

Gestión pública y realidad social

Por: Luis Armando González [2]. [1] San Salvador, 5 de septiembre de 2019

Tenemos ante nosotros dos esferas (instancias o ámbitos) cuyas interacciones son complejas y difíciles de entender y prever: la gestión pública, que concierne al Estado, y la realidad social que concierne a las interacciones diversas que tienen los individuos entre sí y con el medio ambiente en el que están insertos, interacciones que dan lugar a consecuencias impredecibles y no queridas por nadie en particular. Para aclarar las cosas desde el principio, se tiene que decir que el Estado (y los individuos que toman decisiones desde el mismo) es parte de la realidad social, sólo que una parte con unas tareas específicas, entre las que sobresalen la de conducir (orientar, dirigir) al conjunto social, mantener el orden en el mismo y corregir anomalías (problemas, fallas, carencias) que friccionan o amenazan la estabilidad del orden social y el bienestar ciudadano.

O sea, el Estado no flota en aire, como algo independiente de la realidad social, ni es una instancia que decida o haga cosas por su cuenta: son los individuos que lo integran —especialmente en su jerarquía superior de mando— quienes hacen planes y toman decisiones que repercuten (que tienen consecuencias) en grupos e individuos particulares, y también sobre el entorno medio ambiental.

Se trata de interacciones complejas las que se dan entre los dos ámbitos, como ya se dijo. Y ello se explica, ante todo, por el carácter de la realidad social, cuyas dinámicas y estructuración tienen lógicas que van más allá de la voluntad y deseos que puedan emanar de los individuos, estén estos o no involucrados en la gestión pública. Así como el Estado no flota en el aire, tampoco sucede eso con la realidad social que se articula y estructura a partir de realidades físicas, químicas y biológicas, cuya legalidad (natural, no jurídica) impone sus ritmos —por ejemplo, el de la vida y la muerte, la corrosión y el desorden— a los principales componentes de la realidad social —los individuos, que son realidades físicas, químicas, biológicas y psicológicas— y por supuesto al entorno socio-natural en el que éstos se reproducen, viven y mueren.

En virtud de las leyes (físicas, químicas y biológicas) que gobiernan los fundamentos materiales de la realidad social, esta seguirá un rumbo propio, aunque desde la gestión pública no se haga nada para incidir en el entorno social y natural: la realidad social siempre está cambiando, se está transformando en sus fundamentos materiales. También está cambiando debido a las acciones e interacciones de todo

tipo que tienen los individuos en su vida cotidiana, sin importar que en ellas haya una finalidad consciente por cambiar algo de la realidad pues, aunque en lo inmediato exista esa finalidad, en el mediano o largo plazo hay consecuencias no queridas de esas acciones e interacciones.

En consecuencia, las dinámicas de la realidad social son sumamente complejas; son difíciles de comprender teóricamente y difíciles de manipular técnicamente, no sólo de manera global, sino en aspectos particulares suyos. Hay dinámicas de distinto carácter, y algunas de ellas son especialmente perjudiciales para la vida y el bienestar de los seres humanos. Reciben el nombre de “problemas”, y van desde la pobreza, la marginalidad y la exclusión hasta el deterioro de las ciudades, la contaminación, la basura, la violencia criminal y las precariedades en los sistemas sanitarios y educativos. La lista de problemas se puede ampliar o puede hacerse más corta –lo mismo que serán más o menos agudos—, dependiendo de las sociedades y el tipo de gestión pública que se impulsa en ellas.

Hay sociedades en las cuales los problemas sociales son múltiples y agudos. Es decir, sus ciudadanos se encuentran en una situación poco envidiable en empleo, ingresos, salud, educación, seguridad, convivencia, bienestar, cultura, instituciones y legalidad. En estos contextos, la lógica del deterioro (o de la entropía) ha hecho de la suyas, y lo seguirá haciendo a menos que haya una *intervención humana* no para anular la tercera ley de la termodinámica, sino para contenerla y paliar sus efectos más nocivos sobre el bienestar y la felicidad de las personas. Esa intervención debería provenir del Estado, a través de una gestión pública oportuna, eficaz y anclada en una visión lo más apegada posible a la realidad social (natural, física, química, biológica y psicológica).

Al hablar de gestión pública no hay que perder de vista que son personas concretas las que la piensan, diseñan y ordenan su ejecución a otras personas concretas. Al hablar de personas concretas —es decir, de *homo sapiens*— no se puede obviar lo que en filosofía de la ciencia, biología evolutiva y paleontología es sabido hasta la saciedad: el *homo sapiens* —cualquier persona, hombre o mujer— es falible (propensa al error), emocional, con intereses inevitables (comenzando con los que la vinculan a sus parientes cercanos) y con conocimientos limitados, pero también con herramientas a su disposición para corregir sus errores (no para anular su falibilidad), para que sus intereses y sus emociones no lo atrapen más allá de lo prudente y para que su conocimiento se aproxime mejor a la realidad. Estas herramientas son la ciencia (natural y social), la tecnología y las instituciones jurídicas y morales.

