamental. Estos utilizan o bien una estrategia de

presión sobre el Estado o el sistema político para hacer que sus intereses específicos o particulares sean considerados como políticos, esto es de interés general y en esa medida logren que se definan discusiones y políticas en relación con ellos. Los recursos a través de los cuales se desarrolla esta presión son de muy variada naturaleza (utilización de medios de comunicación, 'cabildeo', presiones de hecho) y están asociados a los recursos de poder de los actores involucrados. Igualmente acuden a estrategias de autogestión de los problemas, intentando darles resolución a partir de sus propios recursos.

Igualmente es necesario señalar que la Política Pública no siempre se propone solucionar un problema de manera definitiva (independiente de lo que en la parte discursiva de la política se mencione). La mayoría de las veces sólo pretende llevarlo a una situación 'manejable' es decir que se ubique en un rango de tolerancia de dicho problema.

Esto es importante para efectos del análisis de una Política Pública, ya que suponer que la acción del Estado siempre apunta a erradicar definitivamente una situación problemática puede con-

llevar a una valoración equivocada de los resultados de una Política Pública.

Lo anterior implica que en una Política Pública hay por lo menos tres grandes elementos componentes de la misma:

- a) **Previsión**, ya que toda acción estatal posible tiene un referente en términos de lo que se denomina un 'futuro deseado' de la situación problemática hacia el cual se espera que se desplace ésta;
- b) **Decisión**, por cuanto formular una Política Pública no es otra cosa que escoger entre dos o más alternativas o caminos de acción posibles;
- c) **Acción**, por cuanto las decisiones anteriores deben materializarse en términos de acciones (ya sean planes, programas, proyectos o acciones puntuales). Si las decisiones tomadas no se materializan, en términos estrictos no podríamos hablar de Política Pública, sino de un conjunto de intencionalidades o de discursos.

El proceso de concreción de la Política Pública implica por lo general la intervención de una cadena de actores administrativos cuyo comportamiento

va desagregando, y a la vez materializando, la política. Esto nos lleva a afirmar que no siempre la política como se formula se implementa y que en los espacios regionales, con sus particulares características socio-económicas y políticas éstas tienen diferentes niveles de concreción e igualmente disímiles resultados.

La Política Pública entonces, involucra el sistema de poder institucional, que toma las decisiones, la administración pública encargada de ejecutar las decisiones anteriores y la sociedad que recibe los beneficios o perjuicios de la acción pública. Por ello alrededor de una política pública y de su proceso (gestación, formulación, ejecución, evaluación) se interrelacionan el sistema de poder político, el aparato administrativo y la sociedad, tejiendo un conjunto de interacciones a su alrededor.

Factores que influyen la Política Pública:

Las Políticas Públicas no responden a intentos voluntaristas del régimen político o de los distintos actores sociales, las mismas se ubican en contextos específicos dentro de los cuales los de tipo estructural inciden y con gran peso sobre el tipo de políticas que finalmente formulan los Estados y

sobre la implementación de la misma. Es por eso que hemos intentado delimitar un conjunto de factores que inciden sobre las Políticas Públicas y que nos permiten entender por qué un gobierno adopta una decisión en un momento determinado y no adopta otra, por qué se modifica o se continúa una política pública.

Las Políticas Públicas hay que entenderlas dentro de un contexto internacional determinado, que en la medida en que se mundializa la economía, la política y la información, mayor incidencia logra sobre las políticas de los Estados nacionales. Cada vez es más difícil pensar una Política Pública que haga caso omiso del contexto internacional en que se sitúa y mucho más frente a situaciones problemáticas en las cuales se pasa crecientemente de un concepto de 'soberanía nacional' clásico de los Estados nacionales a uno de 'soberanías compartidas' entre varios Estados o impulsados por organismos internacionales.

