

Gerencia pública y modernización del Estado

Alvaro F. Navarro Vargas

Resumen

Los cambios en las relaciones internacionales, en las formas de organización y el surgimiento de nuevos productos y servicios son algunos de los rasgos del nuevo entorno que impulsa a los gestores estatales a buscar nuevas formas de organización y dirección de las relaciones estado-sociedad.

En la búsqueda de dar respuesta a los nuevos desafíos del entorno, aparece un nuevo paradigma de gerencia pública, aún en construcción, inspirado en los principios del management privado, pero que debe responder a las complejidades políticas de la administración pública tradicional y a las restricciones de la cultura burocrática.

Tanto la modernización del Estado, como la gerencia pública se conciben como complejos procesos de cambio permanente que buscan responder a las necesidades que plantea el entorno, para lo cual se requieren organizaciones flexibles y adaptativas y gerentes públicos innovadores que logren crear espacios de participación democrática en la nueva gestión pública en construcción.

Introducción

El presente artículo trata de establecer la relación existente entre la modernización del Estado y el paradigma emergente de gerencia en general y de gerencia pública en particular, así como la necesidad de consolidar, aprender y difundir ese nuevo enfoque entre los gerentes encargados de gerenciar los procesos de modernización del Estado y sus administraciones públicas.

El primer apartado señala los principales rasgos del entorno que influyen en la modernización del Estado. Un segundo apartado aborda el concepto de mo-

dernización del Estado y la necesidad de un nuevo management público que responda a ese proceso de modernización. Por último se analiza el nuevo paradigma de gerencia en general y de gerencia pública en particular.

1. Tendencias del nuevo entorno

Ante los retos que impone la planetarización de las relaciones comerciales entre los países, surge la necesidad de rediseñar y readecuar los Estados a estas nuevas circunstancias. Este nuevo contexto en el que funcionan los Estados y sus administraciones públicas, presenta una serie de signos que no se pueden obviar sobre todo en lo relacionado con el surgimiento de nuevos productos y nuevos servicios, además de la explosión de nuevos modelos organizativos que pretenden hacer frente a las cambiantes condiciones del entorno. Las características más sobresalientes de ese nuevo entorno son:

- Redefinición del comercio internacional, globalización, integración de megamercados (TLC, Mercosur, Unión Europea, etc)
- La nueva política económica que privilegia al mercado como asignador de recursos
- Superposición-contraposición de las dimensiones política, económica y social.
- Surgimiento de nuevos productos y servicios y nuevas modalidades en la prestación de los mismos.
- Nuevas modalidades de gestión y nuevas formas de organización.
- Disminución y nuevo rumbo de la cooperación internacional
- Redefinición del concepto de competitividad
- Redefinición de los conceptos de cliente, proveedor, mercado y servicios
- Percepción de las organizaciones como "conglomerados de proyectos"¹

Los elementos apuntados anteriormente y un paradigma de gerencia que privilegia directamente el cliente o consumidor como la razón de ser de las organizaciones, empresas o el Estado mismo, hace que veamos al Estado y a la gerencia pública en una perspectiva totalmente diferente al paradigma burocrático imperante hasta ahora, de tal suerte que se asiste a una "costumerización" ("Clientelización") de las relaciones entre las personas y las organizaciones, sean estas públicas, privadas o sin fines de lucro.

Dicho enfoque es correcto en tanto el cliente es el centro y razón de ser de las organizaciones de cualquier tipo, en términos de que el consumidor debe ser objeto de los mejores productos y servicios al menor costo posible. Sin embargo, si hablamos de cliente y de consumidor, estamos suponiendo que las personas desde el punto de vista económico son capaces de consumir, por lo tanto de comprar bienes y servicios en un mercado competitivo que asegure la mejor calidad y el menor precio en el momento determinado que se efectúa la transacción monetario mercantil, es decir la compra de esos bienes y servicios.

Sin embargo, se sabe, que ni los mercados son de competencia perfecta, ni todos tienen acceso a comprar bienes y servicios en el mercado. Es en esta situación donde se hace necesaria la intervención del Estado para asegurar el acceso de las personas al menos a los bienes y servicios básicos, mediante la formulación y ejecución de políticas públicas tendientes a asegurar el bienestar de toda la sociedad y el mantenimiento de la igualdad de oportunidades.

2. Modernización del Estado²

La necesidad de modernizar el Estado, es un hecho que no se discute, sin

embargo, no existe consenso sobre cual es la mejor forma de hacerlo, aparte de la complejidad y el prolongado tiempo que se necesita para hacer los cambios y ver resultados.

Aparte del concepto de modernización del Estado, hay que revisar el concepto de Estado-nación o Estado nacional, que también ha cambiado en la sociedad post capitalista actual, que tiene características muy diferentes al estadio precedente. No se sabe cual va a ser esa sociedad futura, solo se infiere que de acuerdo a los cambios que se están operando en su sistema de valores, será totalmente diferente a lo que se conoce hasta ahora.

