

Nuevos paradigmas en gerencia pública: conjeturas y reflexiones sobre la teoría

Álvaro V. Ramírez Alujas¹

1. Introducción.

El presente trabajo pretende servir de guía para la discusión respecto de la articulación que debiera existir entre los conceptos de liderazgo, creación de valor en el sector público y el nuevo modelo de gerencia pública que se requiere dentro de la nueva concepción emergente sobre la Reforma del Estado y sus implicancias en el modelo de gestión implícito en las agencias públicas. En tal sentido, en su primera parte trata sobre los aspectos teóricos básicos respecto a las visiones sobre liderazgo para luego contrastarlas con los nuevos enfoques emergentes en materia de creación de valor en el sector público y el nuevo paradigma gerencial que se ha venido desarrollando en este contexto.

No obstante, existe consenso en que tanto la aplicación de estilos y formas de gestión adecuados como el contar con recursos humanos capaces de impulsarlos son factores claves y una condición fundamental para promover la modernización de la gestión pública. Se considera además, que los jefes de servicio y los altos directivos públicos son actores claves en este proceso.

En esta perspectiva se impone la necesidad de reflexionar sobre el rol de estas autoridades, el contexto en que desempeñan su función, las potencialidades y limitaciones de su ejercicio, a fin de avanzar en el diseño de un perfil de gerente público acorde con nuestra realidad y capaz de enfrentar los desafíos de cambio cultural y organizacional que impone la modernización.

¿Cuáles son los modos de razonamiento, las lógicas de acción, métodos de trabajo, sistemas de relación y comunicación que hay que fortalecer para lograr los cambios que exige el actual proceso de transformación del Estado? ¿Cuáles son los elementos que se requieren para lograr una óptima gestión en la esfera pública?. Estas y otras interrogantes son el foco de la reflexión de este trabajo en su relación con la generación de valor público y al liderazgo en la conducción estratégica de organizaciones del Estado.

2. Liderazgo: El Enfoque y las Dimensiones Clásicas.

▪ Concepto de Liderazgo.

Tradicionalmente, el liderazgo es entendido como “la influencia interpersonal ejercida en una situación, dirigida a través del proceso de comunicación humana, a la consecución de uno o diversos objetivos”. El liderazgo es considerado un fenómeno que ocurre exclusivamente en grupos sociales: debe ser analizado en función de las relaciones que existen entre las personas en una determinada estructura social, y no por el examen de una serie de características individuales².

¹ Este documento fue preparado por Álvaro V. Ramírez Alujas, Administrador Público y Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano; Post-Título en Gestión Estratégica y Toma de Decisiones y Diplomado en Estudios Políticos del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Programa de Modernización de la Gestión Pública (PROMOGES) del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y además, trabaja como docente, investigador y consultor de la misma casa de estudios.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial son de exclusiva responsabilidad del autor.

Dirección de correo electrónico: alramire@dii.uchile.cl

² Chiavenato Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Mc Graw Hill, Bogotá, 1998, Pág. 172.

Por lo tanto, se debe efectuar una distinción entre el concepto de liderazgo como cualidad personal (entendida como la combinación de características personales que hacen a un individuo un líder) y de liderazgo como función (que surge como la consecuencia de una distribución de la autoridad para tomar decisiones dentro de la empresa).

Bajo esta perspectiva, “el grado en que un individuo demuestra cualidades de liderazgo depende no sólo de sus propias características, sino también de las características de la situación en la cual se encuentra. El comportamiento del líder, que involucra funciones como planear, dar información, evaluar, arbitrar, controlar, recompensar, estimular, penalizar, etc., debe ayudar al grupo a alcanzar sus objetivos; en otras palabras, a satisfacer sus necesidades”³.

▪ **Teorías del Liderazgo**

Las teorías sobre liderazgo pueden clasificarse en tres grandes grupos:

a) Teorías de rasgos de personalidad

Son las teorías más antiguas respecto al liderazgo. Un rasgo es una cualidad o característica distintiva de la personalidad.

El liderazgo, según estas teorías, se ejerce sobre la base de los rasgos específicos personales que posee un individuo y que lo distinguen de los demás, y a través de los cuales puede influir en el comportamiento de sus semejantes.

Estas teorías, fueron influenciadas por la llamada **teoría del gran hombre**, sustentada por Thomas Carlyle en 1910, que explicaba que el progreso de la humanidad era producto de las realizaciones personales de grandes hombres que dominaron la historia de la humanidad. Por lo tanto, las teorías de los rasgos de personalidad nacen del supuesto de que ciertos (no todos) los individuos poseen una combinación especial de rasgos de personalidad que pueden ser definidos y utilizados para identificar líderes potenciales, así como para evaluar la eficacia del liderazgo.

El hecho de que cada autor haya identificado algunos rasgos de liderazgo, ha tornado confuso este enfoque. Sin embargo, los rasgos más comunes fueron los siguientes:

1. Rasgos físicos: energía, apariencia y peso.
2. Rasgos intelectuales: adaptabilidad, combatividad, entusiasmo y autoconfianza.
3. Rasgos sociales: cooperación, habilidades interpersonales y habilidad administrativa.
4. Rasgos relacionados con las actividades: impulso hacia la realización, persistencia e iniciativa.

En síntesis, de acuerdo a esta teoría, un líder debe inspirar confianza, ser inteligente, perceptivo y decisivo para estar en mejores condiciones de dirigir con éxito a los individuos hacia el logro de objetivos. No obstante, estas teorías presentan las siguientes deficiencias:

1. No valoran la importancia relativa de cada una de las diversas características y rasgos de personalidad que realzan los aspectos del liderazgo. Dicho de otro modo, no todos los rasgos son igualmente importantes en la definición de un líder, pues algunos deberían tener mayor importancia que otros.
2. Ignoran la influencia y reacción de las personas que influyen en los resultados del liderazgo.
3. No distinguen entre los rasgos válidos para lograr diferentes tipos de objetivos, ya que en algunas misiones ciertos rasgos son más importantes que otros.

³ Ibidem, Pág. 172.

4. Ignoran completamente la situación en que el liderazgo es efectivo, ya que el curso de los acontecimientos de la realidad impone una infinidad de situaciones que exigen características diferentes de los líderes.
5. Dentro de este enfoque simplista, un individuo dotado de rasgos de liderazgo es siempre líder en todo tiempo, escenario y en cualquier situación, lo cual no ocurre en la realidad.

Estas son las razones principales que ocasionaron que la explicación del liderazgo, sobre la base de los rasgos de personalidad, hayan caído en el descrédito y pérdida de importancia.

b) Teorías sobre los estilos de liderazgo

Estas teorías estudian el liderazgo de acuerdo a los estilos de comportamiento del líder en relación con otros individuos. Es decir, se enfoca a partir de las maneras de cómo el líder orienta la conducta de los miembros del grupo hacia el logro de objetivos.

