

GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA: ¿APORTES PROTESTANTES?

José Ventura Egoávil PhD.

El presente trabajo tiene como propósito reflexionar sobre el aporte del movimiento protestante en América Latina en la Gestión pública; a propósito de cumplir quinientos años de la Reforma en el mundo occidental. Se muestra la evolución y las etapas de la gestión pública en el mundo occidental y en el Perú. Se presenta tres hipótesis retrospectivas y cinco desafíos del aporte protestante en la gestión pública.

1. Introducción.

El objetivo de la gestión pública busca servir en última instancia al bien común y el desarrollo de la nación (en vez del bien particular o individual). La gestión pública requiere de un manejo que atienda los intereses comunes y las principales necesidades de la ciudadanía. Por ello, hay ingredientes adicionales que importan en la gestión pública: una es la participación de la ciudadanía, otra la transparencia y ética de las decisiones, y otra, los cambios en el entorno que moldean y transforman permanentemente la sociedad.

La gestión pública orientada a resultados, denominada también “Gestión para Resultados” (GPR) o gestión con enfoque en resultados, es un tópico de alto interés en la agenda gubernamental en un número cada vez mayor de países. La GPR alude a un fenómeno que refleja el cambio necesario que debe producirse en las instituciones del Estado que conducen procesos de gestión, a efectos que éstas sintonicen mejor con los retos y las necesidades que tienen ante sí las sociedades y las economías. Ello implica un escenario de interrelaciones complejas entre distintos tipos de actores. Dentro de él, las instituciones públicas tienen la posibilidad de articular los procesos de gestión que les competen, con las dinámicas de otros actores que se desenvuelven en la sociedad y en la economía. La perspectiva de dicha articulación es lograr sinergias en capacidades y recursos que faciliten poder impactar positivamente sobre las dimensiones del desarrollo y el bienestar de los ciudadanos.

En el contexto de las Américas, las discusiones de las últimas dos décadas han servido para identificar qué tipo de reformas, programas o metodologías requieren ser introducidas en el sector público, a fin de lograr una mejor aproximación a una gestión moderna y acorde a los desafíos contemporáneos.

Bajo la lógica previa, este escrito parte de destacar que la gestión pública prosigue su marcha inexorable hacia una mayor mimetización con los asuntos que atañen a la sociedad contemporánea y a las dinámicas que en ella tienen lugar. Pero dicha marcha aún enfrenta las rigideces inherentes a las instituciones públicas y a los marcos normativos que establecen parámetros y controles sobre lo que éstas deben hacer, más que ofrecer alternativas sobre lo que pueden hacer para lograr una mejor comunión de esfuerzos conjuntos desde el Estado y la sociedad.

Presta atención a dos aspectos importantes (no excluyentes de otros) para llevar adelante la gestión orientada a resultados en desarrollo. Por un lado, el papel de los gerentes como conductores de procesos. Por otro lado, la arquitectura de procesos per sé. En lo referido a procesos, el énfasis es mayor pues a través de ellos se instrumentalizan las decisiones con que se pretende incidir sobre las condiciones de desarrollo dentro de un espacio territorial. Como tal, una parte de los procesos se origina en el interno de la organización, pero lo que impacta sobre la realidad es la extensión de los procesos, que opera principalmente más allá de las fronteras de la organización pública: en el entorno.

2. Evolución histórica de la Gestión pública

Se reconocen tres fuentes en el origen de la gestión pública, las tres nacidas a principios del siglo XX. Inicialmente su foco de atención fue el del funcionamiento interno de las organizaciones, y su énfasis recayó en la eficiencia y la productividad. Las tres escuelas que dan origen a la Gestión Pública son:

- (1) La Escuela Tayloriana. La Ciencia Administrativa. Cuyo paradigma y enfoque gerenciales se basa en el eficiente uso de los recursos, la productividad y la especialización de la mano de obra. Los “cuatro principios de gestión” de Frederick Taylor. Los gerentes debían asumir roles directivos y de monitoreo y control, que les permitiera coordinar los esfuerzos, recursos y actividades necesarios para lograr los resultados esperados en términos de volúmenes de producción y costos.
- (2) La Escuela Weberiana. El Paradigma del Proceso Interno. Hacen su aparición nuevos marcos regulatorios. Los principios de Weber, sobre la “burocracia profesional” (en la administración interna), dan paso a los documentos de gestión: TUPA (Texto Único de Procedimientos Administrativos), MOF (Manual de Organización y Funciones), ROF (Reglamento de Organización y Funciones) y MAPRO (Manual de Procedimientos).

