

LA GERENCIA PUBLICA NECESARIA HACIA UN REPLANTEO INTEGRAL

*Bernardo Kliksberg**

1. El desafío gerencial

América Latina atraviesa una etapa crucial de su historia, que definirá profundamente su futuro. Esa etapa se caracteriza por un signo paradójico. Recorren la zona dos procesos históricos claramente conflictivos en diversos aspectos. Por un lado las largas y vigorosas luchas de los pueblos han llevado a avances fundamentales en dirección a la democratización. La gran mayoría de los países de la región, tienen hoy gobiernos electos emanados de la voluntad popular. Por otro, los indicadores económicos señalan la presencia de la crisis económica más aguda de la historia latinoamericana del presente siglo. Los síntomas de graves deterioros económicos cubren la mayor parte de la áreas, y conducen a importantes regresiones en los índices de ocupación, salud, educación, marginalidad.

La situación plantea una verdadera encrucijada. ¿Cómo afianzar y desarrollar la democracia y enfrentar al mismo tiempo la crisis? ¿Cómo lograr que los efectos de ésta no dañen seriamente el desarrollo democrático y fortalezcan a los sectores minoritarios antidemocráticos hoy relegados? La paradoja ofrece, sin embargo, puntos de conciliación entre ambos procesos. La magnitud de la crisis exige esfuerzos colectivos de la mayor significación, y

* Doctorado en Administración, Doctor en Ciencias Económicas, Sociólogo, Contador Público, Licenciado en Administración. Ha escrito veinte obras, y numerosos trabajos traducidos a distintos idiomas y extensamente utiliza dos internacionalmente. Ha prestado asesoría en desarrollo administrativo o más de veinte países. Se le han conferido diferentes distinciones y ha sido designado en el máximo rango académico por Universidades de diversos países. Consultor de la Organización Internacional del Trabajo, de KFE-CEPAL, y de las Naciones Unidas. Vicepresidente de la Sociedad Científica Iberoamérica de Política Pública. Actualmente, Director del Programa Regional de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe de asistencia al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo de la Capacidad de gestión del sector público.

grandes concertaciones de fuerzas sociales, que sólo la democracia es capaz de promover y movilizar. La democracia es el único marco, que por su legitimidad y sus rasgos estructurales, puede convocar a los proyectos de transformación profunda necesarios, obtener respuestas masivas, y organizarlas adecuadamente.

Los problemas planteados no se reducen al campo del acuerdo político o de la planificación consciente, junto a ellos resulta imprescindible que exista capacidad concreta de operar organizacionalmente las grandes maniobras económicas, productivas y sociales que deben llevarse a cabo. Un protagonista decisivo y central de las mismas, el máximo operador, es en las condiciones históricas presentes y prospectivas de la región, el Estado. ¿Se halla el operador en posibilidades de diseñar, implementar, evaluar, las complejas políticas necesarias? Existen marcadas dudas al respecto, que llevan a que el tema de la capacidad de gestión del aparato público haya desbordado los ámbitos de los burócratas y de los especialistas, y se haya convertido en preocupación central de las principales fuerzas sociales y de la opinión pública.

La tendencia apreciable en la región ha sido la de un pronunciado desfasaje entre los requerimientos de capacidad administrativa proyectados hacia el sector público por el proceso histórico y el potencial concreto del mismo en este plano. Esta brecha, puede crecer fuertemente en la situación actual donde la demanda por capacidad de gestión esta subiendo aceleradamente a instancias de la agudización de la situación contextual.

En este marco, las sociedades latinoamericanas tienen ante sí un desafío fundamental, en la reconstrucción de sus aparatos públicos y la elevación sustancial de su capacidad de gestión. Una de las dimensiones principales de ese desafío pasa por la conformación de la "gerencia pública necesaria", elemento vital del proceso de cambio a emprender.

La realidad latinoamericana presente, y la de España, indican que las democracias han tomado este desafío de frente, y se hallan invirtiendo esfuerzos de gran consideración en la reforma integral de sus Estados. Entre las diversas experiencias de avanzada en curso en este plano, se halla la importante labor que esta realizando Venezuela para adecuar el Estado luego de más de veinticinco años de democracia, a las nuevas circunstancias y convertirlo en efectivo instrumento de cambio y desarrollo económico-social, la ardua tarea emprendida por la Argentina para reconvertir el Estado heredado de la dictadura en un aparato acorde a la democracia y sus

(x) Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor. Por lo tanto no comprometen a los organismos internacionales con los que están asociados.

prioridades, la acción de fondo de España por efectuar las transformaciones necesarias para la democracia en el consolidado aparato público preexistente.

Estas experiencias, son altamente ilustrativas de otras semejantes en diferentes etapas de evolución que se están dando en distintas democracias latinoamericanas.

El presente documento se propone analizar exploratoriamente el modo en que la democracia está planteando y encarando el desafío de la gerencia pública en la región. Para ello toma como referentes principales las tres experiencias señaladas, y las aborda a través de varias etapas de análisis sucesivas. En la primera, se identifican algunos ejes comunes de dichas experiencias respecto al problema de la reforma del Estado que constituyen la nueva política pública que han concebido y están adelantando al respecto. En una segunda fase se examinan los avances que se están produciendo en ese marco, hacia la ruptura del paradigma con que tradicionalmente se ha pensado, el tema de la gerencia pública en la zona y en dirección a la conformación de un nuevo paradigma alternativo de carácter innovativo. Finalmente, se comentan algunas experiencias concretas de cambio gerencial basadas en el nuevo paradigma, en desarrollo en los países analizados.

Como se ha indicado, el objetivo es exploratorio, y persigue sobre todo marca la presencia de un proceso global de cambio que aparece fuertemente reflejado en los casos nacionales examinados, estimular la investigación y el análisis del problema y la contribución conceptual y fáctica al cambio.

II. La nueva política pública para la reforma del estado

Los procesos de transformación en curso en Argentina, Venezuela y España no constituyen sucesiones de episodios ad hoc de cambio, sino que evidencian la existencia de modificaciones más profundas. Se está estructurando a través de la reflexión y la acción, una nueva política respecto a cómo encarar la reforma del Estado, que va adquiriendo características crecientemente planificadas, orgánicas y un alcance en extensión.

Entre las principales ideas-fuerza innovativas de esa política comunes a las tres experiencias se hallan las que se refieren sintéticamente a continuación:

A) La cuestión de la eficiencia del aparato público constituye en la nueva política una verdadera "cuestión de Estado". El logro de esta eficiencia es un requisito esencial para el desarrollo de la democracia. Si en la política pública tradicional en esta materia, se sopesaban cuidadosamente los costos políticos de avanzar transformaciones en la maquinaria del Estado, en la nueva política pública el esquema de razonamiento se ha invertido. Se estiman como costos políticos principales a los que derivarían de no hacer las reformas.

