

# GESTIÓN Y GERENCIA PÚBLICA

## Public Management and Administration

Roberto Tafani<sup>1</sup>  
María Luz Tafani<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ph.D-Msc. Economics -  
M.A.D.E, Universidad Nacional  
de Río Cuarto.  
<sup>2</sup> Abogada

### Resumen

En el marco introductorio de las Empresas públicas y sus problemas regulatorios, este trabajo, tiene como objetivo trabajar sobre el concepto del capital social y la gerencia pública.

En la primera parte se plantea la problemática de las empresas públicas. Se sugiere que si bien las mismas pueden ser reemplazadas por otras medidas orientadoras del Estado ellas permanecen y juegan un papel sistémico con el sector privado en el proceso de acumulación de capital.

En la segunda parte se aborda la relación entre política y capital social y entre capital social y gerencia pública. Finalmente se hace referencia a la cuestión de la conectividad, la cooperación inter-institucional, las especificidades y diferencias con la gerencia privada. Se argumenta que si bien se pueden utilizar herramientas de gestión técnica de empresas privadas en el Estado, es preciso diferenciar los niveles de acción pública y los ámbitos posibles de aplicación de las mismas.

Palabras claves: gestion, gerencia, empresas publicas.

### Abstract

In the introductory frame of State Companies and their regulation problems, the objective of this paper is to work on the concept of social capital and public management.

Trabajo recibido:  
30 setiembre 2010.  
Aprobado: 29 oct. 2010

In the first part, the problems of state companies are presented. It is suggested that although they can be replaced by other State guiding measures, they remain and play a systemic role together with the private sector in the process of accumulation of capital.

In the second part, the relationships between politics and social capital and between social capital and public management are addressed. Finally, we refer to the topic of connectivity, inter-institutional cooperation and specificities and differences compared to private management. It is argued that although we can use technical administration tools from private companies in the State, it is necessary to differentiate the levels of public action and the possible settings for their application.

Key words: administration, management, state companies.

## Introducción

En un programa televisivo sobre Presidentes de América Latina<sup>1</sup>, se le hizo un reportaje al Señor Presidente de Ecuador Dr Rafael Correa, quien sostenía la necesidad de que el Estado fuera operativo y eficiente en sus funciones. Una de sus definiciones, refirió a la necesidad de que los recursos a disposición de los gobernantes en el presupuesto fueran de hecho ejecutados. Que la primera forma de eficiencia, era en realidad, superar las experiencias de sub-ejecución presupuestaria que podía verificarse en muchas instancias del sector público. La relevancia de sus palabras no terminó ahí. Seguidamente el entrevistado Presidente planteó como requisito para tener un Estado operativo y eficiente la necesidad de contar con una trama social integrada que permita el funcionamiento institucional que nuestros países necesitan.

Este trabajo, tiene como objetivo en el marco introductorio de las Empresas públicas y sus problemas regulatorios, trabajar sobre el concepto del capital social y la gerencia pública.

Se presenta el trabajo en dos partes. En la primera se plantea la problemática de las empresas públicas. Se sugiere que si bien las mismas pueden ser reemplazadas por otras medidas orientadoras del Estado ellas permanecen y juegan un papel sistémico con el sector privado en el proceso de acumulación de capital. Esto impide entender el problema de la eficiencia/ineficiencia en su administración y gestión sin considerar su relación con otras organizaciones dentro del mercado. Asimismo se plantea que no hay marco regulatorio óptimo que pueda cumplir con múltiples criterios de evaluación institucional. Dado que uno de esos criterios refiere a la consistencia de los incentivos y los problemas de agencia al interior de la organización pública, se argumenta que es necesario contar con un adecuado capital social.

En la segunda parte se aborda la relación entre política y capital social y entre capital social y gerencia Pública. Finalmente se hace referencia a la cuestión de la conectividad, la cooperación inter-institucional, las especificidades y diferencias con la gerencia privada. Se argumenta que si bien se pueden utilizar herramientas de gestión técnica de empresas privadas en el Estado, es preciso diferenciar los niveles de acción pública y los ámbitos posibles de aplicación de las mismas.

## Empresas públicas: atributos y problemas

Desde siempre han existido razones para la existencia de las Empresas Públicas. Cuando lo más eficiente en ciertas actividades es que opere una sola empresa, (monopolio natural), el Estado actúa. También, las Empresas públicas operan cuando el financiamiento de la producción no puede ser provisto a través del pago voluntario de un precio por

1 La serie de reportajes fue realizada por el Dr Daniel Filmus, Ex Ministro de Educación y actual Senador Nacional de la República Argentina.

parte de los usuarios dados los elevados costos de aplicar el principio de exclusión. En este caso el Estado debe proveer a la producción de los bienes públicos. Las fallas del mercado son otra instancia que provoca la intervención del Estado. En el sector de la salud por ejemplo, hay gran presencia de incertidumbre sobre los diagnósticos y tratamientos efectivos, hay externalidades negativas derivadas de la presencia de enfermedades infecto-contagiosas, hay información asimétrica en un mercado donde, quien compra es quien vende las prestaciones, y quien paga, no es el que compra por la gran presencia de terceros pagadores en ese ámbito de los servicios.

En otros casos, hay restricciones a la inversión privada cuando por razones de aislamiento de las comunidades y la falta de escala apropiada vuelve inviable la operación de empresas que no sean públicas<sup>2</sup>. También, las empresas públicas se insertan en aquellas actividades que presentan rendimientos crecientes a escala y generan la necesidad de financiar un proceso de inversión que el sector privado no puede afrontar. No menos importante para la intervención del Estado resulta ser la necesidad de generar empleo y redistribuir el ingreso. Los precios de las empresas públicas se fijan de acuerdo a reglas de maximización del bienestar que suelen estar afectadas por problemas distributivos que requieren tarifas sociales (precios incluso inferiores al costo marginal) o simplemente las empresas públicas existen por razones estratégicas.

En todo caso, las empresas públicas han sido el centro de las críticas cuando aparecen como un seguro de desempleo encubierto<sup>3</sup>, con déficits crónicos de funcionamiento, por el uso inadecuados de fondos que podrían ir a inversiones de mayor rentabilidad social, por las deficiencias en el gobierno corporativo, por su falta de transparencia y rendición de cuentas, por su uso como un botín político por los buscadores de rentas o simplemente porque se las percibe como vulnerables a la corrupción<sup>4</sup>. Esta última cuestión refiere a los problemas en la relación principal-agente dado que el Ministro del área respectivo que

opera como un agente de los accionistas (la población en general) es por su vez el principal del agente burocrático que debe gestionar a la empresa.

Las empresas públicas tienen incentivos diferentes, su marco legal suele ser inadecuado, no quiebran, no están sometidas a la competencia, tienen un uso reducido de incentivos salariales y los funcionarios suelen no trabajar a pleno rendimiento debido a la complejidad de medir el mismo o simplemente por la multiplicidad de objetivos. En todo caso el Estado puede usar una política de impuestos y subvenciones para influir en el empleo, salario u otras variables para reemplazar a las Empresas públicas como instrumentos de política<sup>5</sup>.

Durante la década de 1990 la teoría económica parecía sugerir la conveniencia de delegar la operación de los servicios públicos en empresas privadas. De esta manera, se pensaba, se resolvía mejor el problema principal-agente dentro de la organización, esto es, la divergencia o distancia entre los propietarios de las empresas y los administradores de las mismas que generan conflictos de incentivos e ineficiencias productivas. En las empresas públicas el propietario de la empresa es el Estado que representa a los habitantes. Los Ministros de las áreas respectivas donde tienen dependencia jurisdiccional las empresas serían las personas que representan a los accionistas (habitantes), es decir que la delegación la hace el Estado sobre órganos políticos que a su vez delegan la administración a una burocracia.