La principal teoría que busca explicar el liderazgo basado en estilos de comportamiento, sin preocuparse por las características de personalidad, hace referencia a tres estilos de liderazgo: autoritario, liberal y democrático, (desarrollados por R. Lippitt y R. K. White, en 1939). En el cuadro que se presenta a continuación se observa las principales características de cada uno de estos tipos de liderazgo:

Autocrático	Democrático	Liberal (laissez-faire)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El líder fija las directrices, sin participación del grupo. ▪ El líder determina una a una las acciones y técnicas para la ejecución de las tareas, en la medida que se hacen necesarias, de modo imprevisible para el grupo. ▪ El líder determina cuál es la tarea que cada uno debe ejecutar y quién es su compañero de trabajo. ▪ El líder es dominante. Hace los elogios y las críticas al trabajo de cada participante de manera personal. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las directrices son debatidas y decididas por el grupo estimulado y apoyado por el grupo. ▪ El propio grupo esboza las acciones técnicas para alcanzar el objetivo, y solicita consejo técnico al líder cuando es necesario. Este propone dos o más alternativas para que el grupo escoja. Las tareas logran así nuevas perspectivas, a través de los debates. ▪ La división de las tareas queda a criterio del propio grupo y cada miembro tiene la libertad de escoger a sus compañeros de trabajo. ▪ El líder busca ser un miembro más del grupo, en espíritu, sin encargarse mucho de las tareas. Tiene una posición objetiva y se limita a los hechos en sus críticas y elogios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Libertad completa para las decisiones grupales con participación mínima del líder. ▪ La participación del líder es limitada, sólo presenta algunos materiales al grupo aclarando que podría suministrar información si la solicitan. ▪ Tanto la división de las tareas como la escogencia de compañeros queda a cargo del grupo. Absoluta falta de participación del líder. ▪ El líder no hace ningún intento de evaluar o de regular el curso de los acontecimientos. Sólo hace comentarios sobre las actividades de los miembros cuando se le pregunta.

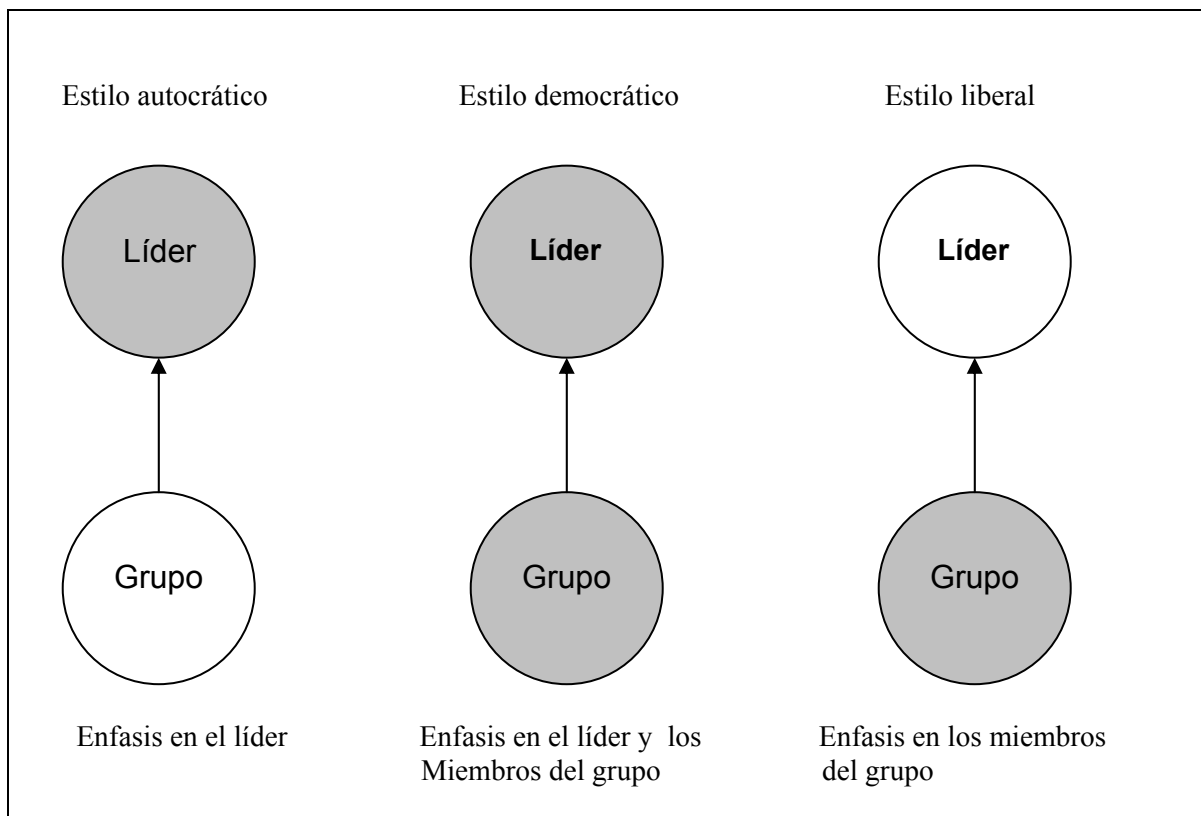
Fuente: En, Chiavenato Idalberto, Obr. Cit., Pág. 179.

Las conclusiones más sobresalientes acerca del trabajo de Lippit y Ralph, fueron:

1. En ciertas circunstancias, el liderazgo autocrático da resultados y funciona cuando fallan los procesos anárquicos.
2. En ciertas circunstancias, el liderazgo democrático da resultados y funciona cuando fallan los procesos autocráticos y liberales.
3. En ciertas circunstancias, el liderazgo liberal da resultados y funciona cuando fallan los procesos autocráticos y democráticos.

Se sostiene, por la experiencia, que en la vida real un líder utiliza los tres procesos de liderazgo en función a la situación, las personas y con las actividades a ejecutar. Hace cumplir órdenes, pero también consulta a los miembros del grupo antes de tomar una decisión y sugiere realizar determinadas acciones; en consecuencia, utiliza el liderazgo autocrático, democrático y liberal. Sin embargo, el principal problema de esta teoría es saber cuándo aplicar cuál proceso, con quién, en qué circunstancias y en qué actividades a desarrollar.

Los diversos énfasis derivados de los tres estilos de liderazgo



Fuente: Elaborado con base a Chiavenato Idalberto, Obr. Cit., Pág. 181.

c) Teorías situacionales del liderazgo

Estas teorías buscan explicar el liderazgo dentro de un contexto mucho más amplio que las tratadas anteriormente. En tanto que las teorías de los rasgos de personalidad son demasiados simplistas y limitados, las teorías sobre estilos de liderazgo no consideran variables situacionales importantes que no pueden ser no consideradas.

Las teorías situacionales parten del principio de que no existe un único estilo o característica de liderazgo válido para toda y cualquier situación, sino que se sostiene en que el liderazgo debe adaptarse a cada situación para lograr eficacia entre los miembros del grupo que lidera. Por lo tanto, estas teorías son más atractivas para el líder, en la medida que aumentan sus opciones y sus posibilidades para adecuarla a un modelo de liderazgo o, inclusive, para cambiarlo y adecuarlo a una situación en particular.

Partiendo de esas premisas, el verdadero líder sería aquel que es capaz de adecuarse a un grupo de personas particulares en situaciones extremadamente variadas. Desde esta perspectiva, los ingredientes fundamentales de la teoría contingencial del liderazgo son tres: el líder, el grupo y la situación. La variable situación adquiere la mayor importancia en la determinación de quién será el líder y lo que deberá poner en práctica.

En 1958 Robert Tannenbaum y Warren Schmidt publicaron un artículo (How to Choose a Leadership Pattern), en el cual exponían un enfoque situacional de liderazgo y sugerían una gama lo suficientemente amplia de los estándares de comportamiento de este tipo de liderazgo, que el líder puede escoger para sus relaciones con los miembros del grupo. Cada tipo de comportamiento se relaciona con el grado de autoridad utilizado por el líder y el grado de libertad disponible para los integrantes del grupo en la toma de decisiones, dentro de un “continuo” de modelo de liderazgo.