B) La reforma a la que aspira va mucho más allá de la planteada por la

política tradicional. La meta perseguida en los nuevos procesos de democratización es la de conformar democracias que superen los modelos exclusivamente electoralistas. Se busca constituir "democracias activas", donde haya una real y permanente participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y su gestión. Consiguientemente, la reforma no se orienta simplemente hacia ajustar los mecanismos con frecuencia pasivos de la democracia tradicional. Se trata de establecer sólidamente mecanismos que propicien la transparencia de la actividad gubernamental, la participación continua de los ciudadanos, la defensa escrupulosa de sus derechos, el control social de la gestión.

C) La nueva política pública privilegia el rol dinamizador de la sociedad civil que puede cumplir el Estado frente a la crisis económica. La reforma debe apuntar a dotarlo de habilidades para instrumentar adecuadamente este rol. El Estado debe ser capaz de impulsar la movilización de los amplios potenciales de acción productiva y social que se hallan latentes en la sociedad. Para ello debe contribuir vigorosamente a la mayor articulación de la sociedad civil, y a la creación en ella de formas organizacionales y proyectos basados en la acción mancomunada y la cooperación apropiados para enfrentar diversos aspectos de la crisis. Por otra parte, el Estado debe llevar a cabo una constante tarea de concertación social en gran escala, para dar viabilidad a los programas de cambio económico-social de fondo imprescindibles para la superación de la crisis. Todos estos roles exigen nuevos mecanismo y capacidades de gestión, que la reforma debe instalar y desenvolver.

D) La gestión del mismo aparato público debe regirse por criterios estrictos de "administración de escasez". Ello significa, entre otros aspectos afinamiento de los procesos de selección de prioridades, y productivización general del aparato. Uno de los aspectos a priori, esenciales para la existencia de un proceso eficiente de priorización ha de ser la estructuración de un marco preciso de políticas públicas en las áreas básicas de gestión estatal. En base a ese marco podrá discernirse con precisión la relevancia comparada de las múltiples metas a cumplir, y fijarse criterios consistentes de asignación de recursos. En su ausencia las fijaciones de prioridades surgirán de criterios parciales, de carácter no coherente, y validez no adecuadamente fundada.

E) Un punto central de la nueva política es su conciencia plena de las dificultades de la reforma del Estado. Frente a la política tradicional que portaba implícitamente premisas "omnipotentes" frente a la Reforma, expresadas entre otros aspectos en su inclinación hacia la reforma total, la nueva política parte de la visión de que existen leyes definidas de comportamiento de las burocracias que obstaculizan seriamente reformas de fondo. Asume dichas leyes no como un rasgo del subdesarrollo, sino como

procesos generalizados en la administración pública comparada, cuyo funcionamiento pueden advertirse con alta frecuencia en los aparatos de los países desarrollados. Modificar la administración pública es un complejo proceso de cambio social, que requiere actuar simultáneamente en múltiples niveles de la realidad. Ante ellos resulta recomendable un enfoque "realista" que privilegie estrategias selectivas, concentrando la acción pro-cambio en áreas definidas de gran relevancia.

F) La nueva política considera como un punto focal de la reforma, al desarrollo de una gerencia pública apta para enfrentar los desafíos de cuño diferente planteados. Esto constituye una prioridad en los enfoques reformistas de los países democráticos de Iberoamérica en marcha hacia la reforma. El Presidente de la Argentina, Raúl Alfonsín, señala sobre el papel decisivo de la gerencia pública:

"es muy difícil producir cambios y transformaciones en un país si se carece de buenos administradores"¹.

Ramón J. Velázquez, Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela, destaca:

"la urgencia y la necesidad de tomar en cuenta la capacidad de quienes van a gerenciar el Estado"²

El Secretario de Estado para la Administración Pública de España, Francisco Ramos Fernández, resalta:

"...quede fuera de toda duda que entre el catálogo de prioridades está el disponer de unos equipos directivos que aseguren en todo momento el ensamblaje entre una clase política cambiante según la voluntad popular expresada libremente en las urnas, y una administración profesionalizada y permanente"³

G) La nueva política surgida en el marco de la lucha por consolidar las democracias de la región, tiene un credo básico, que resulta avalado por las comprobaciones modernas en el campo del estudio de la eficiencia organizacional. Parte de la idea de que el sistema democrático es por naturaleza la matriz más apropiada para producir eficiencia. Sus calidades estructurales son consistentes con las condiciones organizacionales correlacionadas con la eficiencia. Mario Bunge señala al respecto sobre la base de nutrida evidencia de investigación internacional comparada que:

¹Raúl Alfonsín. Declaraciones. La Razón, Buenos Aires, 14/08/84.

²Ramón J. Velázquez. Discurso Introdutorio. Foro Internacional sobre la gerencia pública necesaria en Venezuela e Iberoamérica, Caracas, 1985.

³Francisco Ramos Fernández. El proceso de transformación de la gerencia pública en la España democrática. Ponencia en el Foro Internacional sobre la Gerencia Pública necesaria en Venezuela e Iberoamérica. Caracas, 1985.

“Existe un consenso creciente entre los expertos en que la eficiencia técnica y la satisfacción en el trabajo aumentan con la participación”⁴.

Es en la democracia, donde puede encontrar el más sólido respaldo e impulso la conformación de organizaciones públicas que empleen a fondo posibilidades participativas. Hace a sus mismo objetivos finales. Ello no implica necesariamente que la sola existencia de la democracia conduzca a la eficiencia pública. Lo que se plantea es un credo de confianza en las potencialidades de eficiencia de la democracia, inverso al latente en muchos casos en la política tradicional. La democracia es el marco apropiado, la cuestión es movilizar efectivamente sus potencialidades de alcanzar eficiencia. Carlos Blanco, Secretario Ejecutivo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela, expresa agudamente la meta, se trata de:

“Hacer eficiente la democracia, y democratizar la eficiencia”⁵ y ello es totalmente factible.

La nueva política no es un mero diseño, se ha materializado ya en acciones de amplia envergadura, que reflejan la voluntad de búsqueda de caminos alternativos, y la fuerte apoyatura política y social de que dispone.

En la Argentina, el Gobierno democrático elevó a la categoría de Secretaría de Estado, al tema de la reforma, estableciendo la Secretaría de la Función Pública, conformó dos Subsecretarías de Estado dependientes de ella, y dió amplio apoyo institucional y presupuestario a dichas Secretarías, y al Instituto Nacional de Administración Pública, organismo al servicio de las mismas. Se conformó así un nuevo espacio en el aparato público de considerable envergadura, destinado exclusivamente a la acción directa por el mejoramiento de la gestión estatal. La Secretaría de la Función Pública da cuenta directa de su labor al Presidente. El mismo ha otorgado al tema alta prioridad y proporciona apoyo continuo a la labor de estas entidades. La acción reformista ha alcanzado, a favor de estas condiciones, de los calificados equipos humanos constituidos para encabezar y llevar adelante los organismos creados, y de los precisos e innovativos planes de trabajo formulados, el “pico máximo” que probablemente haya logrado en la historia institucional de ese país.

En Venezuela, un Decreto Presidencial del Presidente Jaime Lusinchi creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, estableciendo expresamente en los considerandos del mismo:

⁴Mario Bunge. *Philosophy of Science and Technology. Sociotechnology. Management Science.* 1984 (Trabajo inédito).