“En algunos campos, y especialmente en la sociedad y su estructura ya han ocurrido desplazamientos fundamentales. Que la nueva sociedad será a la vez no socialista y postcapitalista es casi seguro. Y es también seguro que su recurso principal será el conocimiento. Esto significa que será una sociedad de organizaciones” (Drucker, 1994, p. 4)

En cuanto al Estado en la sociedad postcapitalista, éste seguirá existiendo pero con características muy particulares y es posible que los Estados nacionales del mundo en desarrollo, tengan características muy diferentes a los Estados postcapitalistas desarrollados y se verán enormemente influenciados por éstos, mucho más de lo que ha sido en el presente.

“Seguro es que en política ya hemos pasado de los 400 años del Estado-nación soberano a un pluralismo en que el Estado-nación será una de las unidades de la integración política, y no la única. Será un componente -aunque un componente clave- en lo que yo llamo el “Estado postcapitalista”, un sistema en el cual compiten y coexisten estructuras transnacionales, regionales de Estado-nación, y locales y hasta tribales” (Drucker, 1994a, p.4), que definitivamente marcarán el rumbo y determinarán los rasgos de nuestros Estados en los países subdesarrollados.

Retomando el concepto de modernización del Estado, éste se entiende como

un proceso complejo de cambio y adecuación del mismo, a los nuevos escenarios del entorno nacional e internacional. Cuando se habla de proceso, se quiere significar que se trata de acciones de largo aliento y cuando hablamos de cambio, se trata no de imprimir reformas sino cambios e innovaciones en el sistema económico, social, político, organizativo y cultural.

La complejidad de la modernización se expresa en términos de la multiplicidad de actores y dimensiones que comprende la modernización. Desde una perspectiva sistémica, los cambios que implican la modernización del Estado, se refieren a que el sistema estatal responde a las demandas de la globalización en términos de ser más eficiente y eficaz, mediante el conocimiento, la tecnología y la información.

Todo esto implica una transformación y una ruptura epistemológica y cultural con la forma tradicional como se ha concebido al Estado. Implica a su vez una transformación de la cultura política y administrativa de los actores tanto de la sociedad civil como de la sociedad política.

Asistimos a la ruptura del consenso en torno al paradigma del estado del bienestar, producto de la crisis económica de los setentas y de la “ruptura histórica del consenso social de las clases inferiores y las clases medias que se encuentran en la base fundacional del Estado del bienestar”.

Por eso es que el proceso de modernización del Estado es complejo, porque no solo se trata de cambios en la estructura de los subsistemas que componen el Estado, sino que las transformaciones institucionales están vinculadas a la real comprensión de la necesidad de dichas transformaciones y al aprendizaje de nuevas tecnologías, nuevos conocimientos y nueva información. En síntesis modernización implica aprovechar las oportunidades que nos brinda el conocimiento, las nuevas tecnologías y la información para hacer más eficiente y eficaz el sistema institucional del Estado y acercarlo más a las demandas, necesida-

des y expectativas de la sociedad civil (ciudadanos, usuarios y comunidad).

Como menciona Drucker, en la sociedad postcapitalista, el recurso económico básico es y será el conocimiento, por lo tanto el salto cualitativo en los estados y las organizaciones empresariales, se debe dar en dicho sentido si se quiere una inserción exitosa en dicho tipo de sociedad.

El reto presente para integrarnos con éxito en la sociedad postcapitalista globalizada, es potenciar los recursos inteligentes de nuestras organizaciones y por sobre todo, los recursos manageriales que marcarán la diferencia entre las organizaciones y entre estados. “El reto económico de la sociedad postcapitalista será, por consiguiente, la productividad del trabajo y el trabajador del conocimiento”: (Drucker, 1994b, p. 9).

En la modernización del Estado, el sistema de gestión pública juega un rol protagónico, ya que no es posible modernizar el Estado, sin un cambio en el sistema de valores y en los conocimientos de los gerentes públicos quienes deben ser los principales impulsores de dicho proceso, asumiendo un papel activo en la formulación y ejecución de la política gubernamental y no solamente como un ejecutor pasivo.

En este momento se le plantea al Estado, la necesidad de asumir un nuevo rol y nuevas formas de articulación de éste con la sociedad civil. Las administraciones públicas, hacen un esfuerzo por poner en práctica, modelos de gestión más eficientes y eficaces, que contribuyan a corregir el desajuste entre el modelo organizacional del sector público y las crecientes y mutables necesidades de la sociedad.

En el proceso modernizador del Estado y de sus administraciones públicas surge cada vez con más fuerza un paradigma emergente de management público, que lejos de contradecirse con el derecho administrativo, debe buscar a su vez la complementación y transformación de éste de tal manera que el management emergente y el nuevo de-

recho administrativo contribuyan al proceso modernizador y no se conviertan cada uno en un obstáculo del proceso y entre ellos.