2 El caso del Hospital de Bariloche en la Provincia de Río Negro es un ejemplo. En las épocas de nevadas el aislamiento impide la operación en red con prestadores de otras localidades y requiere un establecimiento público para la comunidad.

3 Este era el caso de Fabricaciones militares en los años 1980s donde había seiscientas personas excedentes en la planta de "altos hornos Zapla" pero por razones políticas no se las desvinculaba de la empresa. En otros casos de empresas luego privatizadas se presentaba el mismo problema de personal excedente.

4 Christensen Axel. "El Desarrollo de la Gestión Empresas Públicas". Libertad y Desarrollo. Expansiva. 2008

5 Stiglitz J. La Economía del Sector Público. Antoni Bosch. 1997. Barcelona. España

6 La necesidad de fondos para el pago de la deuda, la renegociación con los acreedores externos y la reducción del déficit fiscal, fueron las razones detrás de la primera etapa de las privatizaciones en Argentina. Esto muestra que la privatización es un proceso de desinversión donde se cambian activos reales por líquidos y que el valor relativo o el precio sombra para el Estado de los activos líquidos era sin duda importante.

7 Coloma Gernán. Empresa Pública, privatización, regulación y competencia: su papel en la provisión de servicios de infraestructura. Universidad del CEMA. Bs As Argentina pp2

8 Menín Federico Javier y Cerdá Matías: "Las privatizaciones en la Argentina de los 90s De obras sanitarias de la Nación a Aguas Argentinas S.A.: ¿Un servicio público al servicio del mercado?" Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Economía Internacional. www.caei.com.ar

9 Abal Medina Juan Manuel "Modernización Tecnológica en el Estado Argentino: Incrementando el Desarrollo y Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el ámbito Público. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública". Buenos Aires Argentina. Noviembre 2008.

10 Vigier Pierre, Cereceda Miguel, Genovesi Alejandro "Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública Aproximaciones Conceptuales y Metodológicas".

PNUD Serie Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental. Documento N° 1. RLA/00/001 PNUD-RBLAC pp20

En segundo lugar, se proponía un marco regulatorio a los fines de alcanzar también objetivos de eficiencia asignativa y equidad distributiva. En este último sentido, la idea era, que la estructura de precios del sector público debía tener en cuenta el impacto de sus bienes sobre los grupos vulnerables de la población a quienes se les debía vender a precios subsidiados. En dos palabras se debía contemplar la existencia de una tarifa social para los pobres. Finalmente se sugería la introducción de cierta competencia para reducir los problemas de agencia entre el regulador y la empresa regulada. Esta perspectiva fue utilizada en la última década del siglo XX para emprender un proceso de privatizaciones y reforma que en Argentina<sup>6</sup> por su amplitud y profundidad alcanzó un perfil paradigmático de los tiempos que se vivían<sup>7</sup>.

El siglo 21 trajo aparejada una nueva relación interactiva entre el Estado y el mercado. Luego de las experiencias privatizadoras y desreguladoras de los años 90s quedó en evidencia que los resultados no fueron los esperados. No hubo en algunos casos como Aguas Argentinas la cobertura de usuarios comprometidos, se establecieron reajustes de tarifas no contempladas inicialmente en los pliegos licitatorios y hubo en otros casos problemas con los compromisos de inversión. Si a ese cuadro, se le agrega una desigualdad creciente en la distribución de los ingresos, quedó configurada una situación donde se volvió a pensar que la solución para las empresas de servicios públicos pudiera ser posiblemente, una gestión eficiente por parte del Estado Nacional<sup>8,9</sup>. Si hay una lección que se debe rescatar de ese período, es por un lado, la insuficiencia de la teoría que no da cuenta de las críticas a los procesos privatizadores y por el otro, el planteo de que no se puede resolver apenas con un cambio de sede organizacional (locus) un problema referido a la misión central de las empresas (focus). Se trata en definitiva, de hacer bien lo que es distinto.

Esta concepción de diferenciar la gestión pública de la privada no siempre es enfatizada con suficiente precisión. Por ejemplo, es frecuente encontrar en los textos sobre modernización de la gestión pública que la búsqueda de la eficacia operacional de las funciones estatales debe incorporar las herramientas que utiliza el sector privado. La cita siguiente ilustra el punto:

"En términos específicamente técnicos y a nivel de empresa, no existen diferencias entre el management empresarial privado y el público y por lo tanto no debería haber ninguna excusa para que una empresa por ser pública sea deficientemente administrada"<sup>10</sup>.

El problema con estas concepciones es su reduccionismo. En primer lugar porque no se matiza la propuesta con la diferenciación de niveles de actuación del Estado, alguno de los cuales pueden ser apropiados para las técnicas de

gestión privadas y otros no. En segundo término porque se asocia en forma simplista el gerenciamiento privado a la eficiencia, y se reduce el análisis al nivel de la empresa (micro gestión). Como se sabe, las empresas públicas tienen una pluralidad de metas, las cuales son no solo diferentes, sino que a veces, están en conflicto entre sí, lo que requiere criterios múltiples de efectividad organizacional para su evaluación. En Argentina por ejemplo, la Industria de Producción para la defensa tenía como misión, al crearse, no solo la producción de armamentos, sino también la ocupación estratégica del territorio, y la movilización industrial del país en un momento donde los ingenieros y las herramientas de precisión eran todavía escasos.

La penalización en costos de traslado por la particular ubicación de sus fábricas como Altos Hornos Zapla de Fabricaciones Militares, por ejemplo, en el norte del país, ponía a la empresa en desventaja respecto de las acerías competidoras. En todo caso, sin considerar sus metas múltiples resultaría un simplismo inadecuado su evaluación por meras tasas de rentabilidad. En tercer lugar, es preciso recordar que mientras la empresa privada es una maximizadora de utilidades, las empresas públicas se gestionan en el marco de una serie de organizaciones que deben alinearse entre sí con lo que el concepto de “empresa” debe ser reemplazado por el de redes organizacionales<sup>11, 12</sup>. La simple existencia de múltiples precios de transferencia para sus productos (a veces separados de los costos de operación) entre las distintas partes del Holding que integraba Fabricaciones Militares da cuenta de lo expuesto.

Discutir entonces los desafíos de la Administración y la Gestión Pública no puede dejar de considerar que la empresa pública es la resultante de factores que lejos de ser simplemente económicos, involucran también cuestiones históricas, políticas y hasta militares.<sup>13</sup> Un aspecto que no es menor, es que las empresas públicas forman parte de un sistema de subsidios implícitos al sector privado que apuntala la rentabilidad de este último<sup>14</sup>, o sea, no es posible entender a las empresas públicas fuera del análisis del patrón de acumulación de capital vigente. Marcos Kaplan lo ha puesto en los términos siguientes:

“El Estado se convierte en agente de la acumulación, propietario de la parte de capital social correspondiente a las empresas públicas. En estas produce una plusvalía relativamente

menor a la que hubiera correspondido en promedio al capital invertido y realiza tasas de ganancias menores a la tasa general promedio (rentabilidad reducida, nula o deficitaria). Así una parte del capital social se desvaloriza y la parte correspondiente de su beneficio y de los ingresos que el Estado asigna a las empresas públicas-provenientes de impuestos, empréstitos, creación inflacionaria de moneda y crédito- es transferida a los monopolios. Esta transferencia de beneficios se cumple a través de diversos mecanismos: compras y ventas de bienes y servicios en condiciones preferenciales para las empresas particulares, manipulación diferencial de intereses bancarios, reparto de actividades entre el sector público y el privado en función de cargas y rentabilidades discriminadas, uso de empresas mixtas... Estado y sector público operan como mecanismos de socialización de riesgos y pérdidas de las grandes empresas, que aumentan sus beneficios y tasas de acumulación y descargan los costos de esta función sobre las empresas no monopolistas, las clases medias y las populares (impuestos directos e indirectos, inflacionismo monetario y crediticio)<sup>15</sup>

11 Castells Manuel La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen I La Sociedad Red. Siglo XXI Editores. 2001

12 Rendón Luis Fernando y Serra Mauricio. Enfoque de las Empresas Sociales del Estado en el Municipio de Cali. Colombia Médica Vol. 33 número 004. 2002. Universidad del Valle. Cali.