⁵Carlos Blanco. *Notas para una estrategia de la reforma del Estado en Venezuela.* Caracas, 1984 (Inédito).

...“que la sociedad venezolana exige la adopción de medidas que aseguren el establecimiento de un estado moderno, esencialmente democrático y eficiente”⁶.

La Comisión presidida por el Dr. Ramón J. Velázquez tiene por objetivos: “realizar los estudios que sean necesarios para determinar los lineamientos, políticas y acciones que habrán de seguirse para el establecimiento de un estado moderno que responda a las necesidades y requerimientos de la sociedad venezolana”⁶

La Comisión ha sido integrada con treinta y cinco personalidades públicas representativas de las fuerzas sociales, políticas y económicas, más significativas del país, lo que le confiere una amplísima representatividad social. Su máxima dirección se halla a cargo de figuras de la más alta calificación y relevancia. Ha emprendido, con el apoyo directo permanente y enérgico de la Presidencia, una labor de vastos alcances que abarca planos fundamentales, entre ellos reformas institucionales, económicas, organizacionales, de fondo. Dispone de un respaldo político y social de grandes proporciones,

Junto a esa tarea reformista, en dicho país se están procesando también avances esenciales en otras áreas como la de personal, donde entre otras iniciativas de cambios profundos adelantados por la Oficina Central de Personal, se halla la constitución de un Instituto Gerencial Público.

En España, el Presidente de la Nación, Felipe González, ha resaltado expresamente la prioridad que atribuye a esta política pública de gestión Pública:

“La reforma de la administración pública hecha con prudencia, con calma, es tan urgente como cualquier otro problema de Estado, con una sola diferencia: es condicionante para resolver cualquier otro de los grandes problemas del Estado”⁷.

Consecuentemente, el Gobierno Español ha fortalecido los organismos reformistas y ha emprendido un profundo proceso de reforma de la función pública en pleno desarrollo, bajo la conducción de la Secretaría de Estado para la Administración Pública.

Las ideas-fuerza comunes destacadas han constituido el marco propicio para el desarrollo de “rupturas” sustanciales respecto al pensamiento tradicional en el campo de la concepción de la gerencia pública, algunas de las cuales se reseñan a continuación.

⁶Decreto 404, del 17 de Diciembre de 1984.

⁷Felipe González. Discurso de clausura de las primeras jornadas de la Función Pública organizadas por FETAP, UGT, Madrid, 2 de Abril de 1981.

III. Avances hacia un nuevo paradigma de la Gerencia Pública

El viejo paradigma respecto a la gerencia pública resulta claramente contradictorio e incompatible con la nueva política de reforma. Está constituido por convicciones sobre la realidad del aparato público, cuya fecundidad se halla agotada, y que han alcanzado el límite de sus posibilidades de aporte. Al mismo tiempo, contiene "mitos" no probados por evidencia científicamente aceptable, que paralizan los procesos de cambio necesarios.

En las experiencias analizadas, y en otras paralelas, se observa el avance gradual de categorías de análisis, metodologías, ideas, cuerpos de hipótesis, que implica la ruptura con concepciones arraigadas de la percepción tradicional, y que van formando los contenidos primarios de un paradigma alternativo en desarrollo.

Entre las principales rupturas en curso, el presente trabajo se propone poner a foco las siguientes, que no agotan la renovación en marcha, pero ilustran acerca de su dirección y lineamientos.

A. De la visión unilateral y aséptica de la gerencia pública, a la concepción integradora y comprometida nacional y socialmente

El paradigma tradicional plantea el problema de la gerencia pública, desde una perspectiva definida acerca de cuáles son los contenidos y características de su función. Concibe usualmente al gerente como un "administrador de recursos" cuya tarea se centra en la aplicación de tecnologías administrativas que permitan ordenar y procesar, de acuerdo a los "principios" dimanados de la administración "clásica" la labor de la organización y el uso de los recursos. El gerente practica, en esta visión, una gerencia de tipo "micro organizacional", centrada en metas específicas. Por otra parte, el gerente es visto como un funcionario "aséptico" de tipo "tecnocrático puro" absolutamente al margen de compromisos valorativos, con exclusiva orientación a la mencionada eficiencia micro.

A partir de este orden de lineamientos, políticas básicas de desarrollo gerencial, como las de formación de gerentes, se centran en diseños curriculares que restringen la preparación al manejo de ciertos instrumentos técnico-administrativos.

¿En qué medida el gerente público necesario en Iberoamérica coincide con este perfil? El análisis de las responsabilidades encomendadas al aparato público centralizado y descentralizado en la región y las metas que surgen de ello para la gerencia pública, llevan a un perfil altamente diferente. Se necesita un gerente que sea capaz de dar a su función una proyección macro. La eficiencia micro lo será en la medida en que la gestión se halle al mismo tiempo maximizando a nivel macro. El gerente no está administrando recursos

solamente, sino esencialmente gestionado políticas públicas, lo que implica una problemática de gestión mucho más amplia y compleja. El concepto de política pública involucra dimensiones de mediano y largo plazo, interrelaciones con otras políticas públicas, inclusión de factores que exceden totalmente a las meras congruencias con los principios administrativos.

El marco valorativo deseable no coincide tampoco con el "asepticismo" postulado. Los países de la región se hallan inmersos en una vigorosa lucha por afianzar el sistema democrático, lograr transformaciones fundamentales en el modelo económico que permitan encarar la crisis y superarla, limitar sus cruentos impactos sociales y emerger de ella con un modelo económico global que posiblemente el desarrollo y reduzca la acentuada vulnerabilidad actual a las políticas económicas de los llamados países centrales.

La gestión hacia estos objetivos exige de una gerencia pública plenamente "comprometida" con ellos. Con definidas orientaciones valorativas hacia la defensa y consolidación de la democracia y hacia la búsqueda de mayores grados de autodeterminación económica, y de modelos favorables a la integración de economías articuladas, productivas y equitativas.

La existencia por este tipo de gerencia aparece claramente formalizada en los más altos niveles políticos de diversos países de la región y alcanza tanto a la administración central como a la descentralizada.

Subrayando el carácter macro y la naturaleza política del rol de los gerentes en el caso de las empresas públicas subraya el Presidente de México, Lic. Miguel de la Madrid:

"La acción del empresario público no puede concebirse sólo como la gestión de ciertos recursos a la luz de ciertas metas de construcción; debe concebirse como un mecanismo que forma parte de la acción política de la nación para lograr el tipo de sociedad que todos deseamos"⁸:

La gerencia pública debe concebirse como aquí se destaca, como un instrumento de acción política, al servicio de un proyecto nacional. Su capacidad central debe ser la de poder llevar al aparato a ejecutar el programa de Gobierno como asimismo se señala en el caso español⁹ y no agotarse en metas exclusivamente sectoriales y unilaterales.