La ruptura del paradigma burocrático en la modernización del Estado pasa necesariamente por introducir cambios en los sistemas de gestión públicos acordes con un paradigma del derecho administrativo renovado que no sea camisa de fuerza para la introducción de los nuevos estilos de gestión provenientes del management y no solo del derecho y de la cultura burocrática.

En ese sentido "la gran tarea actual nos parece ser, precisamente, la de hallar el óptimo histórico de equilibrio entre estos principios de tensión, lo que implica esfuerzo tanto de renovación del Derecho Administrativo como de elaboración del management específico de las Administraciones Públicas". (Prats, 1993, p. 13).

La renovación tanto del paradigma managerial público como del derecho administrativo lleva a creer que el derecho administrativo dejará de ser percibido como un obstáculo a los procesos de racionalización gerencial de las administraciones públicas y permitirá una interacción entre ambas disciplinas que redundará en una práctica profesional de la gerencia pública en beneficio de los usuarios de los servicios públicos.

Las tareas de modernización del Estado desde una perspectiva managerial son múltiples y complejas y abarcan desde el dominio e introducción de una concepción managerial en el sector público hasta impulsar y gerenciar procesos de reingeniería del Estado, del gobierno y de las instituciones públicas. Por reingeniería del Estado estamos entendiendo no solo el rediseño de los procesos organizacionales tendientes a brindar mejores servicios públicos, sino también una verdadera "administración del cambio" (Johansson y otros, 1994) que contempla cambiar la cultura, la medición del desempeño, los sistemas de incentivos y el estilo de administración.

En tal sentido, la nueva estructura organizativa "debe incluir un equilibrio

entre la experiencia funcional y el involucramiento en los procesos. Es esencial una estructura que haya derribado las barreras funcionales en favor de la movilidad de los miembros del equipo dentro y fuera de la reingeniería de procesos y acciones de mejora.

La medición del desempeño se concentrará en el equipo y en la contribución de sus miembros a la competitividad mejorada mediante mejoras en el costo, calidad, tiempo y servicio con respecto a los procesos principales del negocio" (Johanson, McHugh, Pendlebury, Wheeler, 1994, p.219) u organización.

En muchos casos se trata justamente de un arduo y duro proceso de reingeniería, es decir reinventar el gobierno, el Estado y las instituciones públicas. "El objetivo de la reinención no es cambiar los fines (el qué y el para qué) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática como funciona el gobierno. El problema es instrumental se trata de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia": (Santana y Negrón, 1996, p. 152). En el fondo más que una teoría sobre la gobernabilidad, (Osborne y Gaebler) proponen una microgerencia pública.

Sin embargo, debemos llamar la atención que no se puede automáticamente introducir las técnicas del management al sector público ya que "la gerencia de servicios públicos es distinta y separada de muchas de las prácticas del sector privado, ya que es un conjunto de factores que son únicos de las organizaciones públicas.

Ese conjunto de factores incluye: control por parte de los políticos electos, el marco legal específico de las organizaciones de servicios públicos, su apertura relativa y su "accountability" en relación a los diversos rangos de "guardianes públicos"(public watchdogs). Todos esos factores constriñen la discrecionalidad gerencial, las estructuras y los estilos en los servicios públicos.

Las diferencias entre la gerencia de

organizaciones públicas y privadas deriva en última instancia de sus contextos y orientaciones. El contexto del sector privado es manejado por la lógica del mercado (market driven) mientras los servicios públicos son manejados políticamente".(politically driven). El sector privado está orientado a las demandas de los consumidores como una forma de sacar provecho; y el sector público está orientado a satisfacer demandas políticas en el sentido de llevar a cabo la integración política y la estabilidad social" (Farham y Horton, 1993, p.51).

Las tareas de modernización del Estado, implican para los gobernantes un triple desafío: "consolidar los procesos democráticos, promover el crecimiento económico y distribuir equitativamente la riqueza socialmente producida". (Zovatto, 1994).

Los gerentes públicos que gestionen los procesos de modernización del Estado, tienen la enorme responsabilidad de crear y aplicar un nuevo paradigma de gerencia donde destacan las siguientes importantes tareas: "Gerenciar organizaciones públicas que formen parte de un Estado estratégico, mejorar sustancialmente la calidad de los servicios públicos, avanzar en el ámbito del desarrollo humano sostenible y cooperar en el proceso de profundización de los mecanismos democráticos, de manera tal de asegurar que la acción del Estado a la vez que tenga más transparencia este sujeta a un mayor control social". (Zovatto, 1994a).

Modernizar el Estado y sus administraciones públicas implica además de los cambios políticos y las transformaciones económicas, un profundo cambio en el sistema de valores de la sociedad y del Estado como reflejo de ésta. Es decir se debe crear una nueva cultura estatal y forjar nuevos valores en torno a lo que debe ser el Estado. Parte fundamental de ese nuevo sistema de valores compartidos en torno al Estado y a la Administración Pública, es la cultura del management y la cultura de responsabilidad en el servicio.