13 Kaplan Marcos “Intervención del Estado y Empresa Pública en la América Latina Contemporánea: Los Aspectos Políticos e Institucionales” Estudios pp10. Colombia

14 Tafani Roberto “Producción para la defensa” En Democracia y

15 Kaplan Marcos. Estudios Op cit pp 14 Defensa. Puntosur. Bs As

En esas condiciones de operación, lo que ocurre, es que las bajas tasas de rentabilidad de las empresas públicas,

representan en parte, la contracara de la rentabilidad alta en las empresas privadas. Eficiencia e ineficiencia son dos caras de un hecho común.<sup>16</sup>

Adicionalmente, el trabajo excedente en el sector público es una característica de muchos países en desarrollo. Este hecho es consistente con las teorías de la conducta de los buscadores de rentas donde el trabajo excedente es representado como la consecuencia de la búsqueda de empleo con un mayor nivel salarial. Hay evidencia, en ese sentido, de que el empleo público ha estado creciendo en muchos países en desarrollo<sup>17</sup> y que el salario promedio en el Gobierno es superior a 4.6 veces el ingreso nacional per cápita en los países de ingresos más bajos contra 1.7 veces en los países de ingresos altos. En ese sentido las empresas públicas han operado como un mecanismo de desempleo encubierto,

donde las decisiones de incorporación resultan de una práctica política de patronazgo. Una vez creado el empleo, los procedimientos de separación y despido del personal son complicados e inefectivos. Esas prácticas conducen a frecuentes pérdidas las que son financiadas por el tesoro nacional.<sup>18</sup>

Estos hechos suelen imponerse a los esfuerzos por hacer eficientes a las empresas públicas. En Venezuela por ejemplo, el rumbo está marcado hacia el desarrollo y el crecimiento exponencial del aparato empresarial del Estado y se busca establecer las buenas prácticas de gerencia para las empresas públicas. Se quiere crear una cultura corporativa de buen gobierno<sup>19</sup>. En todo caso, estas propuestas no deben perder de vista las restricciones mencionadas en párrafos anteriores. Tampoco debe sobreestimarse la capacidad de la Política Pública para la creación de Empresas.<sup>20</sup>

Resta entonces una reflexión. ¿Qué es lo que la teoría económica tiene para aportar al problema de las empresas públicas? ¿Qué enseñan las diferentes alternativas y recomendaciones de política ante distintos esquemas de organización? En primer lugar, como se dijo, la teoría sobre la regulación y la competencia resultaron insuficientes. Tales enfoques evaluados en base a criterios de eficiencia, equidad y compatibilidad de incentivos (imposibilidad de que los agentes económicos manipulen en beneficio propio el esquema establecido) muestran que no hay sistema óptimo. Que no es posible satisfacer los tres criterios simultáneamente.

En ese sentido la situación asemeja al debate sobre los sistemas y modelos de atención de la salud, donde ninguno de ellos puede brindar todo en términos de acceso, eficiencia y equidad<sup>21</sup>. El sector de la atención médica y la salud parece moverse entre una competencia imperfecta y una regulación ineficaz. El sector público prestador ofrece una mayor equidad pero cae en eficiencia y en el ajuste por cola debido a la restricción de oferta de los funcionarios que trabajan en el mismo en forma asalariada (hospitales atienden solo de mañana. El sector privado por su parte, es más eficiente pero no garantiza acceso a quienes no pueden pagar y hay incentivos a hacer selección de riesgos o sea a no atender a quienes más lo necesitan. No existe, en definitiva, un sistema óptimo<sup>22</sup>.

16 Morin Edgar "El paradigma de complejidad" en Introducción al Pensamiento Complejo. Gedisa- Edición Española a cargo de Marcelo Pakman. España. Es aquello, que la teoría de la complejidad pregona, en relación al principio dialógico que permite mantener la dualidad en el seno de la unidad, esto es: asocia dos términos a la vez complementarios y antagónicos. De esa forma los conceptos contrarios forman parte de una misma realidad.

17 En el caso de Ecuador, un trabajo reporta que el número de empresas públicas fue en aumento después de 1975 incrementando el empleo de 21.759 servidores en ese año a 50.422 en 1990. Galarraga T "La privatización de Empresas Públicas en el Ecuador" 1990 www.dspace.espol.edu.ec.

18 Gelb A., Knight J.B. y Sabot R.H. "Public Sector Employment, Rent Seeking and Economic Growth". The Economic Journal, 101. September 1991, pp 1186-1199. Great Britain. Ver la nota N° 4 para el caso de Fabricaciones Militares en Argentina en los años 80s-

19 Gathmann Sonia De Paola y Reyna Manuel. "Empresas del Estado" Asociación Venezolana de Ejecutivos. WWW.ave.org.ve

20 Gomez Liyis, Martínez Josélin y Arzuza María. "Política Pública y Creación de Empresas en Colombia". 2006 Pensamiento y Gestión N° 21 Universidad del Norte. 1-25

21 Tafani Roberto "Privatización, subcobertura y reforma competitiva en salud" 1997 UNRC. Argentina

22 Tafani Roberto "Economía Sanitaria" 2000 Universidad Nacional de Río Cuarto. Argentina

En el caso de las empresas públicas, la valoración del criterio de eficiencia y las dificultades con la compatibilidad de incentivos, sumados a la valoración relativa de los fondos líquidos en relación a los activos reales, en un contexto de endeudamiento y crisis fiscal, llevó en los 90s a la promoción de la privatización y la desregulación. En la actualidad, la mejora de la equidad requerida en sociedades con una fuerte desigualdad entre segmentos de ingresos ha generado un movimiento hacia la expansión de la intervención del Estado y un mayor protagonismo de las Empresas públicas.

En todo caso, la conclusión es inescapable, no hay en el caso de las empresas públicas (como en el sector salud mencionado) un esquema óptimo. Queda claro que para tomar en cuenta implicancias distributivas, resulta necesario subsidiar a ciertos grupos consumidores y mantener cierto tipo de regulación tarifaria. Además, se nota que con la nueva orientación hacia el criterio de equidad como forma de evaluar el comportamiento organizacional de las empresas públicas se repone el problema de la compatibilidad de los incentivos. Se vuelve en otras palabras, a recolocar la cuestión de la distorsión en la relación principal agente. Además, en países donde el sector privado ha sido un buscador de rentas estatales, la cuestión de evitar la “captura regulatoria” (que la empresa funcione con intereses particularistas de empresarios y funcionarios en detrimento del interés general) se transforma nuevamente en una cuestión de primer orden.

En esta relación de agencia que se repone (y que había quedado minimizada cuando la solución a los problemas de las empresas públicas se veía en la privatización), los votantes son los mandantes y los agentes políticos los mandatarios. El problema suele ser que el mandatario tiene información sobre el producto que el mandante no posee. Ahora bien la relación de agencia funciona en dos etapas porque una vez que los políticos son electos, estos se convierten por su vez, en mandantes y los burócratas en mandatarios. La dificultad entonces, en el buen funcionamiento de la relación de agencia radica en el control defectuoso sobre los políticos, por la dificultad existente de que los agentes individuales cooperen para satisfacer intereses comunes. En otras palabras, los políticos una vez elegidos parecen evidenciar problemas para ejecutar una buena acción colectiva.