Para ellos se requiere una gerencia "comprometida". Lo enfatiza especialmente el Decreto del Gobierno democrático argentino que crea el nuevo Cuerpo de Administradores Gubernamentales:

"...es propósito del Poder Ejecutivo Nacional...la formación profesional

⁸Miguel de la Madrid. La participación de la empresa pública en el proceso de desarrollo económico y social del país. Plan Global de Desarrollo, en Ciclo de Conferencias, CENAPRO, 1981.

⁹Francisco Ramos Fernández, op. cit.

de los funcionarios públicos, acentuando en éstos su actitud de servicio y su compromiso con el sistema republicano y democrático de gobierno”¹⁰.

El gerente necesario en las realidades que vive la zona debe hallarse firmemente ligado a marcos valorativos concordes con los grandes intereses nacionales. Se destaca en tal sentido en el caso de Venezuela:

“El problema es trabajar por una gerencia donde predominen las ideas, la innovación, los juicios críticos y la posibilidad de tomar decisiones, sustentando estas características en el compromiso con el país”¹¹.

Acentuando que sin este compromiso la gerencia pública no cumplirá su rol histórico, resalta especialmente el Presidente de la Madrid:

“Para que los problemas del país, que son los de las empresas públicas, puedan solucionarse a través de la política gubernamental, se requiere de la responsabilidad pública y social del empresario público, ésta es la única manera de asegurarse que la empresa pública sea administrada, no como una ínsula ni como una mera fuente de trabajo, sino como parte integral del sector público; sólo así se garantizará que siga funcionando como instrumento de gobierno, se preserve el carácter rector del Estado, y se continúe por el camino de la reforma social...”¹²

Este es un punto de ruptura definido en pleno avance. La práctica de los nuevos modelos democráticos se halla en proceso de suplantar la percepción tradicional de las metas a cumplir por el gerente público y la negación de la necesidad de su involucramiento valorativo¹³

B. De la negación de la identidad de la gerencia pública al rescate y profundización de su especificidad.

El paradigma tradicional tiende a enfocar el problema de la gerencia pública negando toda entidad a su carácter “público”. Existiría, según los supuestos implícitos en el mismo, un tipo de gerencia propia de los organismos empresariales privados, que sería trasladable sin dificultades de

¹⁰Decreto de creación del Cuerpo de Administración Gubernamentales, Buenos Aires, 23/11/84.

¹¹Elita Graterol Calles. El sistema de personal público de Venezuela y la Gerencia Pública Necesaria. Ponencia en el Foro Internacional sobre la Gerencia Pública necesaria en Venezuela e Iberoamérica. Caracas, 1985.

¹²Miguel de la Madrid, op. cit.

¹³La ruptura es detectable con similar fuerza en otras realidades en lucha por el desarrollo. En la India, en abierto conflicto con el enfoque “aséptico” se incluye entre los objetivos oficiales fundamentales de la formación de funcionarios superiores de gestión el “logro de cambios de actitud en los funcionarios públicos de modo que se garantice el desarrollo de los grupos más pobres. (Mencionado por Naciones Unidas. Diseño de Curricula para programas de desarrollo de Ejecutivos. New York, 1983. Doc. ST/ESA/SER.E/29).

índole alguna al campo público. El problema sería el de gerenciar en "general", y se solucionaría apelando en el campo público a las mismas orientaciones e instrumentos utilizados en el campo empresario privado. El paradigma retoma en ese sentido antecedentes de vieja data. En 1918 Henry Fayol asimilaba mecánicamente ambos tipos de gestión. Afirmaba:

"Únicamente porque el Estado no efectúa inventarios y permite que los contribuyentes ignoren el balance, hemos de deducir que entre Estado e industria hay una desemejanza fundamental. En realidad sólo existen diferencias de complejidad y tamaño, y no distinción de naturaleza"¹⁴.

En su visión, el Estado podría asimilarse a una especie de empresa gigante, y llegaba a comparaciones del orden siguiente:

"...la sociedad anónima y el gobierno parlamentario tienen algunas características fundamentales comunes. En las sociedades anónimas hay accionistas, directorio, gerencia general y gerentes, lo que corresponde a los electores y al parlamento, al gobierno y a los funcionarios del Estado"¹⁵:

Los paralelos citados, presentan debilidades múltiples a la luz de la evidencia empírica. Obvian rasgos fundamentales del Estado, su génesis, conformación, su naturaleza política básica, su rol histórico.

Sin llegar a estos extremos, el paradigma usual propone la posibilidad de generalizar sin reservas mayores. Ello supone, implícitamente, negar toda identidad propia a la problemática gerencial del sector público.

Se está planteando, de hecho, la inexistencia de un campo de asuntos públicos, con similitudes detectables con otros campos organizacionales pero, al mismo tiempo, con marcadas especificidades que surgen de sus peculiares metas, dilemas de compatibilización de objetivos, inserción en el contexto nacional, dinámicas internas. Esas especificidades surgen con todo vigor en cuanto se hace investigación rigurosa del campo público. Son evidentes distancias hallables entre las problemáticas gerenciales del aparato central de Gobierno (Presidencia, Ministerios) y las observables en empresas privadas tipo. Pero aún en cuanto a las mismas empresas públicas surgen diferencias de consideración. En una investigación sobre la gestión de empresas públicas en México, Jorge Barenstein plantea las siguientes:

a. Mayor rigidez en las funciones de producción: la adecuación de los niveles de empleo a planes de producción cambiantes puede ser más difícil; la elección del tipo de tecnología incluye consideraciones sociopolíticas y no solo cálculos de costo beneficio.

¹⁴Henry Fayol. La industrialización del Estado, Conferencia 24/10/1918. Incluido en Henry Fayol. Administración industrial y general, Herrero Hermanos, México, 1961.

¹⁵Iden anterior.

b. Las misiones encomendadas a la empresa tienden a ser muy diversas, cada vez más alejadas de la simple optimización económico-financiera y con frecuencia contradictorias. El lo impacta fuertemente las características del sistema político intraorganizacional.

c. Los niveles gerenciales se reclutan, y rotan bajo la incidencia de factores políticos.

d. El autor estima que los factores anteriores y otros determinan que a contrario sensu de lo supuesto, es más probable encontrar estructuras propiamente burocráticas en las empresas privadas que en las públicas. Señala:

“En las primeras la línea es clara, la autoridad unificada y los objetivos y sus criterios correspondientes de evaluación son conocidos. En las segundas, los objetivos, relaciones y criterios de todo tipo son múltiples y conflictivos con la consiguiente necesidad de mecanismos flexibles de absorción de incertidumbre, es decir, de procesos de negociación continuos y de formación de coaliciones cambiantes”¹⁶.

Otro plano diferente en donde la gerencia pública aparece como caracterizada por una situación específica, que deriva de su misma naturaleza, es el encuadre valorativo, en que se desarrolla su labor. Analizando las posibilidades de productividad y satisfacción laboral que implica el concepto de “enriquecimiento del trabajo”, Frederick Herzberg indica que:

“tal vez el más importante de los ingredientes de un trabajo enriquecido es el darse cuenta de que el trabajo de uno es importante para un cliente consumidor”¹⁷.