De cara a las personas que diseñan e implementan acciones de gestión pública —dígase planes de gobierno o políticas públicas— hay variables que no se deben subestimar y que ellas mismas no deberían subestimar, como es el caso de su falibilidad y de lo limitado de su conocimiento, así se trate de los expertos mejor cualificados del mundo. A ello se añade el que —por ser agentes sociales— realizan acciones e interacciones cuyas consecuencias escapan a su control, es decir, son no queridas ni previstas por ellos. Y, por último, está la propensión humana, demasiado humana, al abuso y a la corrupción, por aquello de que el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente.

Con todo, la gestión pública sólo cobra vida —y sólo puede incidir en los problemas de la realidad social— si hay personas a cargo de la tarea. Su responsabilidad es grande, tanto más cuando los problemas sociales son variados y agudos, y sus limitaciones (emocionales, de intereses y cognoscitivas) son muchas. Y se trata aquí de limitaciones inevitables, propias de cualquier *homo sapiens*: no hay humanos sin emociones, sin intereses e infalibles en sus decisiones o su conocimiento.

A lo anterior se suman otras limitaciones, estas sí corregibles, pero no de manera fácil. En primer lugar, los compromisos ideológicos, políticos o económicos que puedan tener (o tienen) las personas que tienen la responsabilidad de la gestión pública condicionan fuertemente sus sesgos y es bueno prestarles atención, pues pueden ir en contra del bienestar ciudadano; en segundo lugar, el nivel de conocimiento que esas personas tienen de la realidad social, ya que un pobre conocimiento puede traducirse en decisiones contraproducentes; en tercer lugar, lo lógico o ilógico de su visión de la realidad (su cosmovisión, si se quiere), que puede dar pie a una interpretación equivocada de los problemas; en cuarto lugar, el

carácter de los recursos financieros, técnicos e institucionales con los que cuentan en un momento determinado para realizar sus propuestas de gestión pública, lo cual es decisivo para el éxito de cualquier intervención en la realidad social; en quinto lugar, la fuerza de sus socios y aliados, y la fuerza de sus oponentes y “enemigos”, que pueden facilitar u obstaculizar de manera significativa una gestión pública; y por último los tiempos de gobierno en una democracia, que imponen límites temporales a las acciones que se pueden diseñar y ejecutar desde la administración pública. En una democracia, para cualquier gestión pública que tenga que encarar problemas diversos y graves, el tiempo siempre será poco, y sólo por eso no le será posible resolver todos o la mayoría de problemas.

Pues bien, es con todos esos condicionantes y limitaciones que, desde el Estado, se diseñan y ejecutan acciones de gestión pública con la finalidad de incidir en (corrigiendo o intentando solucionar problemas de) la realidad social. Definitivamente, ésta es mucho más compleja que lo que se conozca de ella en un momento determinado; y sus problemáticas son tan intrincadas que atinarle a la solución de todas (o varias de) ellas es sumamente incierto. O sea, los problemas sociales (y las dinámicas de la realidad social) siempre superan los conocimientos y la capacidad de intervención mediante la gestión pública. Y esta distancia es más crítica ahí donde es mayor la brecha entre el conocimiento y los recursos (financieros, técnicos e institucionales) y la diversidad y gravedad de los problemas sociales.

Ahora bien, toda gestión pública, por definición, tiene como finalidad incidir en la realidad social, y de muchas maneras siempre termina haciéndolo. Otra cosa es que incida poco o mucho; que esa incidencia sea eficaz o ineficaz, o que la misma genere consecuencias imprevistas positivas o negativas. No tiene sentido, pues, decir que tal o cual gobierno no hizo nada, ya que en el límite por el sólo hecho de constituirse y funcionar como gobierno genera una incidencia —por los recursos que consume y por las decisiones que no se toman— en la realidad social.

Dejando de lado, por tanto, la hipótesis extrema de que desde una determinada administración gubernamental no se haga nada en materia de gestión pública, en la práctica las posibilidades de intervención que se ofrecen para aquélla son las siguientes: a) buscar atacar la totalidad de los problemas sociales en un momento dado; b) elegir un conjunto de problemas para su solución; c) apuntar a un problema fundamental, a la espera de que esta gran solución sea una especie de locomotora que articule, como vagones, otras soluciones a problemas que están asociados con el problema mayor.

Se trata de tres visiones de la gestión pública, cada una con sus puntos fuertes y sus puntos débiles. No necesariamente se dan en estado puro y no resulta extraño que un determinado gobierno las mezcle o las haga suyas en distintos momentos de su gestión, o cuando hay continuidad en el control gubernamental por parte de un mismo partido. Sin embargo, la primera ha acompañado a varias gestiones de gobierno de izquierda en América Latina. Por ideología y por una incorrecta interpretación de la teoría de sistemas (o del “holismo” como gusta decir a muchos), importantes líderes e intelectuales de izquierda han creído que desde la gestión pública se puede incidir (para resolver, por supuesto) en la totalidad de los problemas sociales.