Con relación a este “continuo”, los autores de este estudio, sostienen que ningún extremo es absoluto, ya que autoridad y libertad nunca son limitados. Sin embargo, para que un líder pueda decidir qué modelo de liderazgo va a desarrollar con relación al grupo, debe evaluar tres fortalezas:

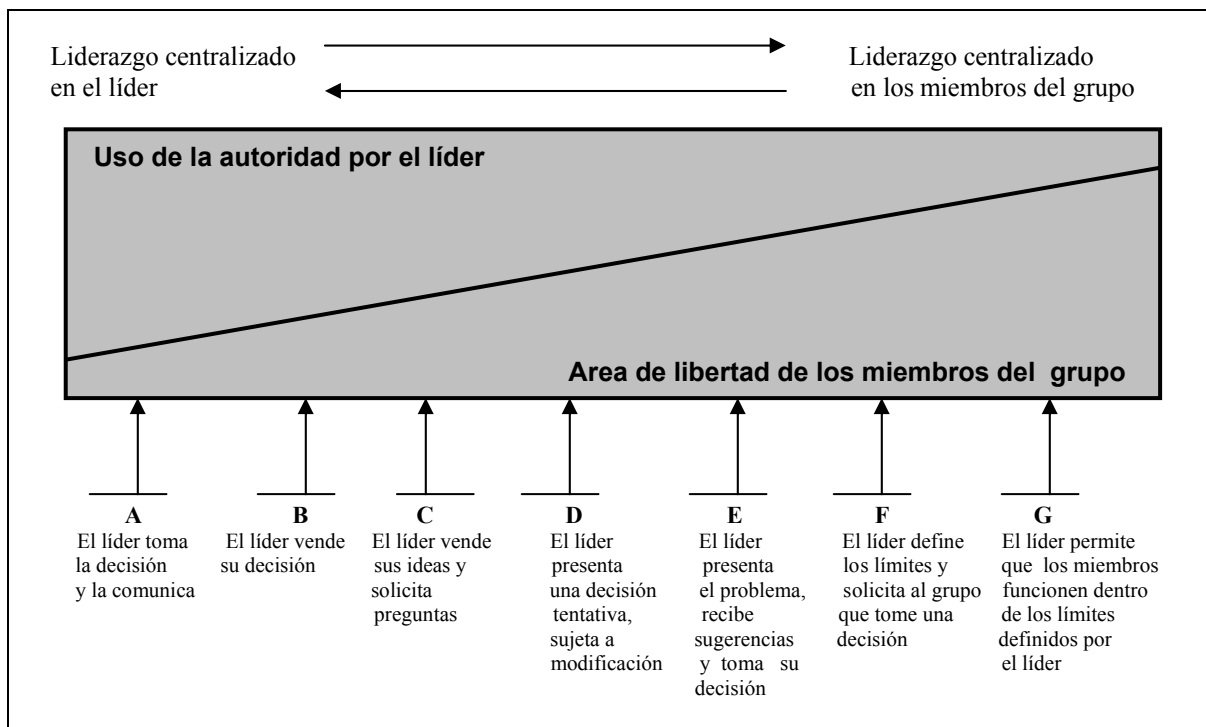
1. Fortalezas que debe poseer el líder: su sistema de valores y convicciones personales; su confianza en los miembros del grupo; sus inclinaciones personales respecto a cómo ejercer el liderazgo; y sus sentimientos de seguridad ante situaciones inciertas.
2. Fortalezas que poseen los subordinados: su necesidad de libertad o de orientación superior; su disposición de asumir responsabilidad; su seguridad en la incertidumbre; su interés por el problema o el trabajo; sus conocimientos y experiencia para resolver el problema; y sus expectativas de participación en las decisiones.
3. Fortalezas que descansan en la situación: el tipo de organización social, sus valores y tradiciones, sus políticas y directrices; la eficiencia de los miembros del grupo; el problema por resolver o la complejidad del trabajo; y la prioridad del tiempo.

Finalmente, de este enfoque se pueden inferir las siguientes proposiciones:

1. Cuando las tareas son rutinarias y repetitivas, el liderazgo es generalmente limitado y sujeto a controles del jefe.
2. Un líder puede asumir diferentes modelos de liderazgo frente a cada uno de los miembros del grupo, en función a las tres fortalezas mencionadas con anterioridad.
3. Conforme a la situación que se presente frente a un mismo miembro del grupo, el líder también puede asumir diferentes modelos de liderazgo. En situaciones en que un integrante del grupo presenta un alto nivel de eficiencia, el líder puede darle mayor libertad en las

decisiones pero, en caso contrario (errores frecuentes y graves), puede imponerle mayor autoridad personal y menor libertad en el trabajo.

Continuo de estilos de liderazgo



Fuente: Elaborado con base a Chiavenato Idalberto, Obr. Cit., Pág. 183.

Teorías de Liderazgo

Enfoques	Características	Virtudes/Deficiencias
<p>Rasgos de Personalidad</p> <p>“Se ejerce sobre la base de algunos rasgos específicos personales que tiene un individuo”</p>	<p>Se basa en los siguientes rasgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Físicos: energía, apariencia y peso. ▪ Intelectuales: adaptabilidad, combatividad, entusiasmo y autoconfianza. ▪ Sociales: cooperación, habilidades interpersonales y administrativas. ▪ Relacionados con las actividades: impulso hacia la realización, persistencia e iniciativa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No valoran la importancia relativa de cada una de las características y rasgos de personalidad. ▪ Ignorar la influencia y reacción de las personas que influyen en los resultados del liderazgo. ▪ No toman en cuenta las diferentes situaciones a las que se puede enfrentar el líder. ▪ Se sostiene que el líder es tal, en todo tiempo, lugar y situación, lo cual no es cierto en la realidad. ▪ Son teorías que han caído en el descrédito por lo anterior.
<p>Estilos de Liderazgo</p> <p>“Es liderazgo basado en los estilos de comportamiento del líder con relación a los otros individuos”.</p>	<p>Se observan tres estilos de liderazgo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Autocrático. El líder determina las directrices, acciones, tareas y compañeros de trabajo. Él hace las críticas y los elogios, los miembros del grupo no participan en nada. ▪ Democrático. El líder y el grupo definen, a través del debate, las directrices, acciones y tareas; la escogencia de compañeros de trabajo las realiza cada miembro del grupo. El líder elogia y crítica de acuerdo a los hechos. ▪ Liberal. El grupo decide las directrices, acciones y tareas y compañeros de trabajo. El líder solo realiza comentarios sobre el trabajo de los miembros del grupo cuando se le pregunta. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estos tres estilos de liderazgo pueden ser utilizados indistintamente en función a: situaciones que se presentan, personas y tipos de actividades. Sin embargo, su principal problema es saber cuándo aplicar qué proceso, en qué circunstancias y en qué tipo de actividades.
<p>Teorías Situacionales</p> <p>“El liderazgo se ejerce de acuerdo al tipo de situación que se presenta”</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Este tipo de liderazgo se ejerce en condiciones extremadamente variables, por lo que se sostiene en tres elementos fundamentales: el líder, el grupo y la situación. ▪ Su desarrollo está en función a las fortalezas: del líder: valores, convicciones personales, confianza, inclinaciones y sentimientos; los subordinados: necesidad de libertad y orientación superior, interés y sus expectativas; y las que descansan en la situación: tipo de organización social, sus valores, tradiciones, políticas, directrices, eficiencia de sus miembros, el problema o complejidad a resolver y el tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Este enfoque ofrece la posibilidad de adecuarse o cambiarlo a un modelo de liderazgo de acuerdo a la situación a la situación que se presente. ▪ Se adapta a cada situación para lograr la eficiencia del grupo. ▪ El líder determina, de acuerdo a la situación y en el marco de las fortalezas, qué modelo de liderazgo va a emplear. ▪ El líder puede delegar la toma de decisiones de acuerdo a la eficiencia de los miembros del grupo.