Lo anterior implica una ruptura

epistemológica y cultural del paradigma burocrático y la adopción de una cultura de responsabilidad y de calidad en el servicio. Obviamente esto no se da por decreto, parafraseando a Michel Crozier, sino impulsando profundos cambios en las personas y en las organizaciones públicas.

El sistema organizacional del Estado, es decir las instituciones públicas que brindan servicios públicos, tienen limitaciones inherentes al marco legal y a la estructura y cultura burocrática que las sustenta. Independientemente de la concepción ideológica del Estado y del papel y funciones que le asignemos, si persiste la misma actitud, los mismos valores y la misma estructura organizacional, será muy difícil modernizar el Estado.

En realidad la modernización no se refiere a la informatización de la rutina burocrática, sino a la introducción de profundos cambios en las personas, en las estructuras, en los procesos y en la forma como hacemos las cosas.

La ruptura del paradigma estatal que ha guiado las sociedades occidentales hasta el momento, no se refiere exclusivamente a la ruptura del consenso en torno al tipo de Estado que se requiere. Es una ruptura que privilegia el papel de las personas y de la sociedad civil por encima de decisiones, políticas y estructuras burocráticas. Por lo tanto en concordancia con este papel relevante que se asigna a la sociedad civil, las organizaciones que conforman el Estado se deben transformar en la misma dirección, es decir se deben organizar privilegiando como núcleo de su estructura y de su proceso de trabajo a los usuarios y clientes de sus productos y servicios tanto internos como externos.

Dentro de esa filosofía de promover el desarrollo humano y establecer una estrecha relación con la sociedad civil, se debe privilegiar en cualquier acción estatal al núcleo fundamental de esa sociedad civil que es el cliente o usuario. En tal sentido es válido cualquier esfuerzo que signifique introducir la cultura de la "customerization" y por ende el mejoramiento de la calidad en la prestación

de los servicios a los usuarios de los servicios públicos estatales.

En esa dirección, hay que partir de una premisa fundamental: El Estado no escoge sus clientes o usuarios, sino que por definición está al servicio del bien común. El Estado es un producto social, por lo tanto lo social solo tiene sentido en relación con el Estado en la medida que éste corresponda y responda a los intereses de toda la sociedad que muchas veces son contradictorios, conflictivos y antagónicos entre sí.

En la medida que el Estado se articule y sume con la sociedad civil, en esa medida tenderán a coincidir los intereses de los usuarios con los servicios que un Estado así concebido brinde. El mejoramiento de los servicios públicos es una acción que nos beneficia a todos.

En este momento, existe una sobrecarga sobre el sistema político-administrativo del Estado en términos que las demandas por bienes, servicios, seguridad y justicia, sobrepasan la capacidad del sistema y lo hacen ingobernable. En estas condiciones, ¿Se puede a la vez acceder a las demandas y ofrecer calidad en los bienes y servicios? Para lograr esto, hay que "reinventar" el Estado en todas sus dimensiones: político-ideológica, organizacional-institucional, funcional, legal y cultural.

Por lo tanto, modernizar el Estado, es un proceso de largo aliento que involucra profundas transformaciones en todos los subsistemas que lo componen y no solamente reformas fiscales y reducción el gasto. Implica hacer más con menos (eficiencia), pero significa también hacerlo bien, con calidad y oportunidad (eficacia) introduciendo un nuevo estilo gerencial público y un nuevo sistema organizacional público.

Además de las transformaciones en todos los subsistemas descritos, se puede avanzar mucho en términos de la calidad en los servicios empezando por mejorar la calidad de las personas que conforman las organizaciones públicas, proporcionándoles acceso al conocimiento y la información y creando condiciones de participación y liderazgo en to-

dos los niveles de la organización, que cada vez deben ser menos si realmente queremos estar más cerca de los usuarios y clientes.

Solo si nos acercamos a nuestros usuarios y clientes, podemos brindar productos y servicios de calidad, porque la calidad no la define la oferta (El Estado, sus instituciones y los servidores públicos). La calidad la define el usuario final, lo que implica que los servicios públicos deben ser planteados y organizados no sólo desde el lado de la oferta (lo que el Estado decide y ofrece burocráticamente), sino lo que las personas (sociedad civil, comunidad de usuarios y clientes) demandan y perciben como productos o servicios de calidad. En una palabra es pasarse al otro lado de la ventanilla o del escritorio y percibir como debe ser el producto o servicio que ofrecemos.

Dicho problema no es privativo de las organizaciones y personas que ofrecen servicios públicos, es un problema arraigado en la cultura burocrática de organizaciones privadas, públicas y sin fines de lucro. Por lo tanto la calidad en el servicio público pasa por profundos cambios en la personas, en las organizaciones y en la concepción de Estado y de servicio público.