Esta posibilidad es inherente a importantes áreas del sector público por las finalidades colectivas que las mismas están destinadas a cumplir por sus mismas metas constitutivas. Existe allí viabilidad para encuadres que permitan desarrollar a fondo la conciencia y asunción de la noción de “Servicio a la comunidad”, con los consiguientes efectos de envergadura en términos de enriquecimiento del trabajo. Keith Robertson expresa al respecto como resultado de sus extensas investigaciones sobre satisfacción laboral en el servicio civil que:

“...resulta visible que el factor singular de mayor importancia para los funcionarios es la oportunidad de prestar servicio al público... Resulta casi milagroso que el deseo de servir genuinamente al público pueda nacer,

¹⁶Jorge Barenstein. La gestión de empresas públicas en México. Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 1982. Págs. 161/162.

¹⁷Frederick Herzberg. Construyendo organizaciones eficaces en base a la responsabilidad individual. Foro Internacional sobre Personal. Caracas. 1983.

sobrevivir y florecer en medio de la política, las tensiones y los imperativos impersonales de la burocracia moderna"¹⁸.

El tema de la identidad de la gerencia pública constituye en la práctica histórica moderna de los países en búsqueda de modelos gerenciales apropiados, un punto de ruptura de amplias consecuencias. La búsqueda enfatiza el rescate de la especificidad gerencial del campo público, no a partir de axiomas, sino en función del respecto científico y técnico que debe rendirse a la estructura de la realidad. Así, en la experiencia Argentina se advierte respecto a la "adopción de posturas gerenciales identificadas al accionar del sector privado"¹⁹, en la española se enjuicia la "creencia de que los directivos de la administración son intercambiables con los de la empresa privada" subrayando "que una y otra tienen fines diferentes, filosofías distintas y estilos alternativos"²⁰. En la de Venezuela a su vez se destaca que "se impone rescatar lo específico de nuestro gerente público"²¹.

C. De un estilo gerencial reduccionista y formalista, a la gerencia multidimensional y sustantiva

En las experiencias analizadas y otras similares, se están produciendo cambios fundamentales en las percepciones respecto a los contenidos mismos de la labor gerencial, el "estilo gerencial".

A partir del paradigma tradicional, fuertemente dominado como modelo de referencia por las concepciones de las escuelas administrativas clásicas y neoclásicas de corte definitivamente formalista, y por el perfil de burocracia extraído por Max Weber de las grandes organizaciones de su época, se tendió a establecer un estilo gerencial, enfatizando en el manejo meticuloso de los aspectos formales de la organización²². La acción gerencial debía dar primacía al diseño formal de la organización, a la desagregación puntualizada de ese diseño, a la observancia de un funcionamiento rígidamente acorde al planeamiento fijado en las "cartas" de la organización. Los indicadores de

¹⁸Mencionado por Sir Douglas Wass. *The public service in modern society*. Public Administration. Royal Institute of Public Administration. Vol. 61, Number 1, Spring 1983.

¹⁹Jorge Roulet, op. cit.

²⁰Francisco Ramos Fernández, op. cit.

²¹Élita Graterol, op. cit.

²²El autor examinó detenidamente los contenidos, la validez epistemológica y el encuadre histórico-social de las escuelas clásicas y neoclásicas en Bernardo Kliksberg. *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización*. Décima edición. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1985; a su vez, realiza un análisis crítico del modelo weberiano en "La racionalidad irracional de la burocracia, incluido en Georges Friedman, Michel Crozier, Paul Fraise, Bernardo y Naúm Kliksberg, "Cuestionario en Administración", Paidós, 1979.

una gerencia exitosa aparecen implícitos en el estilo, son la presencia de organigramas puntillosamente coherentes con los principios clásicos de administración, de detalladas descripciones de funciones, manuales de tareas, procedimientos, circuitos.

El enfoque esquemático descrito ha generado muy pobres resultados en la realidad administrativa pública en la región. Las gerencias de ese tipo han demostrado una particular incapacidad de adaptación frente a los cambios incesantes del contexto organizacional, y llevan a limitados niveles de productividad. Intuitivamente, ha prosperado en la opinión pública y amplios núcleos del sector público la imagen de que un buen gerente público es aquél que encuentra justamente las estrategias para soslayar los marcos rígidos e inflexibles y realizar una gestión abierta y dinámica, ajena a formalismos.

La investigación moderna ha identificado múltiples variables estratégicas para el rendimiento organizacional que el paradigma tradicional margina, y tienen la mayor vigencia en el caso público. Entre ellas el rico y fluido juego de lucha por el poder que se desarrolla al interior de las organizaciones públicas en interjuego con factores externos de presión²³, la trama psicosocial de las organizaciones, su cultura con el peso de sus tabúes, mitos, reglas tácitas, su estructura tecnológica, la marcha de la moral de trabajo, las exigencias de un contexto caracterizado por dosis crecientes de incertidumbre. Una gerencia que ignore estos elementos y se concentre estrictamente en los arreglos formales, cae en una óptica unilateral de serias consecuencias.

Los arreglos formales tienen significación limitada de acuerdo a las evidencias disponibles, incluso en empresas privadas a pesar de que las mismas por su naturaleza limitan de hecho fuertemente el desarrollo de procesos políticos a su interior. Así, Peters y Waterman concluyen en su indagación de 62 empresas de negocios de alta eficiencia que:

“llegamos rápidamente a la conclusión de que los problemas a estructurar, a pesar de su innegable importancia, no son sino una pequeña parte de la cuestión de la eficacia de la administración”²⁴.

En el mismo sentido, el importante trabajo de investigación del grupo de Harvard dirigido por John P. Kotter, sobre las causas de la efectividad gerencial, demuestra que las mismas residen principalmente en énfasis que son

²³Ver al respecto, Oscar Oszlak. Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En CLAD. Selección de Documentos Clave. Caracas, Vol. 1, No. 1, Octubre de 1984. Asimismo los trabajos contenidos en Oscar Oszlak (comp.). Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1984.

²⁴Thomas J. Peters, Robert H. Waterman Jr. En busca de la excelencia. Editorial Normas, 1984, pág. 8.

en la práctica metodológicamente opuestos a los recomendados por el formalismo. Los gerentes exitosos en lugar de “encararse a reflexionar”, y “manejarse a través de la estructura”, desarrollan y dedican la mayor parte de su tiempo a fluidas conversaciones con un público amplio de interlocutores. A través de ellas obtienen la materia prima para sus dos grandes estrategias de éxito: a) en base a los datos recogidos de las fuentes directas de información referidas, concentrarse en la elaboración de agendas de decisión realmente significativas, flexibles y proyectadas en el largo plazo, y b) construir por vía de los intercambios “cara a cara” extensas redes de contactos que viabilicen la implementación concreta de sus decisiones²⁵.

El enfoque formalista parte de la presunción que el plan formal dominará plenamente la realidad organizacional. La investigación y la experiencia marchan en otra dirección. Un experimentado ejecutivo pone a foco su debilidad conceptual, puntualizando uno de los múltiples conflictos del enfoque con la realidad:

“Piensa que un organigrama inflexible que da por sentado que un individuo en una posición dada actuará exactamente en la misma forma que su antecesor es grotesco. No actuará así. En consecuencia la organización debe moverse, ajustarse y adaptarse al hecho de que un nuevo individuo es el que ocupa esa posición”²⁶.