3. Liderazgo : Las nuevas miradas y el cambio de paradigma.

Para Peter Drucker⁴, la única definición de un líder es alguien que tiene seguidores. Según su enfoque, unos individuos son pensadores, otros profetas; ambos papeles son importantes y necesarios, pero sin seguidores no pueden ser líderes. En tal sentido, plantea que un líder eficaz no es alguien a quien se le quiera o admire sino que es alguien cuyos seguidores hacen lo que es debido, por tanto, la popularidad no es liderazgo, los resultados sí lo son. Algunas de las características que Drucker atribuye a los líderes son:

- Su visibilidad y su capacidad de establecer ejemplos, lo cual involucra un gran sentido de la responsabilidad.
- Siempre comienzan su tarea preguntando: ¿Qué es necesario hacer?, ¿Qué puedo y debo hacer para cambiar la situación?, ¿Cuáles son la misión y los objetivos de la organización?, ¿Qué es lo que constituye la actuación y los resultados en la organización?.
- Son extremadamente tolerantes con la diversidad de las personas y no buscan copias de sí mismos (“En lo accidental [diversidad], lo fundamental [unidad]). Si lo son cuando se trata de criterios, actuación y valores.
- No temen la fuerza de sus asociados. Se enorgullecen de ella.
- Se someten permanentemente a la “prueba del espejo”, es decir, se aseguran de que la persona que ven en el espejo por la mañana es la clase de persona que querían ser, respetar y en la que creer.
- Delegan muchas cosas, pero no lo que sólo ellos pueden hacer con excelencia.

Por otro lado, tenemos a Peter Senge⁵, quien nos plantea que la nueva tarea de quien ejerce liderazgo es crear una organización que aprende, lo cual a su vez se basa en el principio de tensión creativa, el cual destaca y manifiesta la diferencia entre la realidad actual y la visión. Para resolver dicha tensión podemos contar con dos alternativas: Reducir el nivel de lo esperado (donde opera la concepción de operador y la noción de aprendizaje adaptativo) y; Cambiar el nivel de la realidad (donde opera el liderazgo y el llamado aprendizaje generativo). En dicha disyuntiva, el líder tiene ciertos roles críticos que son:

- **Diseñador** (en relación a la definición de la finalidad, valores y misión de una organización; la concreción de políticas, estrategias y estilos de gestión particulares, y la apertura a procesos de aprendizaje).
- **Pedagogo o Instructor** (que evidencie los modelos mentales implícitos en una organización y que apoye la reestructuración de la realidad, abriendo nuevas posibilidades de interpretación y oportunidades de acción); y
- **Servidor** (de las personas que conduce y de la misión del colectivo).

De este modo, Senge parte de la base que el líder es responsable por la construcción de una organización donde la gente expande su capacidad para forjar su futuro.

En una vertiente más vinculada al tema de la cultura organizacional (entendida como el “conjunto de presunciones básicas - inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna -, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas, y en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas las cuales operan

⁴ Drucker, Peter. *El Líder del Futuro. Nuevas Perspectivas, Estrategias y Prácticas para la Próxima Era*. Editorial Deusto, 1994.

⁵ Senge, Peter M., *La Quinta Disciplina*, Ediciones Granica, Buenos Aires – Argentina, 1992.

inconscientemente y definen, en tanto que interpretación básica, la visión que la empresa tiene de sí misma y de su entorno – juicios maestros o creencias -”), Tenemos a Edgar H. Schein⁶, quien desarrolla un modelo donde el liderazgo se articula sobre la base del suministro de energías requeridas para enfrentar los cambios, a la creación y reproducción de convicciones, valores y supuestos básicos a los modelos mentales de los miembros de la colectividad que posibiliten sustentar y dar estabilidad a la gama de creencias compartidas considerando los modos de aprendizaje y la lógica de “desaprender” aquello que ya no permite explicar ni servir de referente para afrontar las realidades complejas.

Otro autor que desarrolla una línea argumental similar es Stephen R. Covey⁷, quien sustenta que el líder es aquel que sea capaz de crear una cultura o un sistema de valores centrados en ciertos principios fundamentales, entendiendo estos como el tejido sobre el cual se consolidan y cristalizan las relaciones humanas (tales como la honradez, la humildad, etc.). Lo anterior, se relaciona a que el líder debe ser capaz de explorar posibilidades (encontrar lo esencial en una misión y visión convincentes que estimulen la cultura e infundan un propósito trascendente), alinear dentro de la colectividad (asegurar las condiciones para cumplir lo anterior) y delegar facultades (aprovechar las cualidades y talentos de la colectividad a través de la liberación creativa en congruencia con los principios que sustenten la realización de valores, visión y misión comunes). Tal vez, una de las distinciones más atractivas de este autor que puede servir de guía para la orientación del liderazgo en la esfera pública, es la separación que hace entre este último concepto y la dirección. Al respecto señala:

“...El liderazgo centra la atención en hacer las cosas apropiadas; la dirección centra su atención en hacer las cosas bien. El liderazgo se asegura de que las escaleras por las que subimos se apoyen contra la pared apropiada; la dirección se asegura de que subamos las escaleras del modo más eficaz posible...”

La anterior concepción de liderazgo se acerca bastante a la visión de los fundamentos valóricos desarrollados por Ronald A. Heifetz⁸, quien supone una configuración normativa detrás del concepto de líder que involucra una lógica de sentidos en la acción (visión y expresión de intereses inspirados en valores) y criterios de discernimiento frente a la realidad que le permitan construir convivencia, cooperación y confianza. Lo anterior está estrechamente ligado a que el liderazgo, en esta perspectiva, aparece orientado por la tarea de realizar un trabajo adaptativo entendido como el aprendizaje requerido para abordar los conflictos entre los valores de las personas (en un momento), o para reducir la brecha entre los valores postulados y la realidad que se enfrenta.

4. El Liderazgo y la creación de valor en el sector público.

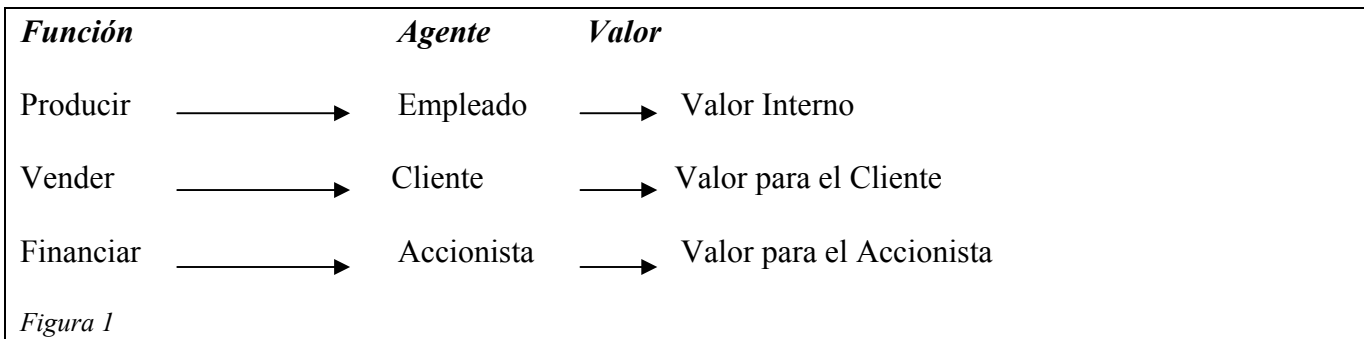
La imagen de creación de valor va generalmente asociada a unos procesos productivos en los que se transforman materiales para crear productos o bien se realizan una serie de actividades que dan lugar a la prestación de un servicio que es adquirido en el mercado a un precio dado. La realización de un proceso productivo, el producto o servicio en sí mismo, y sobretodo el precio pagado por el comprador, proporcionan la evidencia de que efectivamente se ha creado algo que tiene valor.