" Proveer un buen servicio es un importante motivador para los gerentes, profesionales y otros trabajadores. Muchos definen un buen servicio en relación a que quieren los usuarios o clientes del servicio". (Common, Flynn y Mellon. 1993, p. 77). En ese sentido es importante que los gerentes públicos se esfuercen conjuntamente con la cooperación de los usuarios en brindar un buen servicio, de tal manera que sea iniciativa conjunta de los gerentes, servidores públicos y usuarios y no algo impuesto desde afuera.

Modernizar el Estado en éste y todos los casos es mucho más que el acceso a las tecnologías de información y a las técnicas del management; reducción del déficit fiscal y reducción del gasto público. Es sobre todo centrar la atención

en la calidad de las personas que conforman las organizaciones públicas, creando en ellas las condiciones para que manifiesten su creatividad e innovación en la producción de bienes y servicios.

3. Nuevo enfoque de gerencia

A la luz de los procesos de planetarización de las relaciones económicas internacionales y de los procesos de modernización que llevan a cabo los estados inducidos por la globalización, tenemos el gran reto de reinsertarnos como estados y como economía competitiva en ese mercado mundial globalizado que cada vez exige más en todos los ámbitos.

Dicha tarea, es sumamente compleja y difícil y sólo puede ser abordada mediante un cambio en los recursos inteligentes de las organizaciones, es decir, las personas, pero sobre todo los recursos gerenciales. Ante los nuevos enfoques manageriales y ante la explosión de nuevos modelos organizativos, los gerentes públicos no pueden permanecer indiferentes. Al contrario el reto de desaprender y adoptar las nuevas formas organizativas y las nuevas tecnologías gerenciales son cada vez más apremiantes, para estar sintonizados con el cambio e impulsar éste en sus organizaciones hacia la productividad, la eficiencia, la eficacia y la calidad en sus productos y servicios, teniendo como centro de su gestión al cliente. El recurso gerencial por lo tanto, es indispensable, para impulsar cualquier cambio organizacional, tanto a nivel microorganizacional como a nivel de la macroorganización que es el Estado.

Antes de analizar directamente al gerente y sus funciones, es necesario señalar que la práctica, las investigaciones y la teoría han demostrado que se debe dar una ruptura epistemológica y cultural con el paradigma burocrático. En la vida de la organización, hoy día, los gerentes juegan un juego donde intervienen, muchas variables en constante mutación y movimiento como son: la tecnología, los mercados, los usuarios, los

recursos humanos, el medio ambiente político, económico y social, la cultura de la organización, los valores, los recursos materiales. Cómo gana el gerente dicho «juego»? «No se gana con una larga cadena de mando con una sola idea central. No se gana ese juego basándonos en la burocracia, las reglas, los manuales y una tradición inviolable. No se gana ese juego con estrategias insulares, donde no aprendemos nada de los demás y creemos saberlo todo» (Moss, 1991, p. 6). La gestión en las organizaciones debe tender hacia la focalización, la velocidad, la flexibilidad, la amistad (focus, fast, flexibility, friendly) y una quinta característica que es la diversión.

Estas cinco características de la gerencia significan que el gerente y la organización se deben centrar en el cumplimiento de su misión y en aquello en lo que la organización es fuerte y puede alcanzar liderazgo en su campo. Por su parte la flexibilidad se entiende como el diseño de una estructura gerencial y organizacional orientada a la innovación y a ser los primeros, ya que en las organizaciones burocráticas es difícil moverse rápidamente. La flexibilidad también se refiere a la definición del trabajo y ésta es cada vez más amplia y de mayor responsabilidad, con la posibilidad de aprender en muchas partes de la organización, flexibilidad es también la búsqueda de la «sinergia organizacional» mediante el trabajo conjunto de equipos de proyecto.

En cuanto a la variable amistad simplemente se trata de llevar a cabo el trabajo con base en relaciones y comunicación con y entre la gente. Es decir el establecimiento de una red de contactos personales intra e interorganizacional. Además el gerente no solo va a ser el jefe que ordena y controla todo sino que en este mundo complejo, ser un gerente va a significar cada vez más, ser el entrenador de un equipo de iguales, de pares, algunos de los cuales trabajan para mi empresa y algunos en la empresa de enfrente.

En relación a lo divertido del trabajo en la organización, lo que significa es que

el gerente debe generar un clima propicio para que la gente disfrute plenamente su trabajo y no se limite únicamente a cumplir y cobrar su salario. Es algo así como descubrir y transmitir la «estética del trabajo» de tal manera que el mismo se realice de la forma más creativa posible y en un ambiente de cierta diversión y pasión por lo que hacemos.

Se debe cambiar aquella actitud donde se ve a la burocracia pública y a los que trabajan en ella como el lugar donde se cobra el sueldo. «Les estoy hablando de un mundo que ya estamos viendo en Norteamérica, que es muy exigente, ya no es como el ministerio donde se cobra el sueldo, trabaje o no trabaje, ahora le pedimos a la gente que piense, que contribuya, que se emocione, que sean líderes» (Moss, 1991a, p.14). Como gerentes públicos es nuestra obligación y responsabilidad generar estos valores en la organización y crear las condiciones para que se desarrollen.