Aún si los problemas de acción colectiva de los partidos mencionados no existieran, la relación de agencia sufre distorsiones debido a la información imperfecta de los votantes sobre los bienes públicos. No hay claridad sobre cuáles son los programas eficaces. Se suelen hacer falsas asociaciones entre conceptos como cuando se cree que construir más estructura hospitalaria y no trabajar sobre los procesos sanitarios dentro de ellos (mediante por ej. la protocolización y la gestión por procesos de la atención clínica) habrán de cambiar los indicadores sanitarios. Los votantes son llevados a escuchar una serie de frases grandilocuentes que en términos de programas eficaces para alcanzar ciertos bienes públicos poco o nada tienen que ver con ellos.

Si esos son los problemas que tienen los votantes con los partidos, con los candidatos y con el control sobre ellos una vez que han sido electos, la situación no es muy distinta cuando los políticos ya elegidos se transforman en mandantes sobre los burócratas que tienen que ejecutar las políticas. A decir verdad el control político sobre los burócratas es difícil por los propios problemas de definir y medir los productos de la administración pública. En resumen, la relación de agencia en la administración tiene estas restricciones, primero, por las dificultades con los partidos políticos, segundo, por el imperfecto control de los votantes sobre los agentes políticos que eligen, tercero, por el desvío de los políticos de las pautas dados por sus mandantes dados los intereses que influyen sobre los ellos como el pago de campañas o la colonización de organismos por dinero o influencia, cuarto por la producción ineficiente de bienes públicos (gobernantes que consumen ingresos públicos en vez de dar bienes públicos) quinto por el accionar de gobernantes con relación a grupos de buscadores de rentas que muestran interés en la provisión de bienes públicos para cobrar impuestos en el futuro. En ese contexto la idea es que con más capital social (normas de reciprocidad y cadenas de compromiso cívico) el problema sería menor. En

otras palabras, el capital social aparece como el mecanismo que permitiría atenuar las distorsiones de la relación de agencia.

Finalmente, resulta claro que cualquiera sea el mayor o menor grado de presencia del sector público o de regulación es conveniente que haya un esquema general coherente y que permita un horizonte previsible para tomar decisiones, esto es seguridad jurídica<sup>23</sup>. Dicho de otra forma, el desafío para la década que comienza es como lograr una institucionalidad flexible, un conjunto de reglas pragmáticas, un marco regulatorio que permita hacer, a la vez, que lograr la mejor combinación de la eficiencia, la equidad y un comportamiento incentivado por el interés general y no por los intereses particularistas de los buscadores de rentas. Lo expuesto en los párrafos anteriores nos lleva al problema de la política, el capital social y las redes organizacionales, de la que se ocupa la parte final de este escrito.

## Política y capital social

Para abordar la especificidad de la gestión de las empresas públicas es preciso plantear la vinculación que existe entre el concepto de capital social y el gerenciamiento público. Como se verá, la gerencia pública es muy distinta a la gerencia privada y se parecen poco entre sí<sup>24</sup>.

La gerencia privada consiste en maximizar utilidades en una organización. Es llevar una empresa con un rumbo definido donde lo que se busca es potenciar la rentabilidad de la misma. En la gerencia pública en cambio, lo que importa es la Misión institucional, la cual forma parte de un plan donde intervienen muchas otras organizaciones. De esa forma, la gerencia pública busca alinear y coordinar la propia organización con el resto de las organizaciones para poder llevar adelante la estrategia planteada en el plan. Se trata de alinear una flota de entidades en un proyecto conjunto y no apenas de potenciar el rendimiento de un solo establecimiento. De allí, a pensar como clave del funcionamiento el sistema de articulación inter-institucional hay apenas un paso. Por eso es necesario empezar a analizar el concepto de capital social.

Esta perspectiva se identifica con el funcionamiento de una red de organizaciones. Enfoca el problema desde la conectividad del sistema y genera la búsqueda de formas de cooperación Inter-institucional que permitan alcanzar las metas trazadas en el plan. Se trata de un esfuerzo en conciliar valores y alinear objetivos entre los agentes intervinientes<sup>25</sup>. Puesto de otra forma, el armado de la redes (la conectividad) es una condición necesaria junto a la visión estratégica y el liderazgo institucional, para hacer funcionar en forma efectiva y eficiente el Estado. Esto implica, que la política de información y comunicación resulta un atributo clave para el desarrollo de la cohesión interna del sistema. Así las cosas, cuando se detecta un funcionamiento poco operativo en el Estado el problema del sistema podría ser enmarcado en un modelo de "economía de la información". Como se sabe, esta última tiene como objetivo estudiar las consecuencias de la existencia de asimetría de información entre diversos agentes económicos, sobre la forma en que estos se organizan, y sobre la eficiencia de la relación que establecen.<sup>26</sup>

Sin embargo, esta perspectiva puede ser insuficiente para entender los problemas de la falta de consistencia de incentivos y de la inadecuada articulación del sector público. Pueden existir otras alternativas. Una de ellas, es la de buscar una racionalidad institucional, que plantee que el problema

23 Coloma Gernán. Empresa Pública, privatización, regulación y competencia: su papel en la provisión de servicios de infraestructura. Universidad del CEMA. Bs As Argentina

24 Esta sección se basa principalmente en los artículos publicados en el libro ¿De Burocratas a Gerentes?: Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado. 1999. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Las citas debieron ser muy frecuentes a lo largo del escrito por lo que se opta por hacer este reconocimiento a la fuente desde el inicio.

25 Oteo Luis Angel Editor. Gestión Clínica: Gobierno Clínico. Diaz de Santos 2006 España

26 Stadler Inés Macho y David Perez Castrillo. "Introducción a la economía de la información". Editorial Ariel S.A. Barcelona 1994.

no es la información, sino la función objetivo de las redes que actúan con buena información en un contexto político que no sostiene el universalismo en sus modos de actuar.

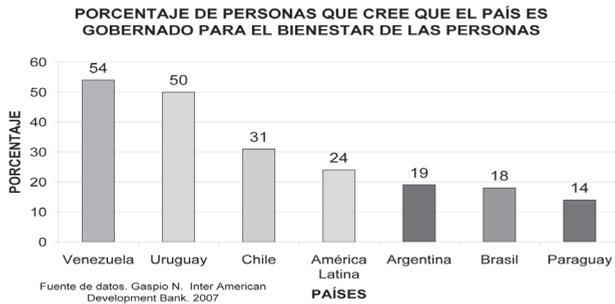
Esto lleva a la literatura sobre el concepto de capital social, el cual refiere a las redes de relaciones sociales que pueden aumentar el capital humano entendido este último como los conocimientos y habilidades empleables en el mercado laboral.<sup>27</sup> El capital social tiene la función de facilitar la red de relaciones entre las organizaciones lo que puede mejorar tanto a la dotación infraestructural como los servicios o bienes producidos. Sin embargo, los análisis de redes que subestiman la política impiden distinguir en que condiciones el capital social puede tener un impacto favorable y en que otras, la red de relaciones puede generar una situación desfavorable basada en el clientelismo, la corrupción y hasta economías criminales.<sup>28</sup>

En otras palabras, siempre hay un potencial particularista en las redes. El capital social y las redes, son recursos que pueden ser utilizados por los actores para perseguir sus intereses. Nada garantiza, que esos intereses sean los que persiguen el bienestar general. Antes que una situación de falta de inconsistencia de objetivos, lo que puede ocurrir es que haya efectivamente una alineación de objetivos para perseguir fines particularistas y por lo tanto se genera una distorsión en la relación principal agente. Dicho de otra forma, la mera presencia de capital social no resulta por sí misma la solución a los problemas de no gerenciar con criterios universales de equidad a las empresas públicas. Las empresas públicas por caso pueden convertirse en un ámbito de apropiación particularista de recursos por parte de los funcionarios y los buscadores de rentas privados.