⁶ Ver Schein, Edgar H., “El Liderazgo y la Cultura Organizacional” en El Líder del Futuro, Fundación Peter Drucker, Editorial Deusto, 1994.

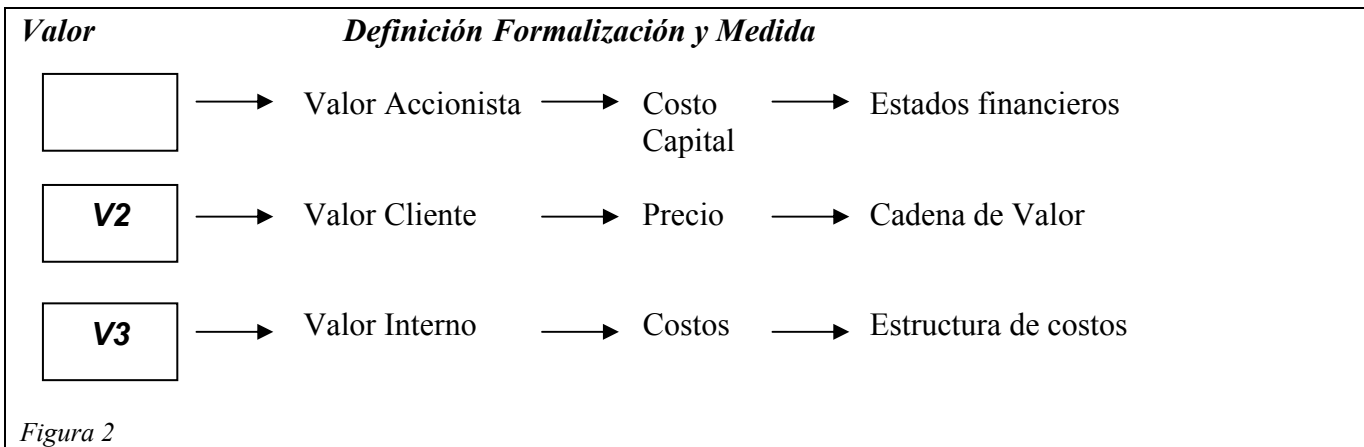
⁷ Ver Covey, Stephen R., Los Siete Hábitos de la Gente Altamente Efectiva, Editorial F. Covey, 1992.

⁸ Heifetz, Ronald A., Liderazgo sin respuestas fáciles, Editorial Paidós – España, 1994.

Dicha concepción de valor (privado) obedecería a tres niveles básicos que son:



En este marco, cada uno de los valores (figura 1) es el valor que la empresa privada genera, asociado a cada una de las tres funciones básicas (financiar, producir y vender). Sin embargo, estos tres valores están encadenados a través de la estrategia de la empresa. Hoy en día, la jerarquía que se le asigna a estos tres valores dada la evolución de los y segmentación de los mercados y la complejidad de la competitividad, es la siguiente:



De acuerdo a lo anterior (figura 2), podemos definir cada uno de los valores de la siguiente manera:

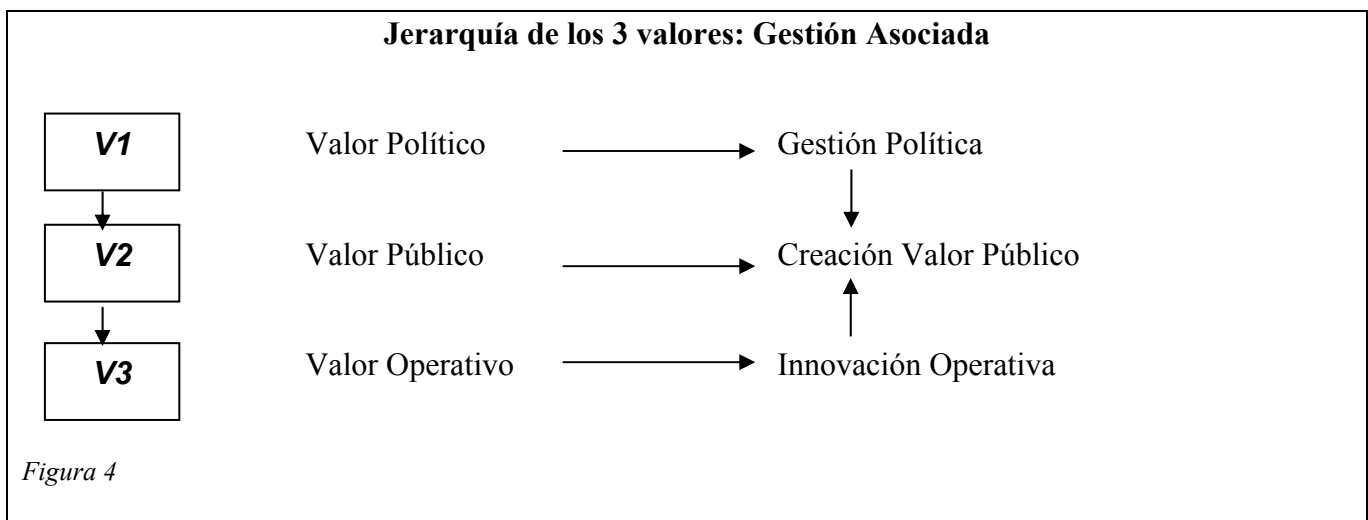
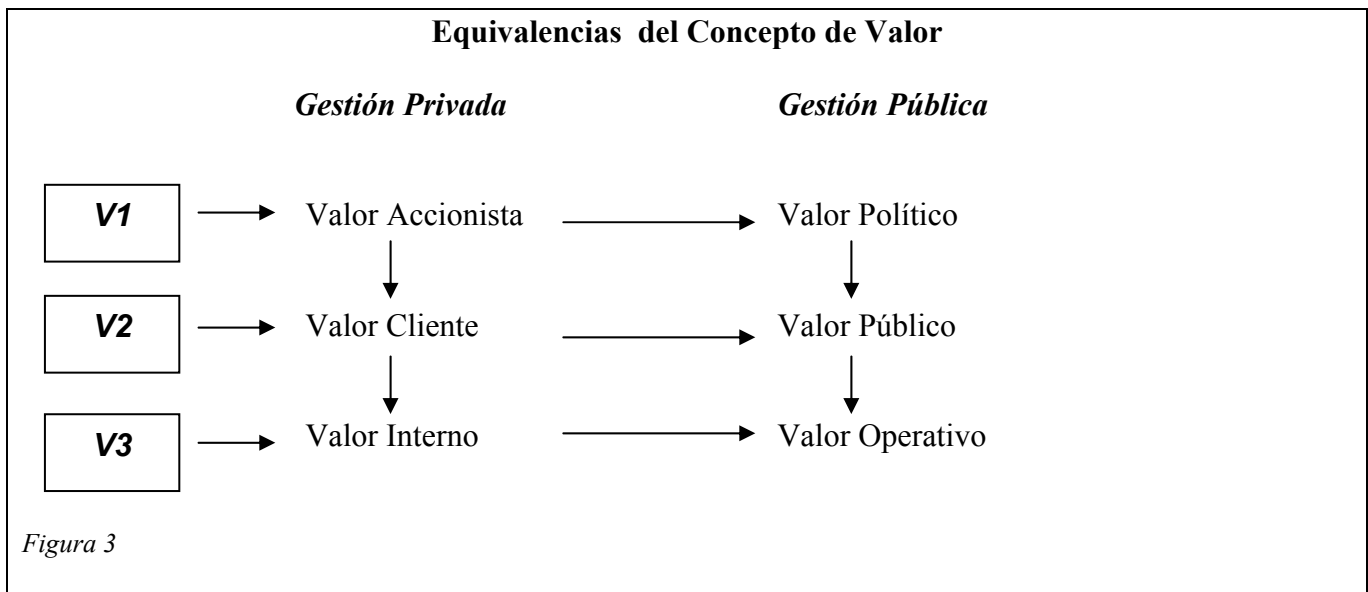
- **El valor para el accionista.** Se define por la diferencia entre la rentabilidad (medida como “Return on Equity”) y el costo del capital utilizado para obtenerla. El instrumento de referencia para medir y formalizar son los estados financieros.
- **El valor para el cliente.** Puede definirse como aquel que está dispuesto a pagar como mínimo el cliente a través del precio, esto es, será siempre mayor o como mínimo igual al precio. Para estimar dicho valor utilizamos la cadena de valor en que podemos estructurar los componentes del valor que paga el cliente.
- **El valor interno.** Es el que añadimos a través de la estructura de costos de la empresa que, sin entrar en detalles, incluirán los costos del output descontados los del input, dado que en el concepto de valor interno irá implícita la formación de los recursos humanos, la tecnología, etc. En este nivel, la estructura de costos sirve como concreción de las distintas decisiones en la creación de este valor.