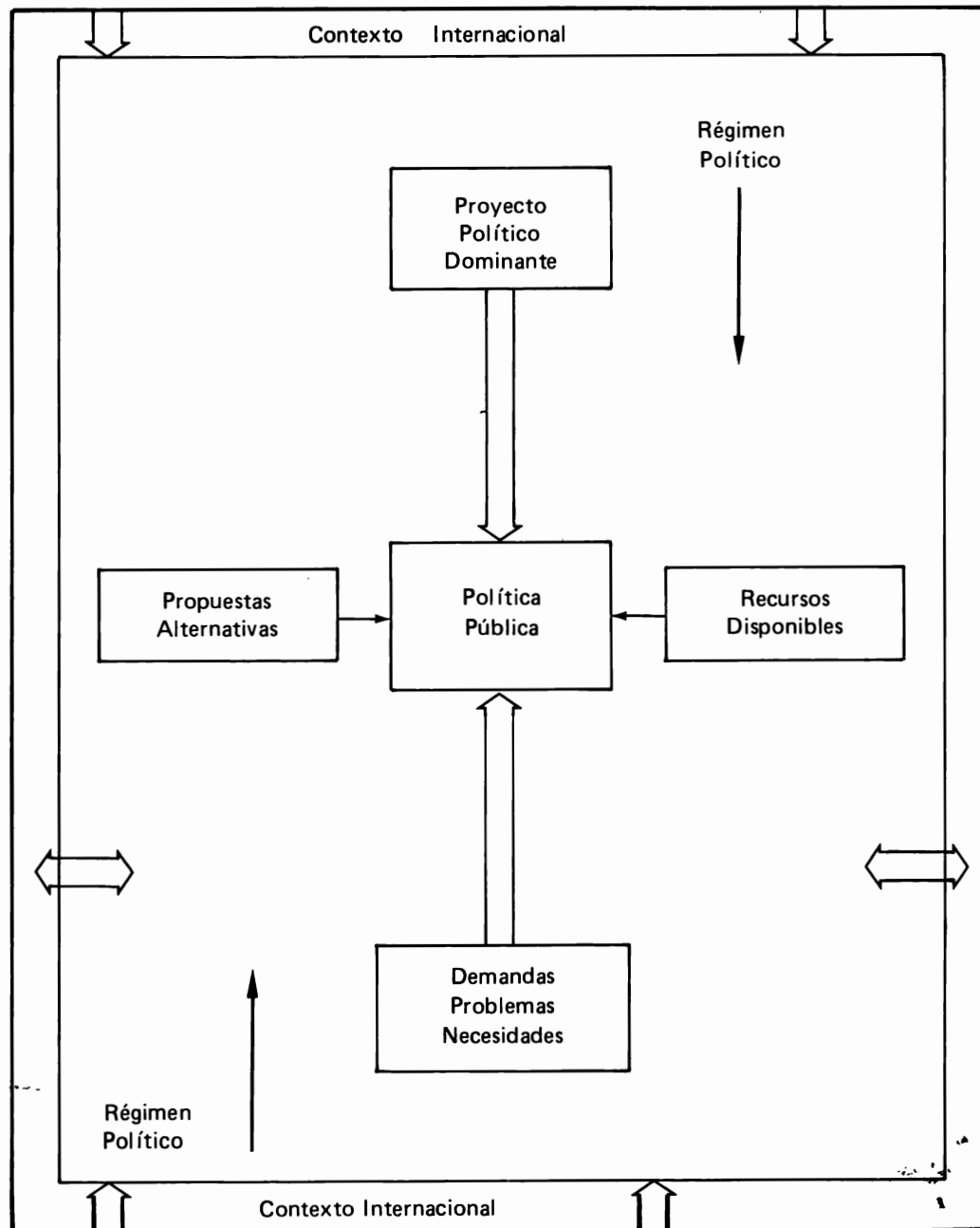
Pero igualmente hay que ubicar las Políticas Públicas como condicionadas por el tipo de régimen político existente el cual va a posibilitar, o no, la expresión y movilización de los diversos actores políticos y sociales frente al problema, demanda o necesidad que está en la base de la política, e igual-

mente va a privilegiar las salidas consensuales o las de tipo impositivo.

Por lo tanto podemos afirmar que la política estatal está condicionada por un juego de fuerzas (ver diagrama No. 1) dentro de los cuales podemos destacar las siguientes:

- a) El tamaño del problema, demanda o necesidad que origina la política;
- b) El proyecto político del gobierno (dominante) que condiciona el tipo de respuesta y que en cierta medida (pero no en su totalidad) se expresa en el Plan de Desarrollo;
- c) Es difícil pensar una política específica que vaya en contravía de lo que podemos denominar las 'megapolíticas' o políticas básicas de cada momento (que a vía de ejemplo son en el momento la modernización del Estado y la internacionalización de la economía);
- d) Igualmente es necesario considerar las propuestas alternativas sobre el mismo problema de otros actores sociales o políticos, y
- e) Las disponibilidades de recursos estatales (gasto estatal —que obra casi siempre como factor condicionante—, información disponible,

DIAGRAMA No. 1



tecnología al alcance, personal) que van a tener incidencia sobre la política.

