

Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management as Art, Science, and Profession*, New Jersey, Chatham House, 1996, 200 p.

David García-Junco Machado

Gerencia pública como arte, ciencia y profesión es, sin duda, un libro que aborda de manera clara y concisa la controversia epistemológica de la disciplina así como el impacto que ha tenido en las comunidades de profesionales que la practican.

De acuerdo con el autor el dominio intelectual de la gerencia pública incluye a todos aquellos funcionarios que comparten la función ejecutiva en el gobierno. En donde la autoridad ejecutiva se entiende como la capacidad de influir en la conducta de otros para resolver problemas de acción colectiva. Para Lynn los gerentes públicos son un grupo identificable de actores políticos que como grupo poseen la capacidad innovadora de la acción gubernamental. Estos actores son el capital humano de esta función ejecutiva del gobierno y aunque sus contribuciones están acotadas por el marco constitucional, leyes, estatutos, procedimientos administrativos y cultura política, son determinantes del desempeño gubernamental.

En la práctica el estudio de estos actores y de su función ejecutiva está fragmentando en, por lo menos, cuatro aspectos:

- a) Los funcionarios electos son el dominio de la ciencia política.
- b) Los funcionarios que no ocupan cargos de elección popular sino que son nombrados por estos últimos, son el dominio predilecto de la política y gerencia pública.
- c) Los funcionarios de carrera ("servicio civil") han sido el centro de estudio de la llamada administración pública.
- d) Los ejecutivos con responsabilidades especiales son el nicho de académicos en campos de investigación tan diversos como economía y derecho, derecho administrativo, estudios organizacionales, entre otros.

Evidentemente estas divisiones analíticas son más que ficticias y poco han ayudado al mejor entendimiento de la acción gubernamen-

tal. En este ámbito de controversias jurisdiccionales y defensa de nichos de conocimiento, la gerencia pública (*public management*) surge como una disciplina intelectual confusa entre dos comunidades de académicos: de administración pública y de políticas públicas.¹ Las preguntas básicas por tanto son: ¿cuál es el vínculo entre ellas, cómo surgen y cómo permean la práctica profesional?, ¿cómo influye la teoría en la profesión?, ¿más que un cuerpo coherente de conocimientos es una comunidad de profesionales que utilizan los desarrollos teóricos de otras disciplinas? El argumento conductor de Lynn es claro, la gerencia pública debe entenderse en diferentes dimensiones. Por un lado, como una disciplina intelectual (ciencia) con un objeto de conocimiento y como generadora de teoría. Por otro, es un arte de intuición y experiencia. La gerencia pública es, adicionalmente, una profesión en donde la jurisdicción establece el vínculo entre práctica, arte y teoría.

El ámbito de competencia es central para entender la evolución de la gerencia pública como una actividad de investigación y docencia. Desde su génesis el término ha estado marcado por cuestiones de jurisdicción. Los programas de políticas públicas incorporaron

en sus planes de estudio cursos de "gerencia pública" con el fin de reclamar un espacio que hasta principios de la década de los setenta había sido dominio exclusivo de los programas tradicionales de administración pública.

Esta peculiar forma de emergencia ha marcado el debate. Así tenemos que, además de las discusiones epistemológicas sobre el objeto de estudio y la consistencia teórica de la disciplina, se da una tensión entre los defensores de una perspectiva analítica fundada en conceptos de racionalidad y modelos formales, y las visiones que se fundan en métodos etnográficos que privilegian la práctica e intuición.

Para Lynn, la gerencia pública, entendida como la función ejecutiva del gobierno, tendría una identidad más clara y sólida tanto en el ámbito académico como en la comunidad de profesionales si sus estudiosos:

a) Establecieran fundamentos intelectuales en las disciplinas y subdisciplinas relacionadas con la función ejecutiva en el gobierno.

b) Desarrollaran hábitos de razonamiento, intercambio intelectual y crítico apropiados.

c) Aplicaran sus habilidades analíticas a fin de responder la pregunta central de la gerencia pública, es decir, ¿bajo qué circunstancias y cómo los gerentes públicos y la función ejecutiva determinan el éxito de una política pública y de las agencias de gobierno?

Lynn desarrolla estos puntos en

seis capítulos. En el primero establece como punto de referencia, para entender la gerencia pública, la dinámica política estadounidense, desde su concepción federalista original hasta la fecha. Los dos siguientes capítulos abordan la manera en que las dos principales comunidades académicas (administración y políticas públicas) han estudiado la función ejecutiva del gobierno.

Los capítulos cuatro y cinco son una propuesta potencialmente unificadora —mas no de compromiso, como afirma el autor— sobre el objeto de estudio de la gerencia pública. En particular el cuarto capítulo se refiere al contraste entre la perspectiva analítica y la visión más intuitiva y pragmática de la función ejecutiva, profundizando en la importancia del enfoque analítico. El capítulo cinco continúa con esta línea de argumentación y se propone una base mínima de conceptos y herramientas indispensables para el estudio y la práctica de la gerencia pública.²

En el último capítulo el autor con-

cluye con las implicaciones que tienen para el ámbito de competencia de la gerencia pública las distintas maneras de crear y aplicar el conocimiento de la disciplina. Nos muestra cómo las disputas jurisdiccionales en la academia se sustentan dependiendo de si se percibe a la gerencia pública como un enfoque esencialmente experimental (práctico) o como una práctica en la que el ejercicio analítico es fundamental. De acuerdo con el autor y como conclusión, la única manera de que la disciplina se desarrolle, adquiera credibilidad en el ámbito profesional y, en última instancia, se hagan aportes efectivos para la práctica profesional es a través del enfoque analítico.

Motivante e incisivo en sus argumentos, el libro de Lynn es una lectura obligada para todos los interesados en la acción gubernamental y en los problemas que se dan en el ámbito público.

¹ Una de las maneras más comunes de señalar la diferencia entre ambas comunidades, además de los actores de los que se ocupan, es argumentar que los estudiosos de la administración pública se centran en las estructuras gubernamentales, el diseño organizacional, la eficiencia, la legalidad de las acciones y su imputabilidad (*accountability*), mientras que los estudiosos de las políticas públicas se centran, sobre todo, en sus procesos de diseño, implementación y evaluación.

² Esta propuesta es una ampliación de trabajos anteriores de Lynn en los que enfatiza la importancia del enfoque analítico y sugiere cinco conceptos interrelacionados para el estudio y práctica de la gerencia pública. Véase Laurence E. Lynn, Jr., "Theory in Public Management", en Barry Bozeman (ed.), *Public Management, the State of the Art*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993.