En otras palabras se le debe inyectar a las organizaciones un espíritu empresarial con las características descritas anteriormente y con las nuevas posibilidades manageriales que ofrecen Osborne y Gaebler en su decálogo sobre la reinención del gobierno, de tal manera que puedan responder y adaptarse a los cambios y a la complejidad del ambiente económico, social y político que rodea a las organizaciones públicas. Solo con un enfoque renovado de gerencia podemos enfrentar la gran tarea de modernizar los estados de tal manera que se asegure la gobernabilidad interna y la inserción ventajosa en el nuevo mercado globalizado.

Si queremos adecuar el Estado y su administración pública a las exigencias de cambio, flexibilidad e innovación que requiere el nuevo entorno, debemos contar con gerentes que se vinculen y articulen inteligentemente con el entorno político, económico y social de sus organizaciones, de tal manera que haya coherencia entre misión, estructura y estrategia organizacional. Que el gerente público se ligue inteligentemente con la realidad implica estimular el pensamiento estratégico dentro de la organización e

impulsar lo que Dror denomina inteligencia estratégica. En ese sentido sería recomendable que el gerente público desarrolle la inteligencia estratégica siguiendo las siguientes recomendaciones:

1. Acepte como tarea importante el mejoramiento de la inteligencia estratégica para el desarrollo.
2. Reconozca y comprenda las causas u características de la distorsión de imágenes.
3. Establezca cerca de usted una pequeña unidad de inteligencia estratégica para el desarrollo.
4. Fomente la inteligencia por sectores, con asignación de prioridades.
5. Insista en obtener productos de inteligencia de alta calidad.
6. Establezca sistemas de inteligencia para reducir errores.
7. Reconozca el poder que implica el acceso a la inteligencia.
8. Adapte su conducta personal a las necesidades de una buena inteligencia y de su correcta utilización.
9. Integre la inteligencia a sus procesos de formulación de opciones de decisión.
10. Reevaluación de la base para tomar decisiones fundadas en inteligencia cuidadosa.
11. Evalúe su sistema de inteligencia en forma periódica.
12. Si parte de cero, empiece con un núcleo de excelencia a su lado y adelante progresivamente.
13. Profundice su conocimiento acerca de la inteligencia.

Siguiendo a Dror⁷ por inteligencia estamos entendiendo su acepción estratégico-militar, es decir la inteligencia del gerente público se debe traducir en conocimiento y comprensión de la realidad presente y futura para que lleve a cabo en forma adecuada una de sus principales funciones, que es tomar decisiones. Solo haciendo uso de la inteligencia así entendida, el gerente puede formular buenas opciones de decisión.

3.1 El concepto de gerencia y el nuevo paradigma.

Antes de entrar a definir el nuevo paradigma de gerencia vamos a empezar por definir qué entendemos por gerencia y sobre todo qué entendemos por gerencia pública.

3.1.1 Gerencia

La gerencia la entendemos, en su sentido más general, como la actividad de dirigir y organizar personas para el logro de la misión, los objetivos y las metas que una organización se ha propuesto, haciendo un uso racional (eficiente y eficaz) de los recursos, en un ambiente incierto y complejo.

La gerencia es el arte de pensar, de decidir y de actuar; es el arte de hacer que las cosas se realicen, de obtener resultados, los cuales pueden ser definidos, previstos, analizados y evaluados y deben obtenerse a través de personas, en una interacción humana constante.

Por un lado, puede tomarse la gerencia como algo científico, racional, haciendo énfasis en los análisis y las relaciones de causa efecto, para prever y anticipar acciones en forma más consecuente y eficiente. Por otro lado, debe aceptarse en la gestión la existencia de un aspecto de imprevisibilidad y de interacción humana que le confieren la dimensión de lo ilógico, de lo intuitivo, de lo emocional espontáneo, y de lo irracional. Los dirigentes deben entender la gestión moderna en ambos sentidos" (Motta, 1993, p.25).

La gerencia por lo tanto implica el elemento humano fundamental del liderazgo que conduce y moviliza los recursos inteligentes de la organización hacia el logro de los objetivos y a su vez el arte de pensar e intuir inteligentemente la realidad para poder enrumbar estratégicamente a la organización en pos de esa visión de futuro que queremos lograr.

Se necesita por lo tanto el conocimiento técnico para mejorar la propia capacidad de liderazgo y permitir que surjan líderes en todos los niveles de la organización, así como estimular el pensamiento estratégico en la misma. El gerente, por lo tanto, debe tener los cono-

cimientos técnicos para planificar, la capacidad de intuir y la habilidad para interactuar con las personas de la organización y dirigir sus conocimientos, habilidades y destrezas hacia los objetivos y metas que ha definido la organización.