- (3) La Escuela Wilsoriana. En Estados Unidos tiene gran influencia el paradigma de Woodrow Wilson quien considera que el objeto de esta disciplina consiste en descubrir, primero, lo que el gobierno es capaz de hacer de manera exitosa y, segundo, cómo puede actuar con la mayor eficiencia y al menor costo posible de recursos y energía. Propone la separación entre la esfera política - quienes toman las decisiones - y la esfera administrativa, quienes ejecutan las decisiones.

La Administración Pública surge a finales del siglo XIX, al desprenderse de la disciplina que le dio origen: la Ciencia Política. Las fuerzas que alentaron su independización se hallan en la redefinición del concepto de Estado y en la difusión de los sistemas políticos basados en una democracia. Pese a seguir un camino propio, la Administración Pública no se ha desligado de otras disciplinas que también son de gran importancia en el campo de lo público, como la Ciencia Política y el Derecho.

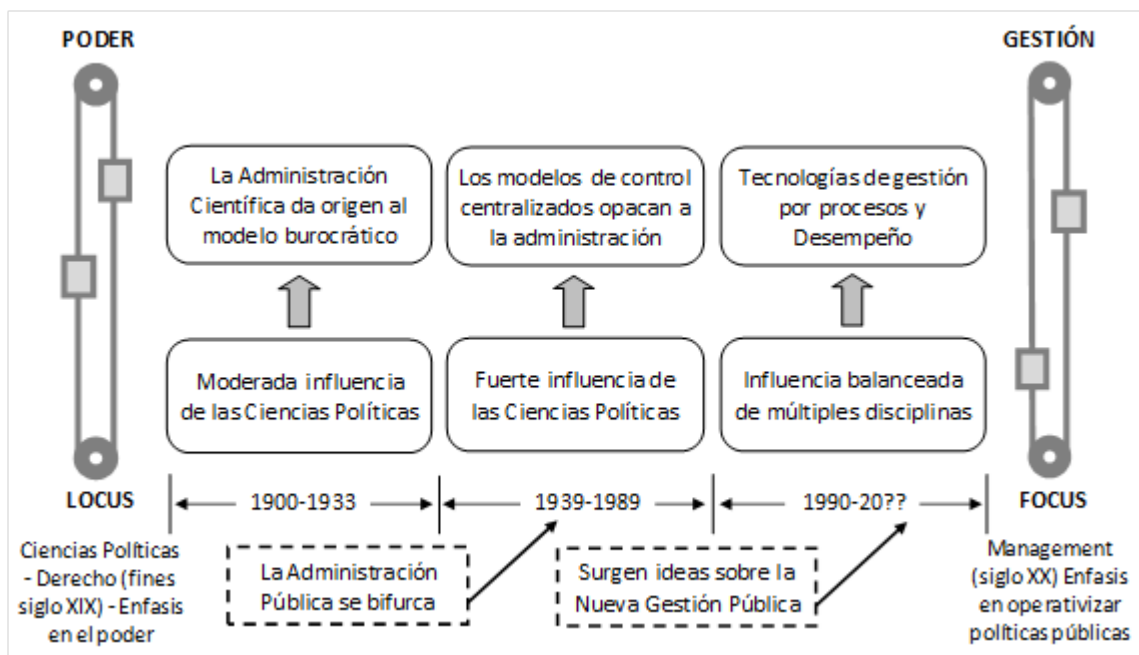
El análisis de Bailey muestra a la Administración Pública como un campo diferente, pero afín a las Ciencias Políticas y a la Ciencia Administrativa. Es diferente de las Ciencias Políticas en razón de su énfasis en la estructura burocrática, el comportamiento de la organización y los procedimientos. Es diferente de la Ciencia Administrativa porque las organizaciones gubernamentales, a diferencia de las organizaciones con fines de lucro, no hallan límites a los asuntos de interés público (es más, son su razón de ser).