Así las cosas el capital social puede generar confianza e información, pero en otras situaciones las consecuencias pueden ser incluso opuestas. Lo que interesa en todo caso, es la capacidad de la política para funcionar en base a una lógica universalista, que pueda orientar el

particularismo inserto en las redes. En ausencia de esa capacidad política universalista, la percepción de la población remarca que la política no tiene en cuenta el bienestar general. El gráfico anterior muestra que en Argentina cuatro quintas partes de la población creen que los Gobiernos siguen intereses particularistas.

Cuando el Estado no funciona según normas universalistas, cuando no tiene autonomía, cuando no es capaz de resistir los intereses particulares y perseguir soluciones colectivas para problemas colectivos entonces el capital social funciona en contra del bien común. Cuando la burocracia está ligada a los detentadores del poder político por relaciones de dependencia personal, y estos últimos se ligan a los hombres de negocios por relaciones particularistas basadas en la apropiación de recursos públicos, el capital social opera en forma inversa a la esperada. Las redes se vuelven depredadoras. Por eso la población desconfía



27 Bagnasco Arnaldo, Piselli Fortunata, Pizzorno Alejandro y Triaglia Carlo "El Capital Social Instrucciones de Uso". Fondo de Cultura Económica 2003. pp 8  
28 Bagnasco y otros op. Cti. Pg. 39

de los partidos políticos y la cuestión se agrava aún más, al caer la gente en la apatía, la indiferencia, y dejar el campo libre a los rentistas de toda especie. Dicho de otra manera y de manera implícita, las encuestas internacionales señalan que en Argentina las redes y el capital social no operan para beneficio del desarrollo y el bienestar general sino para hacer negocios particulares. El país, está incluso abajo del promedio para toda la región Latinoamericana.

Es la política entonces, la que debe suministrar las condiciones apropiadas para que el capital social contribuya a mejorar el funcionamiento institucional y se promueva el bienestar de la sociedad. Se trata de que las redes encuentren barreras institucionales y culturales al intento de los buscadores de rentas (rent seekers) de apropiarse de manera particularista de los recursos políticos. En caso de que ello no suceda, se crean condiciones para la aparición y uso de las redes con una finalidad predatoria de los recursos públicos. Un ejemplo servirá para aclarar. En el caso de Argentina algunas obras sociales Provinciales licitaron la atención médica de sus empleados públicos. El Estado en la Provincia de Córdoba, convocaba a los actores de las redes a participar de los mecanismos que diseñaban la regulación. El sistema instalaba así la lógica del capitalismo político en la salud, fomentando la práctica predatoria desde el propio Estado. Algo así como el mundo al revés.<sup>29</sup> En esas circunstancias no son las redes las que fallan sino el Estado que se hace co-autor del hecho predatorio realizado por redes que funcionan aceitadamente en base a sus propios objetivos.

Como se ve, entonces, no es un modelo de información el que explica el problema sino una perspectiva que analiza el rol de la política en la mediación entre redes y mercado. Dicho de otra forma, no es la carencia de redes que funcionen bien lo que genera distorsiones, sino la existencia de una política no modernizada, que favorece el empleo de las redes en su propio interior como instrumentos de apropiación particularista de los recursos públicos.<sup>30</sup> Cuando el Estado no funciona según reglas universalistas, cuando no tiene autonomía, cuando no es capaz de resistir los intereses particulares y perseguir soluciones colectivas para problemas colectivos entonces el capital social funciona en contra del bien común.

### Capital social y gerencia pública

Se ha sugerido en la introducción, que es preciso crear un entorno propicio para que los mercados funcionen. Que ese entorno político lo que busca es ejecutar la universalidad de los principios rectores del bienestar, impidiendo que las empresas capturen rentas en los fondos del Estado. Cuando el Estado actúa de esa manera, obliga a las empresas a competir y es el resultado de esa competencia en el mercado lo que se traduce en un mayor bienestar de la comunidad en la forma de bienes y servicios de mayor calidad y menor costo. Dicho de otra forma, por más que exista infraestructura, tecnología y crédito, eso no alcanza si el entorno institucional y sus reglas de juego favorecen la apropiación particularista de los fondos del Estado.

Lo expuesto, destaca la importancia de invertir en capital humano y en las instituciones, esto es, en las normas que regulan el accionar de las organizaciones concretas. De esa forma, es posible afianzar un proceso de acumulación de capital Social o sea de fortalecimiento de atributos referidos al nivel de confianza, las normas y las redes de relaciones formales e informales que pueden favorecer la solución de problemas colectivos a través de la acción coordinada de las personas y los diversos agentes sociales.

La relación entre política y capital social entonces queda clara. El capital social permite la consolidación de un entorno político favorable al bienestar común y por lo tanto la política debe favorecer a su vez la acumulación de aquel mediante la inversión en las personas y las instituciones. Lo que resta aclarar, es, como juega en este contexto, la gerencia pública, o dicho de otro modo como se vincula la gerencia pública con el capital social.

29 El autor entrevistando dueños de las redes sanitarias escucho privadamente decir "Joya, el Gobierno nos pone a los ratones a cuidar el queso!!".

30 Triglia Carlo op.cit pg 146

En primer lugar, hay que decir que la gerencia pública apoya la acumulación y permanencia del capital social asegurando valores como la responsabilidad, la eficacia y la confianza en lo público. La gerencia pública es, desde esta perspectiva una cultura de valores que destacan la eficiencia,

la eficacia y la economía o lo que se ha dado en llamar la cultura de las tres “e”. En segundo lugar, la gerencia pública es una cultura de límites a la creación, el mantenimiento y la manipulación del poder. Sobre esa base, se erigen técnicas, modelos y prácticas de comportamientos que hacen al contenido del gerenciamiento.

En tercer lugar, la gerencia pública puede ser vista como una situación de oportunidad y riesgo, pues en América Latina predomina un sector público sin formalidad y respeto a las normas de la cultura administrativa. En ese sentido, la gerencia favorece la discreción directiva. El problema, es que la combinación de la oportunidad y de la falta de formalidad, puede terminar por borrar los límites entre la discreción y la arbitrariedad, el abuso del poder y la corrupción. A veces, eso ocurre en la propia búsqueda de la eficiencia cuando los funcionarios creen, que dejar de lado el proceso administrativo, los lleva a ganar tiempo lo que termina finalmente, en procesos jurídicos contra los propios funcionarios. En definitiva lo que se quiere decir es que las técnicas de gerencia son una oportunidad para el mérito y la calidad y un riesgo de crear ámbitos de discreción sin sistemas de rendición de cuentas.

## Gestión pública y privada

Corresponde ahora analizar en mayor detalle la diferencia entre la gestión pública y la gestión privada. Como se dijo antes son iguales en los aspectos que no son importantes. Lo que interesa destacar sin embargo, es que la cultura de las tres “e” que caracteriza a la gerencia pública no parece alcanzar. Es por eso que ha aparecido el planteo de las tres “D” que refieren a diagnóstico, diseño y desarrollo. Se quiere decir con esto, que en la gerencia pública es preciso acordar en primer lugar sobre el diagnóstico o sea obtener consenso sobre la identificación de los problemas y sus posibles soluciones. Se busca establecer de qué se habla. Cuales son las cuestiones que deben permanecer inter-temporalmente y más allá de los cambios de gobierno. Cuales son en definitiva las cuestiones que deben conformar una política de Estado.