Evidentemente que lo anterior no pretende colocar en un mismo pie de igualdad a actores que son desiguales ya sea por su capacidad de presión o por sus posibilidades de priorización de sus intereses. Es evidente que la fuerza determinante en la definición

La Política Pública la podemos entender como el conjunto de sucesivas decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que pretenden la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

de la política estatal la da el **proyecto político dominante** en cada momento histórico, el cual por momentos asimila, parcialmente, las propuestas alternativas de otros actores, siempre y cuando las mismas no sean contradictorias con sus intereses, o bien cuando requiere conciliarse con éstos para efectos de ganar un mayor consenso alrededor de sus políticas.

Finalmente es necesario considerar las dimensiones espacial y temporal en

que se ubican las Políticas Públicas, ya que una misma Política Pública puede tener diferentes expresiones en distintos momentos históricos o en diversos espacios nacionales y/o regionales, por las diferentes configuraciones de cada región en lo económico, lo político, lo cultural, lo administrativo.

## 5. Tipología de Políticas Públicas

Son variados los intentos que se han hecho desde distintas perspectivas teóricas para intentar clasificar o hacer tipologías de Políticas Públicas. Unos con mayor fortuna que otros, contribuyen a dar elementos

que permitan aproximarse a una tipología de las Políticas Públicas.

Vamos a presentar a continuación distintas aproximaciones a la tipologización de las Políticas Públicas, buscando antes que otra cosa, dar elementos de información acerca de las variadas perspectivas.

a) La perspectiva neo-marxista: si bien no podemos señalar que el interés de autores como James O'Connor (8)

haya sido el de elaborar una clasificación de las Políticas Públicas, sí podemos deducir de su contribución teórico-analítica una. A partir de allí podemos señalar que las Políticas Públicas se asociarían a las dos grandes funciones que le asigna al Estado Capitalista y entonces tendríamos:

1. Políticas Públicas de **Acumulación** que serían aquellas que tienen como objetivo contribuir a la reproducción del capital y que se expresarían en el denominado 'gasto estatal indirectamente productivo o productivo';
2. Políticas Públicas de **Legitimación**, considerando como tales aquellas orientadas a la mantención del orden social necesario para la reproducción de la relación social capitalista y que se expresarían en el denominado 'gasto estatal improductivo'. Globalmente diríamos que las Políticas Públicas desde la perspectiva del neo-marxismo serían una modalidad a través de la cual el Estado Capitalista contribuye a la reproducción de la relación social capitalista en su conjunto.

b) Una perspectiva estructuralista: desde esta aproximación podemos decir que las Políticas Públicas se pueden clasificar en tres grandes categorías:

1. Políticas Públicas **Hegemónicas**, que serían aquellas que reflejan con claridad los intereses fundamentales del conjunto de clases en el poder. Generalmente este tipo de Políticas Públicas no son negociables;
2. Políticas Públicas **Transaccionales**, que son aquellas que o bien son producto o reflejan los acuerdos entre el conjunto de clases en el poder y otras clases o sectores de clase;
3. Políticas Públicas de **Dominación**, que son aquellas orientadas a las clases subordinadas de la sociedad y que pueden ir desde Políticas Públicas de Marginación, pasando por Neutralización, Cooptación o Represión.

En cada tipo de Régimen Político es posible identificar una o dos Políticas Públicas **Hegemónicas o Básicas** (algunos autores las denominan 'megapolíticas') que reflejarían lo fundamental de la orientación de dicho Régimen Político. Atilio Borón nos muestra cómo es posible hacer esta identificación mirando el Estado Latinoamericano en la perspectiva histórica. (9) El señala cómo al Régimen Oligárquico Latinoamericano lo identifican dos grandes Políticas Públicas: la polí-

tica de centralización, propia del momento de consolidación del Estado Nacional, de una parte, y la política de libre comercio, de otra; por su parte, los Regímenes Políticos Populistas latinoamericanos de los años 30s se pueden caracterizar por las Políticas Públicas de industrialización sustitutiva con base en el mercado nacional y de redistribución de ingreso (esto era consustancial al discurso populista); por su parte los Regímenes Políticos Autoritarios Modernizantes de los últimos decenios se pueden asociar a las Políticas Públicas de apertura de la economía al mercado internacional y de fuerte control del orden interno.