Sin embargo, esta es una visión excesivamente restringida a la hora de considerar el valor creado por el sector público.

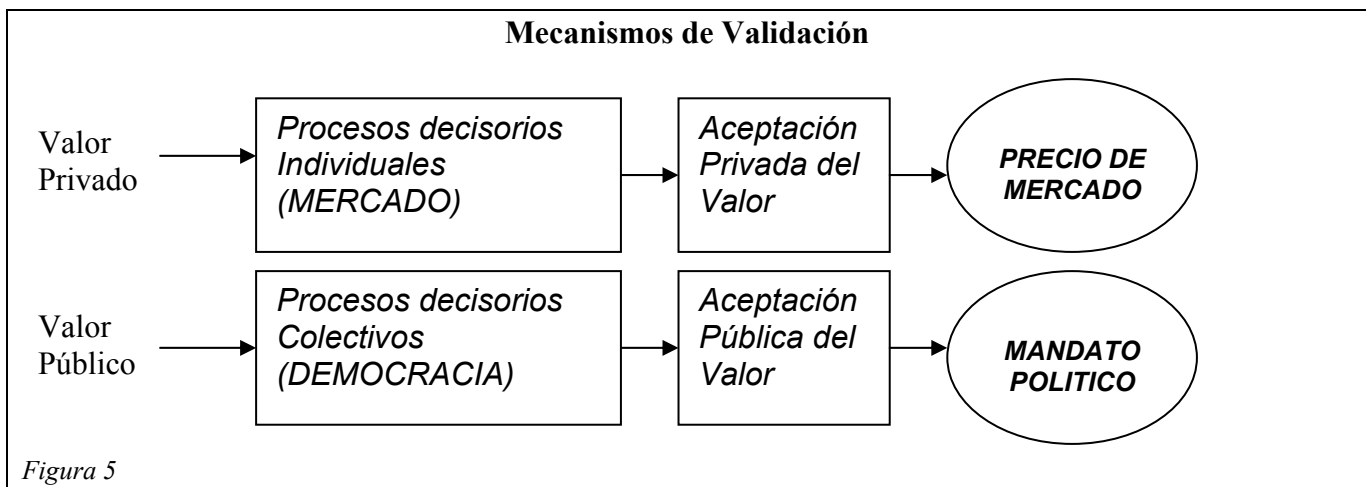
Es tal vez evidente, que la administración pública crea valor a través de transacciones individuales o colectivas con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o a través de transferencias monetarias o en especies), pero también crea valor de otras múltiples maneras, tales como:

- Los beneficios para aquellos que no son usuarios o clientes directos de una acción pública y las externalidades positivas.
- La capacidad de respuesta frente a amenazas.
- Regulaciones mediante utilización de autoridad.
- Percepciones ciudadanas respecto al proceso político y administrativo en términos de transparencia, equidad, igualdad y no discriminación, legalidad, etc.

Si quisiéramos incorporar los criterios de valor desarrollados más arriba (para el caso del sector privado) y tratáramos de extrapolarlos al ámbito de la gestión pública considerando los aspectos centrales de la innovadora propuesta de Mark H. Moore⁹, podríamos llegar a la siguiente síntesis y propuesta. A saber:



⁹ Moore, Mark H., *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Editorial Paidós, España, 1998.



Fases del Proceso Estratégico

	<i>Proceso Estratégico</i>	<i>Entorno</i>
V1 Valor Político	Autorización Genérica del Valor	Entorno Político
↓	↓	
V2 Valor Público	Formulación De Estrategias de Valor	Entorno General
↓	↓	
V3 Valor Operativo	Implementación de la Estrategia de Valor	Entorno Operativo

Figura 6

De acuerdo a Moore, para actuar en una sociedad dividida e incierta, donde a diario chocan intereses contrapuestos y existen divergencias en las ópticas con las que se enfrentan los problemas de carácter público, es menester el que el gerente público (en su tarea por generar valor y enfrentar con éxito los desafíos que impone la compleja pero infinitamente necesaria democracia) debe ser capaz de articular dimensiones de la gestión pública que obedecen a lógicas que difieren en su carácter (ver figura 4). Es así, como debe desarrollar perfectas habilidades y destrezas para lidiar y obtener fuentes de apoyo y legitimidad en la esfera política, lo cual no sólo radica en un tipo adecuado de relaciones con las autoridades políticas a las cuales responde por su gestión, sino que además supone buscar “socios” hasta en los planos de mayor divergencia, esto es con lo que llamamos el “ambiente contenedor” donde se encuentran los grupos de interés, las asociaciones voluntarias y gremiales, las organizaciones no gubernamentales, y en definitiva, las distintas manifestaciones de la diversidad proveniente de la sociedad civil, quienes en última instancia son los legitimadores más importantes de las acciones públicas en la práctica: de allí proviene el mandato político (ver figura 5).

Citando a Moore¹⁰: “...La tarea de construir apoyo y legitimidad para una política, o de fortalecer de manera efectiva el argumento de un directivo público, constituye el núcleo de la gestión política [...] la

¹⁰ Moore, Mark H., Op. cit., página 173.

gestión política conlleva cuatro elementos: 1) construir un clima de tolerancia, apoyo activo o asistencia operativa para 2) un directivo, una política o una estrategia global, entre 3) aquellos agentes fuera del ámbito de la autoridad directa del directivo 4) cuya autorización o cooperación es necesaria para conseguir los objetivos públicos de los cuales el directivo deberá rendir cuentas. En síntesis, la gestión política da forma a los mandatos de acción y los invierte con el apoyo y la legitimidad política que los directivos necesitan para dirigir las operaciones y conseguir sus propósitos...”

Además, es necesario el que el directivo considere la “otra cara de la moneda”, la llamada gestión operativa que se basa en los aspectos de gestión y estrategia organizacional que posibilitan la consecución de los objetivos y mandatos establecidos en la fase política (ver figura 6). Lo anterior involucra la gestión y potenciación de todos y cada uno de los recursos disponibles, recordando que el directivo maneja en nombre de la sociedad unos recursos y una autoridad por la cual es responsable no sólo frente a la comunidad sino también, frente a sus pares y miembros de la agencia pública en cuestión, lo cual involucra el incorporar la noción de innovación permanente “*a fin de crear organizaciones adaptables y flexibles, además de controlables y eficaces*”¹¹, inclusive la capacidad operativa puede estar fuera de la propia institución.