Parfraseando a Mintzberg. (Stumpf y Mollen, 1993, p.11) "tal vez sea mejor concebir la gerencia como un trabajo artesanal, una mezcla de ciencia y arte, pensamiento y acción, control y descubrimiento, estructura y flexibilidad"

Aunque algunos autores hacen diferencias entre el término gestión y gerencia, nosotros los vamos a entender como sinónimos. El término gestión lo entendemos como el vocablo que corresponde en castellano al término inglés «management». El concepto de gestión por lo tanto corresponde a las funciones que en la administración cumplen los ejecutivos o jefes. Dichas funciones de gestión de los ejecutivos o jefes tienen dos dimensiones: una dimensión de las cualidades personales del jefe y la otra la capacidad ejecutiva de los mismos. Es decir la gestión tiene una dimensión administrativa y una dimensión personal.⁸

Una visión alternativa que amplía el concepto de gestión es aquella que plantea que: «gestión es el proceso de guiar, mediante la toma de decisiones, un sistema organizacional complejo, formado por partes y fuerzas interactuantes, a través de un ambiente o contexto que provee recursos, facilidades y restricciones, hacia un conjunto de objetivos (CEPAL, 1988, p.38).

Ahora se define que se va a entender por gerencia pública o por gerente público para poder responder en forma más acertada a la complejidad de las funciones gerenciales públicas en el contexto de la modernización del Estado y de la globalización de la economía.

Por gerencia pública se entiende el proceso de guiar o dirigir organizaciones o instituciones públicas hacia el logro de objetivos que éstas se han propuesto en políticas, programas y proyectos, en un ambiente complejo e incierto, que requiere una negociación constante

con actores y grupos internos y externos a la organización, haciendo un uso eficiente y eficaz de los recursos.

Después de revisar el concepto de gerencia y el de gerencia pública, es el momento de definir que es un gerente. Un gerente es básicamente el responsable de dirigir y movilizar los recursos inteligentes hacia el logro de la misión, los objetivos y las metas de la organización. Es un trabajador del conocimiento, cuyo trabajo es dirigir las personas hacia el mejor desempeño posible en el logro de la misión. Parafraseando a Drucker (Drucker, 1994, p. 192) "la definición correcta de gerente, como lo sabemos desde hace por lo menos cuarenta años, es: La persona responsable del desempeño de todas las personas de las cuales depende su propio desempeño". Si mi desempeño depende no solo de gerenciar hacia abajo, sino horizontalmente y hacia afuera de la organización, pero sobre todo hacia arriba (mis superiores); razón de más para aprender a gerenciar a mis superiores, ya que por supuesto del desempeño de ellos depende el mío propio.

3.1.2 Nuevo paradigma de gerencia

El nuevo enfoque de gerencia pasa por el abandono de prácticas manageriales que hasta ayer fueron ampliamente aceptadas y organizar el aprendizaje de un nuevo paradigma de gerencia en constante mutación en el cual no existen recetas, ni verdades absolutas.

Algunos elementos del nuevo paradigma en construcción que se pueden vislumbrar como el futuro de la gerencia pública se inscriben en la lógica del cambio y la innovación constantes, como las fuerzas motoras y dinamizadoras de las organizaciones actuales y futuras. Si esto es cierto, el abandono de estructuras mentales y organizacionales rígidas de corte burocrático, tendrán que dar paso a organizaciones flexibles, deliberadamente

"inestructuradas" o amorfas. Se pasará por lo tanto de estructuras burocráticas, a la adhocracia y la "equipocracia" como formas de organización que posibiliten una gerencia adaptativa que responda más rápido a los cambios e innovaciones del entorno como a los propios cambios e innovaciones que la gerencia misma debe impulsar.

Cada vez más, el gerente público, como gerente de políticas que es, debe aprender y desarrollar habilidades y destrezas para la construcción de redes interinstitucionales o intergubernamentales que le permitan construirle viabilidad a las políticas, programas y proyectos que son inherentes a su trabajo de conducción y liderazgo de los recursos inteligentes en el logro de los objetivos y metas organizacionales.

Forjar nuevos valores y contribuir a crear una nueva cultura organizacional que sustituya la cultura burocrática predominante hasta ahora, será el gran reto de la nueva gerencia sinérgica, basada en el empowerment y el trabajo de equipos de tarea o de proyecto.

Resumiendo, algunos de los principales elementos del nuevo paradigma gerencial son: La gerencia y el liderazgo estratégico; la innovación, el espíritu empresarial y el cambio como el norte que debe guiar a las organizaciones; gerencia por redes, pasión por la calidad y el servicio al cliente-usuario; trabajo en equipo y empowerment de los recursos inteligentes. "copiar creativamente" las experiencias exitosas; descentralización de la autoridad, la información y la toma de decisiones; desarrollo constante de los recursos inteligentes de la organización, crear una cultura organizativa coherente con los nuevos principios del management, complementar el enfoque de gerencia hacia abajo con uno de gerencia horizontal y hacia arriba en la organización y hacia afuera de la misma;

negociación como oportunidad de crecimiento personal y organizacional, flexibilidad en las estructuras organizacionales, gestión orientada a las actividades y procesos que agregan valor y gestión centrada en el cliente-usuario a partir del cual se diseña la organización.