En segundo lugar la gestión pública debe prestar atención al diseño o sea la generación de propuestas para reformar un sistema de organizaciones interdependientes. Esto implica la necesidad de reconocer que en sociedades complejas se trabaja con déficit de información y de poder y que es preciso trabajar conjuntamente con quienes tienen visiones diferentes para el armado de propuestas que puedan mantener su viabilidad en el tiempo una vez que ellas hayan sido aprobadas. Finalmente el concepto de desarrollo hace referencia a la evolución de las formas de gestionar. Busca pensar como se hace para que las propuestas se mantengan en el tiempo y continúen su adaptación al entorno, dado que la gerencia pública conforma un sistema abierto de decisiones que opera en forma contingente, esto es, afectando el entorno y siendo reciprocamente influenciado por aquel.

Si la gestión pública es distinta a la privada es porque hay límites muy concretos que esta última tiene. En efecto, el gerenciamiento, no es algo de aplicación universal, portátil o que sea neutro políticamente. De hecho, mejorar el rendimiento (las 3 e) es un principio que pertenece a las ciencias aplicadas con valor instrumental y prescriptivo. La especificidad de lo público sin embargo, exige innovar y no imitar lo privado, pues en el ámbito de los problemas colectivos, que exigen soluciones colectivas, (lo público), el proceso político y no el mercado es el que asigna recursos. En ese sentido la administración es poder público y hace al proceso de creación de valor algo distinto que resulta difícil de ser medido.

En ese sentido, la gerencia pública representa la asignación política (valorativa) de recursos para los bienes públicos y preferentes. Como se sabe, los bienes públicos son aquellos donde no funciona el principio de exclusión y por lo tanto el consumo es no rival (el consumo de una persona no excluye a otra)<sup>31</sup>. En esos casos, cuando quien paga los costos no puede excluir a terceras personas del disfrute del bien o del servicio en cuestión, la financiación debe ser necesariamente

31 Stiglitz Joseph “La Economía del sector público. 1997 Antoni Bosch. Barcelona. España.

pública. Por ejemplo, si alguien paga para mantener un ejército no hay forma de excluir a otras personas del beneficio de la defensa nacional generada por la presencia del ejército. Por otro lado, la seguridad que obtiene un ciudadano no excluye la del otro, esto es, el consumo de uno no rivaliza con el de los demás. La construcción de un parque para pasear es otro ejemplo. En esos casos, como no se puede excluir a terceros del disfrute de lo que alguien financia, entonces nadie querrá pagar especulando que otro lo haga. El resultado final, es que nadie financiará la producción del bien y deberá intervenir el Estado para dar esos bienes públicos.

Los bienes preferentes por otro lado, son aquellos que se producen por cuestiones meramente valorativas por parte del Estado pese a que podrían ser producidos privadamente. Por ejemplo, la educación secundaria puede ser brindada privadamente. Los padres de los alumnos pagan la matrícula y pueden excluir que aquellos que no pagan entren al aula y congestionen la misma, haciendo subir la relación docente-alumno y haciendo caer la calidad de la educación. Sin embargo, el Estado puede considerar que a los fines de consolidar la cultura nacional es preciso fortalecer el acceso a la educación secundaria y los contenidos comunes que ayuden a integrar socialmente a la nación, promoviendo la educación pública. En ese caso, si bien funciona el principio de exclusión y el consumo del bien o servicio rivaliza con el de otras personas, se financia y produce públicamente el servicio por cuestiones valorativas que el Estado considera de orden superior y que quiere promover.

En la gerencia pública hay una preocupación por la redistribución y predomina en actividades donde desde la perspectiva del usuario hay ausencia de precios. No hay generalmente un pago al momento de recibir un servicio, por ejemplo, una consulta médica en un hospital. Si bien el servicio no es gratis en el sentido de que se paga con los impuestos que se han obtenido de la población en general, el usuario al momento de recibir la prestación no paga nada. De esa forma, no interesa la maximización de la rentabilidad sino el acceso al servicio y la cobertura de la población con el mismo. En realidad, la inversión en determinadas áreas no viene orientada por las señales de los precios y la rentabilidad que de ellos se derivan, sino por prioridades políticas en base a las necesidades detectadas. Las transacciones, son así, de un doble carácter, por un lado hay una interacción de la administración con los usuarios y por el otro, hay una interacción entre la administración y la sociedad en su conjunto que la financia pagando impuestos.

Finalmente, es posible afirmar que no existe correspondencia entre la financiación de la entidad y su capacidad de gestión. El presupuesto en realidad, implica muchas veces, que la gerencia pública no impulsa al gestor a buscar mediante la venta de bienes o servicios su propio financiamiento. Más allá de los resultados que se obtienen, el presupuesto continúa garantizando la actividad lo cual genera muchas veces severas ineficiencias en el propio uso de los recursos. Más aún, si el gasto es ineficiente y se gasta cada vez más, entonces los presupuestos que se ajustan históricamente lejos de ser un plan de ingresos y gastos adecuados se convierte en un instrumento convalidador de ese derroche.

En el caso del mercado las cosas son completamente distintas. Allí se excluye la demanda no solvente. Se trata de vender y se busca la demanda efectiva que paga la producción del servicio. Los mercados funcionan mediante la existencia de precios y de transacciones individuales. Los empresarios buscan vender más para lo cual deben competir en precios y calidad de los bienes y servicios que ofrecen. Aquellos que no logren buenos precios y calidad aceptable deberán salir del negocio y cerrar. Lo que se busca en definitiva, es la producción eficiente, ejecutada por los compradores solventes que eligen entre las alternativas, pero el mercado no sabe de equidad.

El empresario busca que le paguen por su producto para financiar su próxima producción comprando insumos y contratando personal con los ingresos que percibe de las ventas realizadas. Si hay personas que no pueden comprar lo que se vende y no tiene acceso a esos bienes, eso para él no es un problema que pueda resolver ni del que

deba ocuparse mientras ocupa el papel de empresario comercial. Si el vende muy barato (por ej. debajo de sus costos medios) para que todos accedan, probablemente no podrá financiar su producción y saldrá del mercado. Luego los pocos que queden, podrían hacer arreglos para subir los precios y los que terminarían perjudicados serían justamente los consumidores.

Las diferencias entonces, entre la gerencia pública y la privada son enormes. En primer lugar el Estado tiene poder coercitivo mientras que el mercado busca la persuasión. En el caso de los bienes públicos, sin precio no hay evidencia de creación de valor. Sin embargo, medir es difícil. El problema del valor es en el Estado de muy compleja apreciación. El valor está dado por los beneficios menos los costos. No hay precios. Las actividades no tienen valor por sí mismas sino en una cadena causal. La relación entre actividad y resultado tiene teoría y poca evidencia para validarse. ¿Como medir por ejemplo el valor de las actividades de entrenamiento de los agentes de seguridad, que será apreciado en el momento en que se evite un delito por ejemplo? ¿Cómo medir el valor enorme que tiene la educación preescolar en la construcción de una sociedad con inteligencia emocional, solidaridad y de alta cohesión interpersonal?

Pese a las dificultades sin embargo, la intervención del Estado es imprescindible no solo para la producción de los bienes públicos sino también para que los mercados funcionen. Para ejecutar las reglas y dar certidumbre a las transacciones. Para hacer respetar la propiedad privada. El Estado crea valor garantizando derechos, prestando servicios, transfiriendo dinero, al expresar valores de sus miembros, regulando. Basta pensar el valor de las vidas salvadas cuando el Estado obliga a usar cinturón de seguridad o el casco para manejar motocicletas.