HIPOTESIS 1

La primera hipótesis a trabajar y profundizar es si estas corrientes recibieron alguna influencia de la Reforma Protestante: quizás Weber con su énfasis de una organización burocrática (la norma esta sobre la voluntad de las personas) tenga una relación con el concepto de la “supremacía de la ley” de la Reforma. O el de mayor eficiencia y productividad de Taylor con el de la visión del trabajo del protestantismo. O la separación de las esferas política y administrativa de Woodrow Wilson con el modelo de ancianos gobernantes y diáconos.

3. La dicotomía Política-Administración en la Gestión Pública

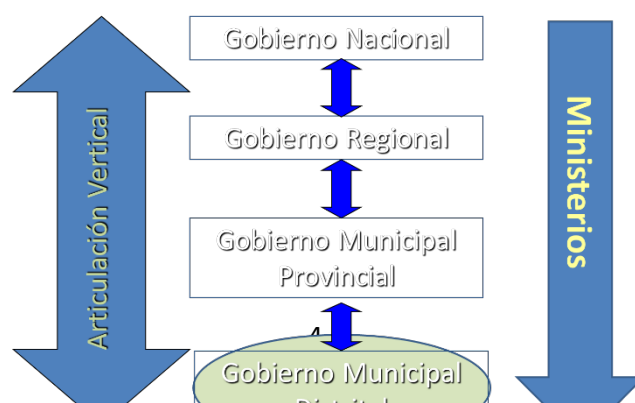
Golembiewski (1974), identificó cinco paradigmas y los caracterizó en términos del continuum *locus-focus*. En el *locus* (“localización” o “el dónde”) la figura del “gobierno” que ejerce el poder es, en términos institucionales, el fundamento de una Administración Pública. En el *focus* (“focalización” o “el qué”) la especialización (por ejemplo, la adopción de principios de la Administración) es el planteamiento central para la Administración Pública. Este marco de referencia implica que cuando el énfasis es puesto en la “localización” (*locus*), el ejercicio de la función pública ve disminuida la “focalización” (*focus*) y viceversa.



Fuente: Elaboración Braulio Vargas (2016)

El continuum *locus-focus* incorpora los aportes de varias escuelas de pensamiento. Parte de la llamada Dicotomía Política-Administración y de los Principios de la Administración Pública, que predominaron durante buena parte de la primera mitad del siglo XX; periodo en el que la Ciencia Administrativa emerge con fuerza e influye en la independización de la Administración Pública de las Ciencias Políticas. Inicialmente el *focus* gana terreno y sus componentes se transforman en sus aspectos diferenciadores, pero el énfasis en el *locus* (Ciencias Políticas) aún ejerce una influencia importante.

La tensión entre las actividades “políticas” del *locus* y las actividades “administrativas” del *focus*, se manifiestan en toda la gestión pública. En Latinoamérica, que no se tiene una tradición de carrera profesional de la gestión pública, la tensión es mayor; la esfera política tiene poder, pero se limita frente a temas de gestión; la esfera administrativa tiene poder basado en la norma que influye, retrasa u orienta las decisiones públicas.



A este continuo, focus y locus, se puede agregar las dimensiones nacional - local. La administración pública tiene un desempeño en dos dimensiones, a nivel nacional (gobiernos centralizados) y a nivel local (gobiernos subnacionales, o descentralizados).

HIPOTESIS 2

La segunda hipótesis a trabajar en el balance del aporte de la Reforma Protestante a la gestión pública es si el aporte del movimiento protestante influyó más en la dimensión del locus que en la gestión o focus, siendo que la presencia de movimientos evangélicos o movimientos con liderazgos evangélico en Latinoamérica parecen estar más orientados a la política que a la gestión misma. No hay mucha evidencia de una participación protestante en la dimensión administrativa. De hecho hay evangélicos y protestantes en la gestión y administración pública, pero su contribución parece ser marginal. Asimismo, la presencia de movimientos protestantes y evangélicos apunta a una preocupación más por los temas nacionales que por temas locales. A pesar de tener mayor presencia de miembros de iglesias evangélicas en el escenario local y regional, las agendas de una gestión pública siguen siendo nacionales.