Hay Políticas Públicas que están presentes en cualquier tipo de Régimen Político (por ejemplo la de Seguridad Social y Educación), pero que tienen prioridades diferentes en los diversos momentos.

c) La perspectiva de Fernando Rezende (10): para este analista brasilero las Políticas Públicas tradicionalmente se clasifican en dos grandes categorías así: **Política Económica y Política Social**, sin embargo estas dos categorías cada vez son menos representativas por cuanto es muy tenue la frontera entre lo que se puede considerar como 'lo económico' y 'lo social' en términos del gasto estatal.

Frente a la anterior dicotomía, el autor mencionado propone una nueva clasificación dicotómica para las Políticas Públicas: a) Políticas Públicas **Promocionales**, que son todas aquellas políticas estatales que tienen como objetivo estimular el desarrollo, anticiparse a situaciones por venir —también se podrían denominar como 'preventivas' o ex-ante en la medida en que no son respuestas a situaciones ya creadas—; b) Políticas Públicas **Correctivas**, que son aquellas que el Estado formula como respuesta a problemas, demandas o necesidades ya explicitadas de la sociedad —se pueden denominar también como compensatorias o ex-post pues se producen una vez hay una situación problemática creada—.

d) La propuesta de Donald Watson: para este autor todas las Políticas Públicas son susceptibles de asegurar en alguna de las siguientes cuatro categorías por él sugeridas (11): Política de **Defensa Nacional**, que se relaciona con el orden público interno y la seguridad externa; Política **Exterior**, comprendida aquí todas las medidas en el campo internacional y asociadas con las relaciones entre Estados o entre éstos y organismos internacionales; Política **Económica**, con la acepción clásica ya señalada y Política **Social**. Pero para este autor, todas las Políticas Públicas se condicionan mutua-



mente se encuentran en situación de interrelación, de tal suerte que un cambio en cualquiera de ellas afecta a las demás.

e) La proposición de Jorge Vianna Monteiro: este analista brasilero nos señala cómo las Políticas Públicas son susceptibles de clasificar a partir de diversas perspectivas que se propongan. (12) El dice que las Políticas Públicas serían susceptibles de analizar desde la perspectiva de:

- La **Jurisdicción Político-Administrativa** (allí tendríamos Políticas Públicas Nacionales, Regionales, Departamentales, Municipales);
- Las **Cientelas** a quienes va orientada dicha política (habría Políticas Públicas para los industriales, para los exportadores, para los obreros, para los guerrilleros, etc.);
- De acuerdo al **área sustantiva** que va a atender la Política Pública (tendríamos políticas urbanas, agrarias, de educación, salud, empleo, etc.);
- En relación con el **parámetro** que maneje el formulador de políticas para modificar la situación que va a ser objetivo de la política (habrá entonces políticas monetarias, de

crédito, de comercio exterior, de diálogo).

- f) Para complementar este panorama es necesario presentar la tipología ya considerada como clásica en la Ciencia Política de J. Lowi. (13) El comienza señalando que toda Política Pública traduce una **voluntad** manifiesta o implícita del gobernante, de influenciar la conducta o la acción de los individuos (actuando sobre ellos de manera específica) ya sea directamente o indirectamente (actuando sobre la sociedad en su conjunto).

Hay distintas formas de relación entre gobierno y ciudadanos; a cada tipo de Política Pública corresponden ciertos sectores de la actividad gubernamental

(ciertos tipos de obligación de los poderes públicos) y ciertas instituciones del Estado; es decir, que en las sociedades modernas a cada tipo de Política Pública corresponde un conjunto estable de relaciones que constituyen una estructura macropolítica.

Manejando básicamente el parámetro **coerción** (en cuanto a las posibilidades de su aplicabilidad y en cuanto a la extensión social de la misma) este autor nos propone la siguiente tipología de Políticas Públicas que presentamos en el Cuadro-Resumen que sigue:

Las Políticas **Distributivas** hacen relación al suministro directo de servicios públicos a los ciudadanos: servicios sociales, educación, medios de información.

**Cuadro—Resumen**

Probabilidad de la coerción	Aplicabilidad de la coerción	
	Comportamiento de individuos	Medio—Ambiente
DEBIL	Políticas Distributivas	Políticas de Gasto Público o (Infraestructura)
FUERTE	Políticas Regulatoras o Reglamentarias	Políticas Redistributivas



Las Políticas de **Gasto Público o de Infraestructura** se refieren a la creación de condiciones materiales generales para la producción: obras públicas, desarrollo regional.