## Niveles de acción pública

La gerencia privada tiene a su disposición una gran cantidad de técnicas para su ejecución: Planificación estratégica, gestión de cambios organizacionales, dirección por objetivos, dirección de proyectos, marketing, dirección de operaciones, diseño organizativo, dirección de recursos humanos, gestión de servicios, gestión financiera, gestión de sistemas de información y control de Gestión entre otras. En el Estado, en cambio, si bien también existen técnicas para la gerencia pública es preciso identificar primero los distintos niveles de análisis de su accionar para poder determinar con precisión cual es el ámbito donde intervienen con eficacia las técnicas gerenciales.

En primer lugar, se encuentra el nivel más general o sea aquel donde el sector público considerado en su totalidad actúa en interacción con su entorno social. Este nivel refiere a la cuestión institucional es decir está referido a la articulación inter-organizacional y la transformación de las reglas del entorno. Es la macrogestión. Por ejemplo la cuestión de las jurisdicciones Provinciales frente a la Nacional (el federalismo) la división de poderes (la cuestión de la república) etc. En segundo lugar aparece el nivel de las entidades públicas individuales en relación a su entorno específico sea este social o político (por ejemplo la defensa). Esto es la mesogestión Finalmente, existe el nivel del funcionamiento interno de una organización determinada y el rol que cumplen de los directivos públicos. Esto es la microgestión, por ejemplo la que ocurre dentro de un hospital y sus servicios.

Las técnicas empresariales se ajustan especialmente al accionar del nivel tercero, esto es al funcionamiento de una entidad determinada, o sea a la microgestión. A medida que se asciende al segundo nivel la adaptación y el uso de las técnicas ofrece dificultades mayores. Finalmente, al llegar al primer nivel o la macrogestión este queda afuera de las técnicas de gestión empresarial. Corresponde en consecuencia entender que es preciso hacer un uso selectivo de las técnicas de Gerenciamiento y que los principios de organización y gestión operan de manera distinta en situaciones diferentes.

Por ejemplo, los principios burocráticos de organización han ayudado a países con

desarrollo administrativo sin suficiente conformidad legal y estabilidad organizativa. En el caso de las técnicas gerenciales lo que parece ocurrir es que ellas son útiles en actividades burocráticas, sin inter-relación externa, con medidas de éxito estables e indicadores cuantitativos. No ocurre lo mismo, cuando hay situaciones donde la frontera entre política y administración es difícil de precisar, en aquellos servicios con objetivos múltiples y cuando los procesos y resultados no son estandarizados. Los sistemas de control de gestión en estos casos son rudimentarios.

Lo importante en todo caso, es distinguir la selectividad del uso de las técnicas de gerencia para no caer en simplismos sobre la supuesta falta de eficiencia operativa en algunas situaciones que requieren de un abordaje más político que técnico gerencial. En esos casos, el concepto tradicional de eficiencia puede resultar peligroso. Por ejemplo, es a partir del valor de la eficiencia que se justifica a veces la baja gasto público. En realidad, lo que hay que decir, es que el concepto de eficiencia presenta dificultades notables al aplicarla a la Administración pública. Dicho de otra forma, se menosprecia el valor creado por las entidades públicas desde el concepto común de la eficiencia, cuando, el problema parece ser, que la eficiencia es un valor peligroso cuando no existe una medida previa de la eficacia o sea del grado de alcance de los objetivos previstos.

En ese contexto resulta tal vez más apropiado referir al concepto de Eficiencia Adaptativa. En efecto, en la Administración Pública los objetivos están a menudo poco definidos, son múltiples, contradictorios y cambian en el tiempo. Por lo tanto, la eficiencia se redefine como búsqueda de condiciones de fiabilidad y flexibilidad en condiciones de diversidad. Se diferencia así, entre eficiencia operativa para situaciones donde hay objetivos precisos y duraderos y eficiencia adaptativa en entornos cambiantes.

Esta perspectiva, señala que el límite del paradigma del gerenciamiento es su lógica de racionalidad económica, individual y egoísta concebida para ordenar la acción de una entidad independiente. El sector público en cambio, es algo cualitativamente diferente. Es un sistema caracterizado por la interdependencia de sus partes. Con espacios inter-organizativos. Donde la gestión tiene que estar concentrada en coordinar grupos de organizaciones formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes.

Esto significa, que por ejemplo, reordenar el sistema sanitario, educativo o el medio ambiente es muy diferente a mejorar la eficacia y la eficiencia de organizaciones individuales. Todo parece indicar entonces, que hay una insuficiencia conceptual importante del gerenciamiento en la resolución de problemas colectivos. Más aún, en sistemas caracterizados por lo multi-organizativo, lo racional individual puede producir, en realidad, resultados colectivos irracionales. Lo que interesa recordar en todo caso es que lo público tiene por objeto el comportamiento de redes de organizaciones en una lógica colectiva de formular e implantar políticas públicas.

La gerencia pública entonces, no es apenas un conjunto de técnicas sino que forma parte de la gestión de la Política. Según se ha expresado, el Estado actúa a través de redes de organizaciones interdependientes en entornos cambiantes. Eso requiere gestión de la política o politización de la gestión. Exige, tomar como puntos de partida, supuestos diferentes a los que tiene la gerencia privada. La gestión, asume la responsabilidad por la conducta de un sistema, pero en realidad, se administran partes y no el todo. En ese marco el accionar del sistema es consecuencia fortuita de las interacciones de las partes. Es preciso hacer cosas por medio de otros. Lograr que los esfuerzos del grupo estén coordinados. De repente, pasa a ser importante no sólo tener perfiles de recursos humanos caracterizados por su capacidad de ejecución y de hacer más con menos, sino también por su habilidad para mantener la cohesión social, administrar productivamente los conflictos y hacer que una realidad interactiva compleja funcione.

El modelo racional de decisiones supone la viabilidad del control jerárquico y la previsibilidad resulta ser condición previa del control. Cuando por otra parte, se necesitan respuestas no rutinarias, el control es imposible y entran a jugar las características de la

gestión pública, la creatividad, el ingenio, el riesgo y la resolución de conflictos. La Gestión Pública, dirige así un sistema, cuando no es posible el control, y los procesos ecológicos espontáneos dan resultados poco satisfactorios. No se trata de hacer en lo público cosas de la misma manera que en el ámbito privado. Se trata de reconocer que son cosas diferentes, que deben ser bien hechas con las propias habilidades y gestiones que dichas acciones demandan. En la gestión pública se avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cambiante. Es un estilo donde las políticas requieren una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones. La gestión pública consiste en hacer algo a través de otras organizaciones.

Lo distintivo de la Gerencia Pública entonces, es el “focus”, o sea, el “que” de la gestión pública, que es precisamente conseguir la cooperación entre organizaciones. No es para nada, un problema de sede institucional “el locus” o sea el “donde” se ejecuta la gestión. El no reconocer esta diferencia entre focus y locus ha llevado a querer resolver problemas de procesos públicos mediante un simple cambio de sede donde ellos se ejecutan, por ejemplo, a través de la privatización. En muchos casos esto ha terminado en fracasos rotundos. Puesto en dos palabras, la gestión privada y la pública se ocupan de cosas diferentes. El Estado se encarga de la producción de bienes públicos. El problema en este caso, es la dificultad de producirlos y las malas consecuencias que se derivan si ello no ocurre. Si el Estado no se ocupa de los bienes públicos aparece el dilema de como producir acción colectiva sin ella ya que los bienes públicos no son bienes privados producidos por medios estatales. Son cualitativamente diferentes y pertenecen a un tipo lógico superior.