Por último, es necesario recapitular en un aspecto: Los poderes públicos utilizan recursos e imponen costos a la par que generan beneficios. Por tanto, el valor creado no será simplemente los beneficios de las actividades desarrolladas, sino los beneficios menos los costos. Sin embargo, la medida de ese valor no es algo exento de dificultad y debate, sobretodo dentro de un sistema político-administrativo plural y diverso como es la democracia y su lógica de balances entre la razón, la soberanía popular y el funcionamiento económico.

5. Gerencia Pública & Liderazgo: La nueva visión, el nuevo desafío...

Los adelantos del nuevo paradigma en gestación han tenido severos impactos en el trabajo del gerente tradicional. Múltiples investigaciones en Estados Unidos (Kotter & Heifetz, de la Universidad de Harvard), Canadá (Mintzberg, Universidad McGill & Ontario), Inglaterra, Francia, etc., dan cuenta de marcadas diferencias entre la conducta de los gerentes exitosos y las recomendaciones usuales de libros de texto muy difundidos. El llamado gerente “POSDCORB” centrado en planificar, coordinar, organizar, dirigir y controlar no es el que aparece a la cabeza.

Ha aparecido en el escenario de fines de los 90 otro tipo de gerente que ha tomado claramente la vanguardia. Veamos algunas de sus descripciones en el campo de la teoría gerencial moderna, de la práctica profesional y de las transformaciones curriculares avanzadas. De acuerdo a Bernardo Kliksberg¹² (el cual a su vez se inspira en Rosabeth Kanter, Editora del Harvard Business Review), señala que son cuatro las tareas principales del gerente de fines de siglo; las denomina las 4 F. Son las de : Focus, Fast, Flexibility & Friendly. Veamos en que consiste cada una de ellas:

- **Focus.** Implica la capacidad de discriminar las cuestiones realmente estratégicas y la concentración en las mismas.
- **Fast.** El hipercambio exige respuestas inmediatas. No es posible, por ejemplo, el comportamiento de tipo lineal jerárquico característico de las estructuras organizacionales tradicionales, donde es

¹¹ Moore, Mark H., Op cit., página 297.

¹² Kliksberg, Bernardo. *Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los 90*. II Seminario Internacional, INAP, Madrid, 1991.

necesario esperar que las órdenes lleguen al nivel de autoridad adecuado y las comunicaciones circulen “formalmente” por la pirámide organizacional.

- **Flexibility.** Se refiere a que el gerente deberá adentrarse sobre la marcha a las transformaciones que va generando la ley de los cambios continuos.
- **Friendly.** Por cuanto el mundo de la aldea global interrelacionada es al mismo tiempo un mundo de negociación. El gerente deberá tener como rasgo esencial el de ser un eximio negociador para poder construir redes que permitan “fluidez” y den un sustento en términos de “piso social” a la organización. Lo anterior, supone además una capacidad de lidiar con la complejidad y “salir de la oficina, conversar con múltiples interlocutores, procurar informaciones heterodoxas, frescas, estar en el campo, practicar un comportamiento gerencial adaptativo, donde el momento de la planificación y “creación de la visión” y el de la acción se van entrelazando cada vez más en lugar de hallarse separados y ajenos (en buen castellano, significa quebrar con el ideario de “entre el dicho y el hecho hay mucho trecho...”).

Todo lo anterior supone gerenciar complejidad, estimular el trabajo adaptativo y potenciar una lógica que supere lo estrictamente racional del modelo tradicional para pasar a una comprensión más multidimensional de la gestión pública, sobretodo en lo referido a la innovación permanente como cotidianidad y a la incorporación de la noción de creación de valor público como elemento distintivo del nuevo paradigma de gestión pública.

Además, es menester que exista una adecuada combinación entre la llamada gestión política y la gestión operativa, dos caras de la misma moneda que suponen una relación mutua de la que depende el éxito del trabajo gerencial público.

6. La Gerencia Pública como paradigma de gobernabilidad de la comunidad.

La limitación fundamental del paradigma institucional de la gestión pública, tal y como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a la lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esta lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender a las exigencias de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas. La consecución de resultados en este contexto, difícilmente puede lograrse a través de medidas que estimulan la “gestión de la independencia en lugar de la gestión de la interdependencia”, de ahí que surja la natural preocupación por el establecimiento de nuevas formas de coordinación a través de redes, lo cual involucra al mismo tiempo el movilizar apoyos, recursos, alianzas y legitimidad de las acciones en un marco de reciprocidad y mutuos compromisos con trasfondos interpretativos comunes en el sentido del accionar público.

La evolución de los sistemas públicos apuntan, además, hacia la sofisticación de sus configuraciones y mecanismos de intervención, lo cual trae consigo un mayor un potente contenido de participación social y concertación como basamento del mandato que legitima las acciones públicas. Debemos recordar, que con la apertura a las fuerzas del mercado, la estructuración de los servicios públicos están destinadas a ser más numerosas y complejas, haciendo más abundantes los espacios interorganizativos en los que deben cumplirse las responsabilidades públicas. De tal modo, que paralelamente, la preocupación central de la gestión pública se traslada de mejorar la eficacia y la eficiencia de organizaciones individuales y aisladas, a coordinar grupos de instituciones formalmente autónomas, pero funcionalmente interdependientes.

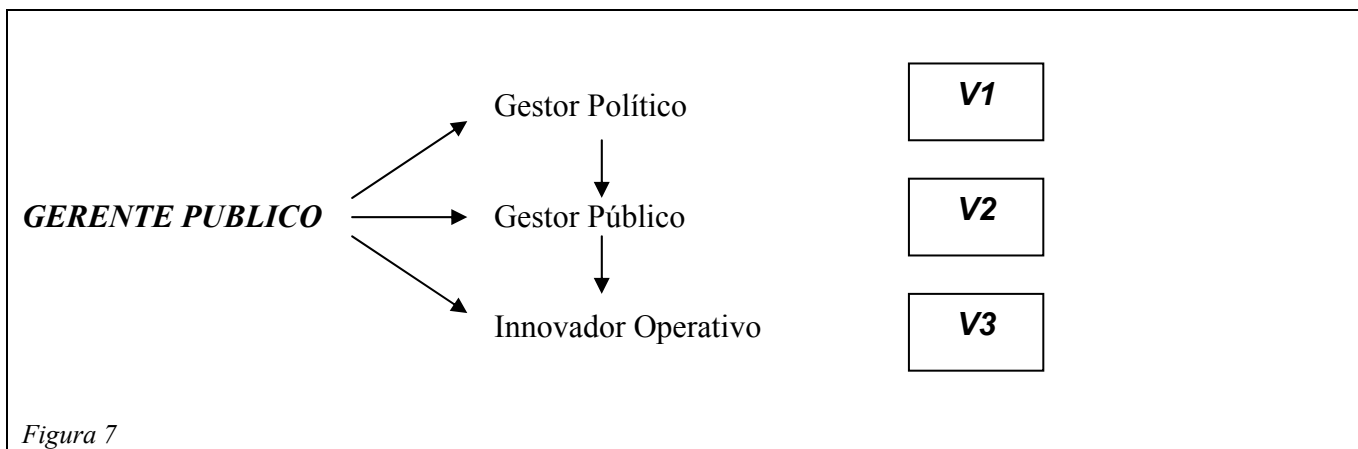
Situando nuevamente la discusión en la clásica dicotomía entre lo público y lo privado, y citando a Les Metcalfe¹³, tenemos que “una interpretación funcional de lo público supone considerar que la distinción público-privada se corresponde con niveles de análisis interrelacionados, no separados entre sí”; de este modo, lo privado afectaría a la gestión de organizaciones independientes y lo público se vincularía con la gestión en un sistema multiorganizativo, en la que el conjunto no es simplemente la suma de las partes y en el que las acciones racionales individuales pueden producir resultados colectivos irracionales o bien, incompatibles con un sentido de comunidad democrática donde existen múltiples intereses, valores y emociones que no obedecen necesariamente a una lógica de racionalidad cartesiana ni a un esquema de comportamiento dado de antemano.