Al obviar los recursos disponibles, las limitaciones humanas, institucionales, técnicas y temporales (además de la propensión al abuso y los condicionamientos impuestos por las relaciones de poder vigentes) les cuesta darse cuenta de que atacar la totalidad de los problemas sociales es un imposible, y que realistamente lo único que puede suceder es que la ineficacia y la superficialidad ganen la partida. Varios de los dirigentes e intelectuales de la izquierda latinoamericana no se han dado cuenta de que “el que mucho abarca, poco aprieta”. Por aquí quizás esté la explicación de por qué algunas izquierdas han dejado la sensación de no haber hecho nada: quisieron hacer tanto que al final sólo rozaron en el tratamiento de todos los problemas que habían prometido resolver, con lo cual defraudaron a quienes esperaban el surgimiento de un nuevo ordenamiento socio-económico, cultural y político como desenlace feliz de esas gestiones.

Ampliar, sin control alguno, el abanico de los problemas a resolver cuando los recursos, las capacidades y los tiempos son limitados (y las relaciones de fuerza son adversas) no puede más que traducirse en acciones ineficaces —es decir, en una incidencia pobre— en prácticamente todos los problemas a los que se presta atención. Y, claro está, como desde el “holismo” en el que descansa esa visión se cree, erróneamente, que incidir en la totalidad significa incidir en todos los

problemas, se termina por obviar el peso y relevancia de cada uno de ellos en la estructuración del todo social.

Desde una visión sistémica más rigurosa, se debe entender que en la totalidad no todos los componentes, dinámicas, fuerzas, etc., tienen el mismo peso, pues las decisivas (en las que hay que incidir si se quiere alterar la totalidad) son las que estructuran al todo. Eso permite identificar, no sin dificultades teóricas y empíricas, los problemas fundamentales, que tienen que ver con las dinámicas que configuran la realidad social, y atacarlos de frente, con todas las energías, capacidades y recursos disponibles.

De alguna manera, este es el espíritu que anima a quienes creen que la gestión pública no debe pretender alterar o transformar la totalidad social, sino atacar, de entre un abanico amplio de problemas, un conjunto limitado de ellos que afectan gravemente el bienestar ciudadano.

No es este un mal enfoque de la gestión pública. Por supuesto que se corre el riesgo de no elegir bien los problemas a resolver o de no articular sus respectivas soluciones correctamente. Pero es una respuesta razonable, dada la complejidad de la realidad social (y sus problemas) y dada la limitación de los recursos, los tiempos y las capacidades humanas. Además quienes enfocan así la gestión pública no juegan al todo o nada: aunque no resuelvan plenamente el conjunto de problemas escogidos para la intervención pública, pueden atacarlos con eficacia y ofrecer resultados positivos a los ciudadanos.

Y, por último, los problemas de la realidad social se pueden atacar seleccionando uno de ellos, como el objeto privilegiado de la gestión pública. Sin duda, hay problemas cuya envergadura e impacto en la sociedad exigen una priorización casi absoluta por parte no sólo de los gobiernos, sino de los Estados. Atinarle a la solución de un problema de envergadura y que esa solución sea la palanca para atender otros problemas puede ser un gran acierto de un gobierno. El riesgo es que la apuesta falle, pues eso se traduciría en un fracaso absoluto de la gestión pública. Y ello porque aquí también se juega al todo o nada. Empero, la política supone riesgos —y la gestión pública es gestión política— y hay quienes están dispuestos a correr el riesgo resolver un problema fundamental o de fallar en el intento. No es lo usual, pero sucede de vez en cuando.

En definitiva, caben pocas dudas que —dados unos recursos, tiempo y capacidades limitados— lo razonable es inclinarse por elegir un conjunto limitado de problemas sociales que estén articulados entre sí, y diseñar e implementar una gestión pública

orientada a su solución. Es tan razonable esta forma de proceder que, en la práctica, tanto la gestión pública “holística” como la gestión pública centrada en un problema fundamental no pueden evitar (por las presiones y condicionamientos de la realidad) moverse hacia ella; y la que lo tiene más fácil es la gestión pública centrada en un problema, pues irremediamente éste se haya asociado a otros que, en lo inmediato, también exigen una intervención desde la esfera pública.

[1] Este texto se basa en las notas de clase y en las discusiones tenidas con los alumnos de la Maestría en psicología con especialidad jurídico forense, en la materia “Estado, política y psicología”, en la Facultad Multidisciplinaria de Occidente. Universidad Nacional de El Salvador.

[2] Docente Investigador de la Universidad Nacional de El Salvador. Escuela de Ciencias Sociales. Miembro del Grupo de Trabajo CIESAS Golfo, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Fecha de creación

2019/09/08