Para resumir, el modelo racional no da soluciones cuando hay situaciones con objetivos inciertos, donde no hay consenso sobre metas comunes, donde la autoridad aparece dispersa, donde hay conflicto legítimo y donde operan grupos de presión inter-dependientes y con intereses comunes. En estos casos, el concepto de eficacia se vuelve más integrador. Busca eliminar el vacío de gestión de la interdependencia. Por eso, las reformas de gestión pública son una forma de gestión por diseño y no de gestión dirigida. Busca diseñar sistemas adaptables más que producir planes concretos para reformas específicas. En este caso la reforma es permanente aprendizaje público. Refiere no al cambio incremental sino estructural. Es una acción que requiere invertir en recursos humanos y el desarrollo de capacidad de macrogestión.

## Conclusiones

En este trabajo se ha enfatizado que no hay formas de intervención pública que pueda alcanzar conjuntamente distintos criterios de evaluación para las empresas públicas. Si se favorece la eficiencia a través de la privatización de las empresas se pierde en equidad. Si como sucede en la actual década el criterio de equidad a través de una redistribución pública predomina, se reponen problemas de agencia en el accionar del sector público.

La consolidación del capital social ha sido vista como una estrategia para resolver los problemas de agencia. Sin embargo toda red tiene dentro de sí un potencial de para desarrollar acciones particularistas que no promueven el interés general. La gerencia pública es una cuestión de valores y de alineamiento de objetivos.

En los sectores sociales la acción externa y de enlace de los funcionarios es central por el carácter inter-organizativo de los problemas y la acción. Por eso, los roles de negociador y portavoz son claves para coordinar. Eso implica liderazgo político o acción para crear coaliciones a favor de una política pública, su legitimidad o un entorno favorable para ella. En ese sentido el directivo público requiere mayores capacidades referidas a las relaciones inter-personales, perseverancia, persuasión, armonización de intereses, creación de consensos, capacidad negociadora y de expresión oral en público y en los medios de comunicación que el directivo privado.

Si bien las técnicas privadas de gestión tienen cosas para dar, es preciso acotar su

aplicación a los ámbitos públicos adecuados. La gestión pública representa gestionar la política o politizar la gestión-

El proceso político, por otra parte, involucra a muchos en la decisión. La interacción es compleja. Hay alta visibilidad pública y no hay una relación directa entre una buena gestión y más recursos, o entre el logro de objetivos y la continuidad de la organización. La gestión pública requiere mayor desarrollo y revisión de marcos conceptuales para comprender como es y como actuar sobre la realidad. Que de lo que se trata es más de gestionar por diseño que dirigir. De adaptar y readaptar los sistemas a los problemas públicos. Requiere análisis, elaborar modelos y síntesis. Instrumentar es muy complejo. Las políticas sociales son un ámbito fértil para luchas de poder, clientelismo y presiones de todo tipo. Hay que aprender de la experiencia organizacional. Practicar el ensayo y el error. Hay que identificar la agenda de decisiones claves, desarrollar la red de contactos, participar al personal, flexibilizar, relacionarse con el medio y saber lidiar con la complejidad. El trabajo público consiste principalmente en operaciones multi institucionales. Para hacerlo bien, hay que desarrollar redes organizacionales. Pasar de una práctica de gerencia aislada a la conexión inter-gubernamental.

Para ser un gerente público se debe partir de la ambigüedad situacional, tener capacidad para una rápida adaptación y aceptar posibles cursos de acción alternativos. Se trata de maleabilidad. En ese contexto, la eficiencia en lo social se vincula a la capacidad para construir redes inter-organizacionales y manejarlas apropiadamente. Todo se negocia. Se busca identificar puntos comunes, persuadir, promover, negociar y acumular coincidencias.

Va de suyo entonces, que de lo que se trata es de dejar atrás organizaciones aisladas, rígidas, hipercentralizadas y sin participación. Se busca superar las entidades que basadas supuestamente en un tecnicismo y orden pre-establecido, ignoran en realidad las luchas de poder. En definitiva, la conclusión última, es que no es cuestión de privatizar sino de hacer bien lo que es diferente.

## Bibliografía

1. Abal Medina Juan Manuel "Modernización Tecnológica en el Estado Argentino: Incrementando el Desarrollo y Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el ámbito Público". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires Argentina. Noviembre 2008.
2. Bagnasco Arnaldo, Piselli Fortunata, Pizzorno Alejandro y Triaglia Carlo "El Capital Social Instrucciones de Uso". Fondo de Cultura Económica 2003.
3. Castells Manuel La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen I La Sociedad Red. Siglo XXI Editores. 2001
4. Christensen Axel. "El Desarrollo de la Gestión Empresas Públicas". Libertad y Desarrollo. Expansiva. 2008
5. Coloma Gernán. Empresa Pública, privatización, regulación y competencia: su papel en la provisión de servicios de infraestructura. Universidad del CEMA. Bs As Argentina
6. Galarraga T "La privatización de Empresas Públicas en el Ecuador" 1990 [www.dspace.espol.edu.ec](http://www.dspace.espol.edu.ec).
7. Gathmann Sonia De Paola y Reyna Manuel. "Empresas del Estado" Asociación Venezolana de Ejecutivos. WWW.ave.org.ve
8. Gelb A., Knight j.B. y Sabot R.H. "Public Sector Employment, Rent Seeking and Economic Growth". The Economic Journal, 101. September 1991, pp 1186-1199. Great Britain.
9. Gomez Lijis, Martinez Joséln y Arzuza María. "Política Pública y Creación de Empresas en Colombia". 2006 Pensamiento y Gestión N° 21 Universidad del Norte. 1-25
10. Kaplan Marcos "Intervención del Estado y Empresa Pública en la América Latina

Contemporánea: Los Aspectos Políticos e Institucionales” Estudios. [www-CEPC.ES.RAP/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_004-006](http://www-CEPC.ES.RAP/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_004-006) Véase también su obra “Capitalismo de Estado en la Argentina en El trimestre económico, México, número. 141 año 1968.

11. Marrodán Carlos Losada Editor. ¿De Burócratas a Gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. 1999

12. Menín Federico Javier y Cerdá Matías: “Las privatizaciones en la Argentina de los 90s De obras sanitarias de la Nación a Aguas Argentinas S.A.: ¿Un servicio público al servicio del mercado?” Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Economía Internacional. [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)

13. Mintzberg Henry. “La Estructuración de las Organizaciones”. Ariel Economía. 2005 España

14. Morin Edgar “El paradigma de complejidad” en Introducción al Pensamiento Complejo. Gedisa- Edición Española a cargo de Marcelo Pakman. España.

15. Oteo Luis Angel Editor. Gestión Clínica: Gobierno Clínico. Diaz de Santos 2006 España

16. Rendón Luis Fernando y Serra Mauricio. Enfoque de las Empresas Sociales del Estado en el Municipio de Cali. Colombia Médica Vol. 33 número 004. 2002 Universidad del Valle. Cali. Colombia

17. Stadler Inés Macho y David Perez Castrillo. “Introducción a la economía de la información”. Editorial Ariel S.A. Barcelona 1994.

18. Stiglitz Joseph “La Economía del sector público”. 1997 Antoni Bosch. Barcelona. España.

19. Tafani Roberto “Economía Sanitaria” 2000 Universidad Nacional de Río Cuarto. Argentina

20. Tafani Roberto “Privatización, subcobertura y reforma competitiva en salud” 1997 UNRC. Argentina

21. Tafani Roberto “Producción para la defensa” En Democracia y Defensa. Puntosur. Bs As

22. Vigier Pierre, Cereceda Miguel, Genovesi Alejandro “Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública Aproximaciones Conceptuales y Metodológicas”. PNUD Serie Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental. Documento N° 1. RLA/00/001 PNUD-RBLAC pp20.