Las Políticas **Redistributivas** conciernen típicamente a las transferencias de ingresos a los ciudadanos, a las empresas, a las asociaciones o a las colectividades locales.

Las Políticas **Reguladoras o Reglamentarias** son las que apuntan esencialmente al orden público.

Las Políticas de Infraestructura o Redistributivas representan una tentativa de influenciar indirectamente la acción de los ciudadanos, actuando sobre sus recursos y sus motivaciones, mientras que las Políticas Reglamentarias o las Distributivas pretenden modificarla actuando de manera directa.

J. Lowi considera que es posible distinguir dos tipos de reacciones o respuestas a las Políticas Públicas:

- a) Las reacciones positivas que se van a manifestar ya sea en **aceptación** o ya sea en **cooperación**, y
- b) Las respuestas negativas que adquieren la forma de **oposición activa** o de **desinterés o apatía**.

Sin embargo no es posible establecer una relación de causalidad entre reacción positiva y éxito de la Política Pública o entre fracaso de la Política Pública y reacción negativa. Es posible que una Política Pública que tenga respuestas negativas termine siendo exitosa o que una Política Pública con mucha aceptación o apoyo termine siendo un fracaso.

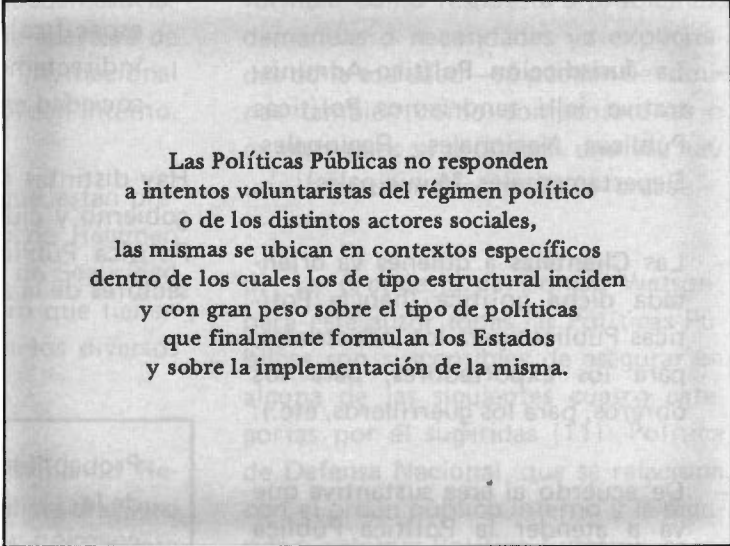
Estos intentos de hacer tipologías o clasificaciones de Políticas Públicas a pesar de sus limitaciones son de utilidad en la medida en que contribuyen a situar una Política Pública determinada dentro del conjunto de las Políticas Públicas Estatales y así poder abordar de una manera más precisa su análisis y valoración conociendo de antemano su importancia, su orientación y su campo de acción.

## 6. La Política Pública en un contexto neo-regulador

Tradicionalmente la lógica de la Política Pública estaba fuertemente marcada por el presupuesto de que el Estado debería regular el mercado, era la lógica de acción propia del

Estado Intervencionista. El Estado era el actor fundamental del desarrollo en esta concepción. Dentro de esta lógica el Estado Institucional formulaba las Políticas Públicas y lo fundamental de la implementación era igualmente de su competencia exclusiva.

Hoy día, en el nuevo escenario hegemónico por el neoliberalismo parece haberse invertido lo anterior y "es la dinámica del mercado la que debe disciplinar la intervención estatal" (14)



Las Políticas Públicas no responden a intentos voluntaristas del régimen político o de los distintos actores sociales, las mismas se ubican en contextos específicos dentro de los cuales los de tipo estructural inciden y con gran peso sobre el tipo de políticas que finalmente formulan los Estados y sobre la implementación de la misma.

como resultado del desplazamiento en términos de quién es el actor fundamental del desarrollo y que hoy día se considera que éste se sitúa en la sociedad civil, son los actores privados y el mercado quienes pueden estimular los procesos de desarrollo se afirma.