Estas dificultades del paradigma tradicional conducen a serios errores gerenciales en su aplicación al sector público. El “estilo gerencial” recomendado, practica un “reduccionismo metodológico” al enfocar el problema gerencial desde una perspectiva centrada en lo formal. En las organizaciones públicas, el proceso político verbigracia constituye una realidad cotidiana de gran peso. Toma numerosas formas: las luchas entre los órganos centrales de gobierno y los organismos supuestamente “adscritos”, los conflictos de poder entre instituciones ubicadas en campos comunes, la incidencia de los lobbies externos sobre el comportamiento organizacional, las alineaciones y enfrentamientos hacia el interior de las organizaciones. La gerencia pública debe tomar en consideración estas realidades y debe estar dotada de capacidades para elaborar estrategias que permitan sobreponer a ellas las metas globales de la organización. En lugar de ceñirse al reduccionismo tradicional debe practicar un manejo multidimensional de la organización incluyendo diferentes variables de diversa extracción. Debe incluir en la gestión los aspectos formales, pero proporcionar mayor

²⁵John P. Kotter, “What effective managers really do?”, Harvard Business Review, November-December, 1982.

²⁶Fletcher, Byrom. Presidente de Koppers. Mencionado por Peters y Waterman, op, cit.

atención a dimensiones de incidencia estratégica superior, llevando adelante una gerencial realmente "sustantiva".

Los dos estilos gerenciales llevan a resultantes prácticas en términos organizacionales muy distantes. La vía tradicional consolida organizaciones rígidas y rituales incapaces de lidiar con una realidad caracterizada por el cambio y la incertidumbre. Frente a esta situación, ante programas nuevos de carácter prioritario los Gobiernos de la región han optado frecuentemente por no cedérselos a la burocracia tradicional, a quien jurisdiccionalmente le corresponderían sino en crear nuevos espacios organizacionales que pudieran desarrollarse con otros estilos de dirección. Además, esta vía cultiva, a partir de su encierro reduccionista la "ilusión" de que el cambio organizacional necesario para alcanzar la eficacia, consiste en el mero ajuste de los arreglos formales. Si la eficacia no se alcanzó ello se debería a que los mismos no han llegado al grado de perfección deseable. Deberían intensificarse los esfuerzos por mejorar organigramas, trasladar funciones, desagregar manuales de normas, ect.²⁷.

El estilo multidimensional y sustantivo se orienta en la dirección de organizaciones abiertas, incluso exprofeso inclinadas a grados de ambigüedad formal a efectos de facilitar la flexibilidad, estimuladoras de la innovación, y absolutamente atentas a variables estratégicas subterráneas como las luchas de poder, las alineaciones grupales, la situación motivacional, los valores de la organización. Dichas organizaciones tienden a utilizar modelos de participación, trabajo en equipos, organización por proyectos.

El cambio organizacional no se busca en este caso a través de los retoques formales. Se va más allá apelando al autodiagnóstico, la investigación-acción,

²⁷Analizando la experiencia de la cooperación técnica de Naciones Unidas en este campo, en un agudo documento técnico, Ignacio Pérez Salgado subraya al respecto: "... el enfoque de la reforma administrativa debería ser programático, conductista y teleológico, por oposición a los enfoques formalistas, procesalistas y mecanicistas. En otras palabras, debemos dejar un poco de lado las reformas formales-legales para poner el acento en la resolución de problemas administrativos que afectan la eficiencia de los programas" (Ignacio Pérez Salgado. La cooperación técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa en Investigación Pública en América Latina. Incluido en Bernardo Kliksberg (comp). La reforma de la administración pública en América Latina. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Madrid, 1984.

la participación en la implementación de los cambios²⁸

Los procesos en marcha en las experiencias nacionales comentadas registran un sustancial punto de ruptura paradigmática en el tema tratado. Así, en el caso de la situación española se llama la atención sobre el hecho de que “de la prevalencia exagerada de la racionalidad legal unida a su convivencia en España con el autoritarismo político, se han derivado una serie de disfunciones conceptuales y prácticas”, en la conducta de los funcionarios, que tienden a subordinar la racionalidad sustantiva a la legal-formal. Ello “produce no sólo de la inercia histórica y de la hegemonía entre nosotros de la formación jurídica sino también de los errores y ligerezas cometidos en la introducción de nuevas formas de racionalidad al socaire del movimiento internacional de reforma administrativa y de su disciplina sustentadora: la ciencia de la administración”²⁹

En la experiencia de Venezuela se concibe a la gerencia necesaria desde una perspectiva de carácter sustancial enfatizando entre sus principales aspectos, sus capacidades de orden político, su conocimiento y compenetración con el contexto nacional, y su preparación para la conducción humana de la organización³⁰. En la realidad argentina a su vez el máximo organismo reformista marca sus diferencias cualitativas de fondo con la política de reforma previa señalando que: “la gestión del llamado “gobierno del proceso” ... administraba aspectos parciales y esencialmente formales de una administración cuestionada y cuestionable desde adentro de desde afuera”, y destacando la intención de “Ahora contribuir decisivamente a la transformación de “lo que encontramos” en el instrumento eficaz para la ejecución de los planes y proyectos de gobierno”. Esa transformación se dirige hacia metas que demandan de por sí un gerente de ruptura con el tradicionalismo, como la construcción de un aparato público: “... digno de la confianza de la sociedad a la que sirve, confiado en sus fuerzas, imbuído de espíritu de equipo y orgulloso de su tarea” y con “una actitud abierta y

²⁸Entre otras, contituyen importantes experiencias técnicas de cambio organizacional en organismos públicos por la vía referida, las siguientes: Jorge Sábato, Jorge Roulet, Marcelo Cavarozzy. Desarrollo de una estrategia de cambio organizacional. El caso de la ONERN del Perú (incluido en Bernardo Kliksberg, José Sulbrandt, (compiladores). Para investigar la administración pública. Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1984; Naciones Unidas. Guía práctica para mejorar en forma programada el rendimiento de las organizaciones públicas (PIP), y Jorge Roulet, Jorge Sábato. Diseño e implementación de un programa de reforma administrativa; ambos en CLAD. Selección de Documentos Clave. Estrategias innovativas de intervención organizacional. Vol 2, No. 1, Junio 1985.

²⁹Joan Prats Catalá. Transición democrática y administración pública en España. Incluido el CLAD. Selección de Documentos Clave. Caracas, Vol. 1, No. 1, 1984.

³⁰Elita Craterol, op. cit.

receptiva a la participación del público y en particular de los usuarios”³¹

IV. Políticas de cambio en marcha

Las rupturas cognitivas planteadas en el modo de percibir, y analizar el problema de la gerencia pública, han servido de base y estímulo para la formulación y puesta en ejecución de propuestas renovadoras concretas. Estas propuestas no constituyen innovaciones aisladas, sino forman parte de un movimiento más amplio de reforma del Estado que surge de la nueva política pública que diversos Gobiernos democráticos de Iberoamérica están llevando adelante en esta materia con el apoyo de amplios sectores sociales.