Así, partiendo de los anteriores supuestos es posible afirmar que la gerencia pública en su sentido más amplio, tiene por objeto el comportamiento de redes de organizaciones y proporciona el marco de valores e instituciones en las que operan las organizaciones a nivel micro. Por tanto, su aproximación se convierte en un paradigma que ofrece un marco de interpretación y acción a los problemas de integrar el funcionamiento de organizaciones individuales en una lógica colectiva de formulación e implementación de políticas públicas.

De este modo, requiere la superación de los dogmas que sustentan el valor en la gestión privada y que progresivamente han sido imitados por la contraparte pública, sobretodo en lo relativo al contenido ideológico y cultural de dichas prescripciones unimodales e incuestionables. Las versiones convencionales de la eficacia y la eficiencia, ligadas a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiadas, debiendo reinterpretarse con arreglo a valores colectivos de participación, representatividad e igualdad y considerando las demandas de flexibilidad y diversidad que exige la adaptabilidad de un sistema gerencial de estas características. Por lo tanto, frente a las instituciones de responsabilidad basadas en la subordinación jerárquica, la naturaleza autónoma e interdependiente de las organizaciones involucradas en el macro-proceso, obligan necesariamente al diseño colectivo voluntario de los esquemas de responsabilidad, mandato y legitimidad.

Si a lo anterior le agregamos ahora, el análisis y el marco conceptual sobre valor en la esfera pública, podemos definir que el perfil gerencial podría considerar al menos los siguientes aspectos:

Gerente / Directivo Público como Creador de Valor



¹³ Metcalfe, Les. *Gestión Pública: De la Imitación a la Innovación*. Nuevas Lecturas en Gestión Pública, INAP – España, 1994.

Deformaciones profesionales del directivo público.

<i>Tipología</i>	<i>Deformación (Extrema)</i>
V1 Valor Político	Usurpador Político vs
V2 Valor Público	Directivo / Gerente Público vs
V3 Valor Operativo (interna)	Tecnócrata Operativo

Figura 8

Cuestiones Clave.

- El proceso estratégico requiere una definición operativa de **Misión**, que marca la fase de **autorización** en términos generales.
- La jerarquía de valores viene marcada por la **gestión política**, factor central en la **formulación** concreta del valor público.
- Las organizaciones públicas deben buscar flexibilidad en la **gestión operativa**, para permitir la **implementación de la innovación** y del **cambio** que permita alcanzar las nuevas formulaciones de valor público.
- Es crucial reconocer que las organizaciones públicas son duales: son **organizaciones** y son **políticas**.
- Hay una **convergencia** entre el enfoque público y privado que parece irá en aumento por múltiples razones dentro del nuevo paradigma de gestión.

Bibliografía Consultada.

- Covey, Stephen R. “Los Siete Hábitos de la Gente Altamente Efectiva”. Editorial F. Covey, 1992.
- Chiavenato, Idalberto “Introducción a la Teoría General de la Administración”, Mc Graw Hill, Bogotá, 1998.
- Drucker, Peter. “Las Nuevas Realidades”. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1995.
- Drucker, Peter. “El Líder del Futuro. Nuevas Perspectivas, Estrategias y Prácticas para la Próxima Era”. Editorial Deusto, 1996.
- Drucker, Peter. “Managing Oneself”. Harvard Business Review, March-April 1999.
- Echebarría A., Koldo (2000). Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales. División Estado y Sociedad Civil, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC., Estados Unidos. 27 páginas.
- Heifetz, Ronald A. “Liderazgo sin respuestas fáciles”. Editorial Paidós – España, 1994.
- Klikhsberg, Bernardo - Compilador (1984). La Reforma de la Administración Pública en América Latina. Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España. 326 páginas.

Kliksberg, Bernardo. “Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los 90”. II Seminario Internacional, INAP, Madrid, 1991.

Longo M., Francisco. Administración Postburocrática de Agencias Gubernamentales. Paper ESADE (copia).

Mintzberg, Henry (1996). Managing Government or Governing Management, en Harvard Business Review (MBR – Harvard University, Boston), May – June 1996, USA.

Mintzberg, Henry; Quinn, James Brian (1992). El Proceso Estratégico. Prentice-Hall Editores, México. 1207 páginas.

Moore, Mark H. (1998). Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Editorial PAIDOS, Barcelona, España. 438 páginas.

North, Douglas C. (1989) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press.

OECD (1994). Performance Management in Government: Performance Management and Result-Oriented Management. Public Management Occasional Paper N° 3, OECD.

Ramírez A., Álvaro (2002). “Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública: Lecciones y Aprendizajes de la Experiencia Chilena”, En Revista Instituciones y Desarrollo del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Generalitat de Catalunya, Números 12 – 13, mayo de 2002, páginas 147 – 190, Barcelona, España.

Ramírez A., Álvaro (2000). Gerencia y Modernización de la Gestión Pública (Documento de Trabajo Docente). Departamento de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile. 20 páginas.

Ramírez A., Álvaro; Rivera B., Matías; Feliú S., Ximena (1998). Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Político y Gestión Estratégica. Ensayo aparecido en “Visiones Estratégicas para Chile”, editado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile con ILPES – Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Senge, Peter. “The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization”. New York: Currency Doubleday, 1990.

Senge, Peter; et all. “The Dance of Change. The Challenges to Sustaining Momentum in Learning Organizations”. DoubleDay/Currency, 1999.

Vignolo, Carlos; Vergara, Carlos (1994). Diseño y Evaluación de Sistemas Públicos: Una Proposición. Trabajo aparecido en “¿Qué espera la Sociedad del Gobierno? (Tomassini, Luciano – Editor), Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile. Santiago de Chile, páginas 155 – 184.

Vignolo, Carlos (1993). Gestión Pública en la Era de la Gestión. Revista de Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XV, Números 1-2, Santiago de Chile. Páginas 169 – 186.

Reseña Biográfica.

Alvaro Vicente Ramírez Alujas.

Administrador Público y Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Diplomado en Estudios Políticos y Postgraduado en Gestión Estratégica y Toma de Decisiones, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Postulado en Docencia Universitaria, Vicerrectoría Académica, Universidad de Chile. Diplomado en Habilidades Directivas y en Biología del Conocimiento. Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial (DII) de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Programa de Modernización de la Gestión Pública (PROMOGES) del DII. Ha trabajado como Consultor y Asesor en diversas agencias gubernamentales y ha sido profesor e investigador de Instituciones de Educación Superior en los temas relativos a Liderazgo e Innovación, Reforma Administrativa y Modernización del Estado y de la Gestión Pública.

Programa de Modernización de la Gestión Pública (PROMOGES)
Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
Universidad de Chile.
República # 701, Santiago Centro, Chile. CASILLA 2777.
Teléfonos (56-2) 678 4060 – (56-2) 678 4061 Fax (56-2) 689 7895
e-mail: alamire@dii.uchile.cl / promoges@dii.uchile.cl