Las Políticas Públicas dentro de este contexto neorregulado viven modificaciones importantes. Si bien la competencia fundamental de su formulación continúa a cargo del Estado Institucional, la implementación de las mismas **se privatiza**, de una parte, son políticas que se conciben para ser ejecutadas parcial o totalmente por actores privado dentro de la lógica dominante de que son éstos los principales actores del desarrollo, y **se descentralizan**, de otra parte, son los entes regionales (departamentos, municipios, entidades descentralizadas), públicos o privados, los responsables de la implementación de la Política Pública y el Estado Institucional central sólo coordina y hace seguimiento a las mismas. Igualmente se busca una **flexibilización** de las Políticas Públicas de tal manera que las mismas sean sólo grandes directrices y los ejecutores tengan la posibilidad de introducirle en su proceso de concreción, variantes o modificaciones.

## 7. El proceso de la Política Pública

En toda Política Pública podemos identificar varios momentos, diferenciables analíticamente aunque con una interpenetración mutua y que conforman un real proceso que comprende:

a) El **surgimiento**, entendido como tal el momento en que un proble-

ma social hace su tránsito hacia una situación socialmente problemática, es percibida por la sociedad y el Estado Institucional y éste debe comenzar a prever respuestas;

b) La **formulación** o toma de decisión que es aquel en el cual las Instituciones Estatales o el Sistema Político Institucional valoran las posibles alternativas, reciben presiones de los actores con poder (lo ideal sería que todos los actores involucrados pudieran participar en la definición), negocian o concertan y finalmente llegan a la decisión. Aunque tradicionalmente tenemos la tendencia a pensar que es la denominada 'racionalidad técnica' la que orienta siempre esta toma de posición, la verdad es que en los sistemas políticos reales va a presentarse una fuerte interacción entre 'racionalidad técnica' y 'racionalidad política' (entendiendo por ésta la que se basa en la negociación y el acuerdo).

Hay una gran diferencia entre el discurso de la política y lo que de él se concretiza. Siempre se va a encontrar una brecha entre lo que es la intencionalidad de la política y lo que recibe específicamente el ciudadano. Este proceso se presenta de manera continua en la gestión pública.

c) La **ejecución** o implementación es la materialización de las decisiones anteriormente tomadas y que involucran instituciones estatales y crecientemente una amplia participación ciudadana. Paradójicamente esto hace que la administración pública no sea simplemente un espacio de conflictos inter o intraburocráticos, sino también un espacio para el control ciudadano, lo cual genera tensiones novedosas.

En el proceso de implementación de la política pública, es decir, de volver realidad el discurso político, va a estar involucrado el personal institucional-administrativo, pero también todas las presiones de los actores políticos y sociales. Toda política pública implica que hayan unos sectores sociales que reciben los beneficios y otros que eventualmente no lo hacen, y cada uno de esos sectores, a través de los distintos mecanismos posibles, intentan o se esfuerzan por presionar a la administración pública. En una visión simplista lo ideal sería que no existieran esas presiones, pero lo real es que se presentan, el problema es cómo la administración pública procesa esas presiones como algo que forma parte de su permanente quehacer.

d) La **evaluación** hace referencia a la posibilidad de valorar a posteriori los resultados, efectos o impactos

de la Política Pública ya sea para introducir correcciones (reformulaciones o modificaciones en su ejecución) o para aprender para la gestión pública futura. Por lo anterior se debe pensar en un tipo de evaluación 'formativa' y no 'sumativa' y para ello es fundamental disminuir el peso de la cultura autoritaria presente en la administración pública, esa que lleva a que todo gerente público de antemano plantea tener respuestas para todos los problemas y en esas condiciones no hay una posibilidad de que se acepten los errores y que los mismos se transformen en posibilidades de aprendizaje.

## 8. El Gerente Público como un tecno-político

Es evidente la pertinencia para un gerente público, cuyo radio de acción es toda la sociedad, y que antes que nada debe ser alguien con capacidad de "hacer dialogar la política y la técnica para discutir, tanto la direccionalidad (objetivos) como las directivas (operaciones y medios)" (15) el estudio cuidadoso y la comprensión de los problemas centrales atinentes a la Teoría del Estado y a esa nueva perspectiva que pretende mirar el Estado en acción, en movimiento, que es la pers-

pectiva que nos suministra el enfoque de Políticas Públicas.

Sin embargo, y por el nivel de incertidumbre que acompaña a casi todas las Políticas Públicas, el gerente público debe tener una gran capacidad de acomodación a situaciones nuevas e imprevistas, se requiera de gerentes con buen manejo de la lógica de la planeación estratégica que le ayude a pensar y trabajar con varios escenarios posibles.