Entre las principales líneas de reforma de la gerencia pública observables, se hallan las que se refieren sintéticamente a continuación.

A) Tendencia a la conformación de una carrera gerencial pública orgánica.

El manejo de la gerencia pública se ha caracterizado en la zona por la incidencia de intereses políticos sectoriales marcados. El reclutamiento de los gerentes ha estado ligado a su vínculos con grupos de presión políticos y económicos y su desempeño se ha visto fuertemente sesgado por los mismos. La coincidencia con este orden de intereses ha constituido en su designación un atributo de mayor gravitación que la solvencia técnica para el cargo. Por otra parte el carácter heterogéneo y en diversos casos conflictivo de los intereses en juego, ha llevado con frecuencia a la presencia frente a organismos que actúan en una misma área, o hacia el interior incluso de un organismo, de gerencias de sesgos enfrentados, provocando graves contradicciones de gestión.

Ha existido una especie de “formación reactiva” a estos desarrollos, constituida por la postulación de una gerencia al margen de todo enlace político, exclusivamente tecnocrática. El liderazgo político, no ha aceptado una y otra vez este modelo “aséptico” que contradice la antes mencionada necesidad de una gerencia comprometida.

Se van abriendo paso, en la nueva visión, búsquedas hacia la superación de esta aparente antinomia. Por un lado se aspira a una gerencia activamente identificada con los grandes proyectos nacionales y consubstanciada con la democracia. Se desea asimismo que la misma disponga del más alto nivel de calificación técnico. Como respuesta se procura avanzar hacia equipos gerenciales públicos que garanticen al mismo tiempo el compromiso nacional y social, y la solvencia requerida. Se concibe como marco propicio para ello a estructuras estables de reclutamiento, preparación, evaluación y promoción

³¹Jorge Roulet. Jerarquizar la función pública. Reportaje. Boletín Oficial, Buenos Aires, 31 de Enero de 1985.

de estos equipos.

En Argentina, el Gobierno democrático ha establecido para ello el ya mencionado Cuerpo de Administradores Gubernamentales, cuyos integrantes estarán destinados a cumplir funciones de conducción, de asesoramiento superior o de coordinación en organismos centralizados y descentralizados de la administración pública nacional³² orientándose por la perspectiva con anterioridad puntualizada de acentuar "su actitud de servicio y su compromiso con el sistema republicano y democrático de gobierno"³³. El ingreso al cuerpo se produce por vía de un extenso proceso, de carácter totalmente abierto, transparente y garantizador de la igualdad de oportunidades. Comprende pruebas de ingreso, un Curso Preparatorio y un Curso de Formación de 30 meses. El cuerpo será administrado por la Secretaría de la Función Pública. La misma propondrá al Presidente, en base a las necesidades de las diversas áreas de gobierno, la asignación de los miembros del Cuerpo teniendo en cuenta sus especialidades y aptitudes. Se posibilitará el cambio periódico en la asignación de funciones y destinos, favoreciendo una experiencia diversificada.

El proyecto completo apunta hacia producir impactos de fondo en el futuro gerencial público del país. Destaca el Presidente Alfonsín al respecto, subrayando la perspectiva nacional ajena a interés partidistas limitados, y proyectada en el largo plazo que lo anima"

"No es algo que podamos ver nosotros, sino quienes nos sucedan"³⁴

En Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, con la colaboración de la Oficina Central de Personal, se halla impulsando un Acuerdo Nacional para la profesionalización de la gerencia pública en áreas fundamentales para el Estado. Según el documento preliminar respectivo aprobado por el plenario de la Comisión, y entregado al Presidente de la República el Acuerdo:

"tendría como objetivos conformar equipos gerenciales públicos en diferentes niveles de la administración, consustanciados con el propósito de hacer más eficiente y democrático el Estado"³⁵

Se proyecta que el acuerdo sea suscrito por todos los partidos políticos, asegurando así el compromiso de los mismos de respetarlo y aplicarlo al margen de los avatares políticos. El mismo daría lugar, según se estipula, a

³²Poder Ejecutivo Nacional. Decreto antes citado, artículo 1.

³³Idem anterior.

³⁴Raúl Alfonsín. Declaraciones. La razón 14. Buenos Aires 14/08/84.

³⁵Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Bases preliminares para establecer un Acuerdo Nacional para la profesionalización de la gerencia pública en áreas fundamentales para el Estado, Caracas, 1985.

una carrera gerencial orgánica, basada en normas apropiadas de selección, remuneración, estabilidad y en una intensiva tarea de formación³⁶

En España se halla en marcha, según refiere Francisco Ramos Fernández, una reforma de amplias proporciones a la función pública que afecta múltiples aspectos, entre ellos las incompatibilidades, los sistemas de remuneración y la concentración en la Administración de facultades anteriormente en poder de los cuerpos de funcionarios³⁷. En los considerandos de la Ley de Medidas para la reforma de la función pública aprobada al respecto, se plantea que: "El programa gubernamental tiene como uno de los objetivos de actuación prioritaria la reforma de la administración pública", y que subraya la necesidad de "acercar la administración a los ciudadanos" y que "...el mejor despliegue de las posibilidades de trabajo de los funcionarios mejorará la eficacia de la Administración al servicio del interés general de la sociedad"³⁸

B. Redefinición del perfil del gerente público necesario

¿Cuáles son las características básicas a reunir por el gerente público hacia las que se apunta en las políticas de cambio?

A partir de las rupturas antes expuestas, y de otras similares, se está dando una redefinición profunda del perfil respectivo. Entre los rasgos que tienden a enfatizarse en los esfuerzos de conformación de la carrera gerencial y preparación de gerentes se hallan:

I. Se acentúa particularmente la formación valorativa del gerente. El compromiso deseable no surgirá de imposiciones ni del control jerárquico; en primer término derivará de una genuina identificación con los problemas del país, y con las grandes metas nacionales que debe cultivarse en los esfuerzos formativos.

II. La comprensión de la realidad nacional e internacional y del papel del Estado en un proceso histórico, constituyen marcos de referencia esenciales para fundar un comportamiento gerencial orientado históricamente, y lograr que el gerente pueda efectivamente hacer e implementar política apropiadamente. La formación política resulta claramente un plus en lugar de un minus como plantea la concepción reduccionista tecnocratizante. Resulta significativo al respecto, el caso del éxito gerencial de jóvenes políticos

³⁶Ver los fundamentos y contenidos del Acuerdo en Arnoldo J. Gabaldón. Reforma del Estado y Gerencia Pública. Ponencia en el Foro Internacional sobre la Gerencia Pública necesaria en Venezuela e Iberoamérica. Caracas, 1985.

³⁷Ver Francisco Ramos Fernández, op. cit.