4. La Nueva Gestión Pública

La transformación tecnológica de los últimos años cuyos efectos son inimaginables en la sociedad, han generado un desfase entre la tecnología (sistema de información, automatización, robotización, microelectrónica, nanotecnología, etc.) y los modelos organizativos de la sociedad, incluyendo la organización del sector público. Pasamos de la galaxia Gutemberg a la galaxia Windows... Esto hace que la gestión pública se enfrente a un nuevo escenario. Y por lo tanto se habla de una NUEVA GESTION PUBLICA

La Nueva Gestión Pública, en particular, comprende un conjunto cada vez más amplio de cursos de acción desde el Estado, en respuesta al contexto local, nacional y global. Se centra en los lineamientos sobre cómo gobernar y cómo administrar el Estado y los procesos de fomento del desarrollo que emanan desde él.

Hace suya tres mega tendencias, (1) la incorporación de los mecanismos de mercado a la gestión pública; en algunos casos se entendió como los procesos de privatización, sin embargo, el concepto de incorporar los mecanismos de mercado van por el énfasis de limitar el poder monopólico del estado y promover la competencia y con ello la mejora de la calidad de los servicios. (2) los procesos de descentralización, que buscan pasar de una gestión centralizada en

los gobiernos nacionales a los gobiernos subnacionales, es decir, acercar lo más posible las decisiones de gestión pública a los órganos e instancias más cercanas a la población. (3) El empoderamiento de la ciudadanía, es decir, la promoción de la mayor participación posible de los ciudadanos en las decisiones del estado. Después de todo existe un ciudadano más informado.

La nueva gestión pública reconoce que esta ha pasado por cuatro modelos de gestión en la administración pública.

1.- El modelo de organización funcional. Cuyo origen está en los fundadores de las escuelas de administración pública, principalmente la escuela Weberiana. La organización orientada a cumplir con las funciones o tareas que exige la norma.

2.- El modelo de gestión por proceso. Es decir una administración pública que se orienta por el enfoque de una “cadenas de valor”. Los procesos son definidos como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o un servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros). Las organizaciones modernas estudian rigurosamente cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de sus procesos internos, como parte de la “cadena de valor”. Los recursos (insumos) esenciales para optimizar la cadena de valor son el personal (conocimiento), la infraestructura (instalaciones), los equipos, las técnicas y métodos, y las finanzas.

3.- El modelo de gestión por resultados. La gestión por resultados es una combinación de sistemas, valores y procedimientos para lograr más y mejores resultados, con igual o menor cantidad de recursos. A diferencia del modelo por procesos donde los procedimientos rígidos, la centralización de decisiones y la conformidad con la norma determinan el éxito, la gestión por resultados enfoca a la organización en la realización de los objetivos deseados, otorgándoles mayor flexibilidad para gestionar sus recursos a cambio de una transparencia total en las operaciones y decisiones, y un monitoreo estricto de los resultados alcanzados.

4.- La gestión por compromiso. La gestión por compromiso consiste en la integración de las medidas organizativas destinadas a crear las condiciones propensas a la implicación y alineación del trabajador con los valores y objetivos de la organización, más que con las normas de manera que su rendimiento vaya más allá de la noción estrictamente contractual a un rendimiento basado en el compromiso (se asume que tiene mayor libertad de tomar decisiones). El

compromiso con los valores y los objetivos hace alusión a nuevos pactos personales con el bien común.

Hipótesis 3:

La Tercera hipótesis a trabajar en el balance del aporte de la Reforma Protestante a la gestión pública es si el aporte del movimiento protestante influyó más en el modelo de organización funcional regido por la norma, que por los procesos, los resultados o los compromisos. Esta pendiente por explorar si la participación de los evangélicos y protestantes imprimieron un estilo de gestión particular. De la información poco sistematizada que he obtenido parece ser que forma parte de un bloque de resistencia a los cambios organizativos.

5.- Los desafíos de los reformadores en la gestión pública.

Estratégico:

1. Superar el desfase entre la fe protestante y su rol en la gestión pública.
2. Influir en el focus, tan igual como en el locus. La parte más de gestión.
3. La dimensión local, como espacio privilegiado para acción reformada.
4. La gestión por compromiso como elemento central de la gestión pública.
5. La innovación en la gestión.

Práctico:

1. Pasar de una presencia marginal a una acción influyente. Exige una profesionalización (carrera pública) y vocación para lo público.
2. Una Escuela de Gestión Pública, con un enfoque cristiano. Preparación.