El problema de la legitimidad debe ser una preocupación permanente del gerente público y no sólo una preocupación para los políticos. La administración pública tiene una doble legitimidad, la derivada del sistema político (onda larga), del proceso electoral y que es 'transferida' a la administración pública por las autoridades electas y la derivada de la eficacia en la prestación de sus servicios (onda corta), en la cotidianidad de la relación con sus usuarios. Esto es lo que nos permite percibir sectores de la administración pública con mayores niveles de legitimidad que otros, en la medida en que cumplen con mayor eficacia su función. (16)

Tradicionalmente el problema de la legitimidad se asimila a la aceptación social de un gobierno por parte de la

sociedad y se fundamenta ésta en generalidades abstractas (ciudadanía, nación, pueblo, sociedad civil). Hoy en día el problema de la eficacia de la gestión pública adquiere mayor relevancia en la medida en que crecientemente es un elemento asociado a la legitimidad democrática, podemos señalar con Giovanni Sartori que "una legitimidad dudosa puede ser reforzada por la eficacia del gobierno; inversamente, una legitimidad en principio fuerte puede ser debilitada por su ineficacia". (17)

Por lo afirmado el gerente público debe tener una buena capacidad de **focalización** de tal manera que la Política Pública llegue efectivamente a los sectores sociales y/o regionales a donde se requiere y no solamente a aquellos que disponen de mayor posibilidad de acceso a la administración pública. Esto, sin duda, se asocia con una característica del funcionario público en general y del gerente público en especial, y es una gran sensibilidad hacia los problemas de la comunidad, que le ayude a estar en 'sintonía' con la gente y de esta manera poder estimular y apoyarse en los procesos de participación social, así éstos por momentos contengan altos elementos de criticidad.

El gerente institucional debe ser un gestor de Políticas Públicas, un pro-

motor de cambios e innovaciones, impulsor de la reforma de la empresa y del Estado, con capacidad de ejercer la reforma de la empresa y del Estado, con capacidad de ejercer la gerencia en épocas de crisis, asumiendo los desafíos económicos y sociales que esto conlleva y con capacidad de manejar buenas relaciones con las autoridades gubernamentales, el sistema político y las organizaciones sociales.

Debe por lo tanto tener las siguientes características: liderazgo, toma de decisiones, creatividad, manejo de técnicas de planeación, capacidad analítica, capacidad organizacional, capacidad de negociación, compromiso y responsabilidad social. (18)

Una gestión de gerencia pública debe comprender:

Tradicionalmente la lógica de la Política Pública estaba fuertemente marcada por el presupuesto de que el Estado debería regular el mercado, era la lógica de acción propia del Estado Intervencionista. El Estado era el actor fundamental del desarrollo en esta concepción. Dentro de esta lógica el Estado Institucional formulaba las Políticas Públicas y lo fundamental de la implementación era igualmente de su competencia exclusiva.

- a) Identificar, ordenar y optimizar el uso de los recursos disponibles.
- b) Romper la inercia institucional de dirección y gestión, creando condiciones para impulsar los cambios requeridos.
- c) Impulsar una dinámica institucional de dirección y gestión.
- d) Ganar capacidad para el manejo de la incertidumbre, que permita anticiparse a situaciones conflictivas y resolver problemas.
- e) Ganar destreza para concretar alianzas o resolver conflictos que permitan viabilizar las acciones a emprender.

Y todo lo anterior podemos decir, sintetiza, el proceso de formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas.

#### **9. Necesidad de una nueva concepción del funcionario público: hacia un técnico-político**

El funcionario público de hoy día debe ser muy buen técnico,

pero esto por sí solo no es suficiente. Se requiere adicionalmente y cada vez con mayor peso, una gran comprensión de la dinámica del sistema político, es decir, capaz de poner a dialogar la técnica con la política, lo que quiere decir, con habilidad para concertar y negociar no sólo al interior de la estructura burocrática, sino también con el sistema político y con las organizaciones sociales.

Esto no significa que su capacidad técnica se pierda, por el contrario, ésta debe ser un recurso de poder importante, que le ayude a fundamentarse en sus argumentaciones dentro de los procesos de negociación. Por consiguiente no se trata de alguien pasivo que 'toma nota' de lo que quieren las organizaciones sociales o los grupos de poder, sino alguien que es actor y que por consiguiente opina, interviene, argumenta.