³⁸Ley 30/1984 del 2 de Agosto (Jefatura de Estado) de Medidas para la reforma de la función pública. Separatas del Boletín Oficial del Estado. Gaceta de Madrid.

democráticos en la gestión de las administraciones comunales españolas que relata Francisco Ramos Fernández. Como formación e identificación de políticas suplieron con creces otras carencias³⁹

III. La gerencia pública trabajará en la región en umbrales de complejidad creciente. Un instrumento esencial para "manejar complejidad", es la posesión de una sólida formación científica general. La misma puede permitir una lectura mucho más rica de la realidad, facilitar el razonamiento riguroso y posibilitar el empleo activo en la gestión de las potencialidades de la investigación aplicada.

IV. Se necesita cuenta con una sistemática formación tecnológica en gestión pública que le permita practicar el estilo gerencial multidimensional y sustantivo antes definido. Debe disponer de los instrumentos para llevar adelante una gestión estratégica que formule y trabaje sobre agendas de decisión compuestas por las cuestiones realmente prioritarias, tenga visión de largo plazo, permita crear puentes sólidos entre la dirigencia política del más alto nivel y los cuadros administrativos, pueda encarar adecuadamente los complejos procesos de poder intra e interorganizacionales.

V. El gerente debe estar preparado y orientado hacia el ejercicio de un liderazgo democrático. Dicho liderazgo es el coherente con la propuesta democrática global y en ese encuadre es donde puede obtenerse mayor productividad de acuerdo a las conclusiones de la investigación actual sobre organizaciones. Ello implica contar con elementos conceptuales y técnicos que le permitan instituir y orientar mecanismos efectivos de participación, enriquecimiento del trabajo, integración.

VI. En un tiempo de pronunciada variabilidad del entorno organizacional como consecuencia de la fluidez de las condiciones internacionales, y la alta vulnerabilidad de las economías de la región, resulta sustancial la capacidad de innovación y la disposición a no rehuir la incertidumbre sino, por el contrario enfrentarla⁴⁰.

C. Conformación de estructuras formativas innovativas

Una de las bases esenciales de éxito o fracaso de las políticas de cambio gerencial en curso, ha de ser el grado de desarrollo de los programas de formación de gerentes públicos que incluyan. La obtención de gerentes con el perfil planteado y el funcionamiento exitoso de la carrera gerencial requieren

³⁹Francisco Ramos Fernández, op. cit.

⁴⁰Los modelos pedagógicos de formación pueden cumplir una función clave en la conformación de las aptitudes innovativas. Para experiencias y estrategias al respecto, ver Naúm Kliksberg. La crisis pedagógica en las Universidades Latinoamericanas. Ediciones de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984.

la apoyatura de una planificada y activa labor de preparación y reciclaje permanente de gerentes.

Es necesario disponer en este plano de un sistema de excelencia de educación gerencial continua.

En los casos analizados, y en otros significativos se están produciendo importantes progresos en esta materia.

En Venezuela, la Oficina Central de Personal, ha adelantado con cooperación técnica del CLAD y de las Naciones Unidas, el Proyecto de un Instituto Gerencial Público, destinado a cubrir los principales requerimientos gerenciales de la acción de Gobierno. El mismo se conectará estrechamente con las prioridades de dicha acción. Se prevee que opera sobre líneas innovativas de trabajo, entre ellas, la conformación de redes gerenciales destinadas al intercambio permanente de experiencias internas en los organismos públicos, el empleo apropiado de la investigación administrativa aplicada.

En Argentina, se ha establecido, y se halla en activa ejecución, el Curso de Formación de Administradores Gubernamentales de larga duración, que constituye la vía seleccionada para el ingreso al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. El Curso de cuidado diseño técnico introduce criterios curriculares renovadores ligados a objetivos de perfil del orden de los antes mencionados y metodologías de aprendizaje basadas en una combinación de la formación conceptual, el contacto intensivo con casos y realidades nacionales, y experiencias laborales programadas.

En España, entre otros programas innovadores existe un importante plan de renovación de la gerencia del sector público empresarial, una de cuyas bases es un amplio programa de formación de gerentes para la década del 90.

Al mismo tiempo que el sector público está adelantando la constitución de nuevos programas, se están produciendo modificaciones sustanciales en las interrelaciones sector público-Universidades. Las mismas se hallaban en la mayor parte de la región trabajando con limitados vínculos con las necesidades de formación superior del aparato público. Se está llevando a cabo actualmente un intenso proceso de "actualización histórica" de las Universidades en este aspecto, que se expresa en múltiples reformas curriculares, desarrollo de docentes para el campo de la gestión pública, apertura de líneas de investigación, institución de programas de postgrado en la materia, celebración de convenios de acción conjunta con el sector público⁴⁴.

⁴⁴Se formula un análisis detallado del tema en Bernardo Kliksberg, Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina. Fondo de Cultura Económica de México, 1983.

D. Integración de esfuerzos

La región ha tendido tradicionalmente al aislamiento nacional en diversos planos. Sin embargo, existe actualmente una vigorosa orientación hacia la integración movilizada por las circunstancias críticas y por el nivel creciente de conciencia existente respecto a sus beneficios. En el campo de la gerencia pública se observa un aumento importante del interés por la realización de proyectos de integración frente al problema. Sobre él se ha construido una labor en ascenso de programas dirigidos a llevar adelante en común investigaciones, proyectos formativos, intercambio de experiencias técnicas e información significativa. Ese camino ha sido particularmente estimulado e impulsado por los organismos regionales operantes en esta área como el CLAD para toda América Latina, y el ICAP para Centroamérica, que han hecho esfuerzos de amplios alcances al respecto con el apoyo de las Naciones Unidas. Asimismo, se ha producido un involucramiento creciente del Gobierno de España en el intercambio regional. Estas acciones han tenido un puente entre los procesos de cambio mencionados y otros relevantes en curso en otros países latinoamericanos, tanto en el plano de la cooperación como en el de la elaboración de una reflexión renovada sobre el tema.

Un balance de conjunto de la situación de la gerencia pública en América Latina y España permite apreciar que la misma se caracteriza por pronunciados déficits, pero al mismo tiempo por alentadoras perspectivas de cambio y desarrollo. La tarea por superar la crisis económica, construir un modelo económico diferente, asentar la democracia y profundizarla, tiene imprescindible necesidad de la estructuración de una gerencia pública eficiente, nacional y democrática. Las distancias entre la realidad actual y la gerencia necesaria son de consideración. Pero se hallan en marcha al impulso de los gobiernos democráticos y sus amplias bases sociales, agudos procesos de transformación.

Hay, como se ha visto, una política pública en formación de nuevo cuño sobre el problema general de la reforma del Estado, un replanteo de las "trampas inmovilizantes" planteadas por el paradigma tradicional sobre la materia, y la generación concreta de instrumentos para el cambio. Existen pues los puntos de partida para enfrentar este desafío. Se deberán desarrollar en la próxima década ingentes y continuados esfuerzos nacionales e integrados para avanzar a partir de ellos, o de lo contrario la brecha gerencial puede obstruir seriamente las legítimas aspiraciones de los pueblos de América Latina.