Para que ello sea posible se requiere un gran énfasis en la formación de los funcionarios públicos de tal suerte que se desarrolle en ellos un real espíritu democrático, en el sentido de entender y valorar al otro como distinto, como diferente, quien tiene otras opiniones, pero con quien hay que convivir, con quien hay que negociar y llegar a acuerdos y quien eventualmente puede llegar a tener una parte de verdad.

En ese sentido hay que desterrar el dogmatismo de la administración pública, lo que no quiere decir, insisto, el que no se puedan tener y defender posiciones sobre los diversos asuntos de su incumbencia. De lo que se trata es de que las posiciones se confronten con todos los sectores interesados y se esté siempre abierto a los cambios, a las modificaciones.

Podemos concluir afirmando que la Política Pública mejor intencionada y con los objetivos más loables no logrará mayores resultados si no se crean las condiciones de gerencia adecuadas que posibiliten un adecuado proceso de implementación, evaluación y reformulación de la misma.

## NOTAS

- (1) Una versión preliminar de este texto se presentó como Conferencia a los funcionarios de Santafé de Bogotá, Distrito Capital en el "Curso de Capacitación para el Fortalecimiento Institucional y la Descentralización Local". CID - Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá, D.C., noviembre de 1992.
- (2) CALDERON, Fernando y DOS SANTOS, Mario. "Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina. Veinte Tesis Socio-Políticas y un Corolario de Cierre". Conferencia Regional PNUD-UNESCO-CLACSO. Mecano. Buenos Aires, abril, 1990.
- (3) MEDELLIN, Pedro. "Perspectivas de la Gerencia Pública en el Contexto de la Modernización y la Apertura Económica", en *Revista Administración y Desarrollo* No. 30. ESAP. Santafé de Bogotá, D.C., junio de 1992.
- (4) Citada, sin especificar el autor por: MEDELLIN, Pedro. Op. cit.
- (5) WILLIG, Richard. "Caracterización de la Organización Pública y su Gerencia". Ponencia presentada a la XXVII Asamblea de CLADEA. ESAP. Santafé de Bogotá, D.C., octubre 23 de 1992.
- (6) RESTREPO, Darío. "Programa de Investigación y Formulación de Políticas sobre Gobernabilidad". (Segunda versión). ESAP - SINAP. Mecano. Santafé de Bogotá, D.C., 22 de julio de 1992.
- (7) Estos conceptos están inspirados en: OZSLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. "Estado y Políticas Estatales: Hacia una Estrategia de Investigación", en *Revista Administración y Desarrollo* No. 19. ESAP. Bogotá, D.C., diciembre de 1991.
- (8) O'CONNOR, James. "La crisis fiscal del Estado". Periferia. Buenos Aires, 1973.
- (9) BORON, Atilio. "Entre Hobbes y Friedman, liberalismo económico y despotismo burgués en América Latina". Mimeo. Méjico.
- (10) REZENDE, Fernando. "Notas de Aula". ESAP-FGV. Río de Janeiro, 1978. Citado en DE SANTANA, Luis Vamberto. "Modelos de Analise de Políticas Publicas", en *Revista de Economía*, Año 13, No. 11, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1986.
- (11) WATSON, Donald. "Política Económica". Gredos. Madrid, 1965.
- (12) MONTEIRO, Jorge V. "Fundamentos de Políticas Públicas". IPEA-INPES. Río de Janeiro, 1982. Citado en DE SANTANA, Luis Vamberto. "Modelos de Analise de Políticas Publicas", en *Revista de Economía*, Año 13, No. 11, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1986.
- (13) LOWI, Theodore J. "Four systems of policy, politics and choice". *Public Administration Review*. Vol. 32, 1972.
- (14) MEDELLIN, Pedro. Op. Cit.
- (15) MATUS, Carlos. "La gobernabilidad de un sistema social", en *Revista Interamericana de Planificación*. SIAP, 1990.
- (16) Ver al respecto: NIOCHE, Jean-Pierre. "De l'Evaluation à l'Analyse des politiques publiques", en *Revue Française de Science Politique*, París. Fevrier, 1982.
- (17) SARTORI, Giovanni. "Repenser la démocratie: mauvais régimes et mauvaises politiques", en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, No. 129. Unesco-ERES. París, Aout, 1991.
- (18) Siguiendo a RODRIGUEZ, Adolfo. "Política y Gerencia Pública". Ponencia presentada a XXVII Asamblea de CADEA. ESAP. Santafé de Bogotá, D.C., octubre 23 de 1992.