Cuatro de esas variables del nuevo paradigma, a saber: gerencia estratégica, recursos humanos, negociación y mercadeo son analizadas por Klksberg en su artículo «La gerencia empresarial en los noventa» donde recoge los resultados de investigación de la Universidad de Columbia y Korn/Ferry International donde se plantean como variables básicas de la gerencia, las antes mencionadas⁹.

Se trata entonces de un gerente que ligue inteligentemente a su organización con el entorno, que gerencie los recursos humanos al más alto nivel de la organización, que sepa negociar y que comprenda que su organización se debe a la clientela o usuarios de los servicios que presta, por lo tanto el sentido de su trabajo está en aumentar la productividad de su organización, para brindar un mejor producto o servicio al cliente/usuario¹⁰.

Como lo demuestran los autores antes citados y los resultados de las investigaciones, las fuentes de la eficiencia y eficacia organizacional no están en la aplicación de esquemas organizativos de carácter normativo, sino que se basan en la participación, innovación y creatividad del recurso humano, por lo tanto el gerente público es ante todo un estratega y negociador tanto dentro como fuera de su organización. Si queremos entonces reformar el Estado debemos empezar cambiando la mentalidad, actitud y conocimientos de las personas encargadas de gerenciar ese complejo proceso de cambio denominado modernización del Estado.

CONCLUSIONES

Se asiste a una realidad donde los niveles de complejidad se acrecientan día a día. El cambio es la variable permanente en el ambiente y en las organizaciones, de tal manera que la complejidad y la incertidumbre están presentes en prácticamente todas las decisiones gerenciales. Por lo tanto la racionalidad en el trabajo gerencial(parafraseando a Pavesi) debe basarse en dos aspectos que son la coherencia y la reflexión. Coherencia en el sentido de tener claridad y consistencia a la hora de formular políticas y tomar decisiones y reflexión en el sentido de análisis, concentración mental y actitud inteligente para elegir la mejor alternativa, aún en condiciones de ausencia total de información y en condiciones de alta incertidumbre.

En síntesis, lo fundamental es el conocimiento (no solo la información) y una actitud y mentalidad de pensar estratégicamente, es decir, leer bien las variables del ambiente intra y extraorganizacional cotidianamente para poder estructurar en forma actualizada la agenda de decisiones. Lo anterior, en el sentido de que el gerente es un trabajador del conocimiento y debe tener una actitud reflexiva constante sobre la realidad de su organización, pero además debe ser capaz de utilizar una serie de técnicas y tecnologías del management que aseguren que los miembros de la organización se dirigen a la consecución de los objetivos y metas de la misma, procurando la producción de bienes o la prestación de servicios con la calidad que

satisface al usuario.

La construcción de redes de apoyo, es fundamental si se quiere ejercer la verdadera gerencia intergubernamental que está en la base de la gerencia pública. Ejercer el liderazgo dentro de la organización y fuera de ella, es condición indispensable en el nuevo paradigma gerencial, encaminado hacia organizaciones sinérgicas, basadas en el trabajo en equipo y el empowerment de los recursos inteligentes de la organización.

Como conclusión final, la función gerencial se debe llevar a cabo teniendo siempre presente la calidad y el servicio al usuario como la razón de ser de la organización y por lo tanto del trabajo gerencial.

NOTAS

1- Para mayores detalles sobre estos elementos contextuales ver: Navarro Vargas, Alvaro. "Modernización del Estado y gestión pública en Centroamérica. En : Inversión Pública y Desarrollo Humano en el Contexto de la Modernización del Estado. San José: ICAP, 1996.

2- Gran parte de los conceptos vertidos en este apartado han sido tomados de un "paper" anterior del autor, publicado en el libro: Inversión Pública y Desarrollo Humano en el Contexto de la Modernización del Estado. San José: ICAP, 1996.

3- Más detalles sobre la crisis del Estado del bienestar en Echebarría, Koldo. La administración Pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa. Barcelona, ESADE. Cáp. 3., pp. 110-133.(Tesis doctoral).

4- Investigaciones, artículos y libros de Mintzberg, Kliksberg, Drucker, Dror, Palom Izquierdo, Moss Kanter, Smith, Rodríguez Mena, Toffler, nos indican que el paradigma administrativista del PODSCORB que aún se enseña en universidades y escuelas de administración ha sido superado

5- El enfoque gerencial con las características: focalizado, rápido, flexible, amistoso y divertido, corresponde al enfoque de las efes(focus, fast, flexible, friendly adn funny) que desarrolla Rosabeth Moss Kanter en su artículo: «Tendencias gerenciales en los Estados Unidos». Investigación y gerencia. (34) : enero-febrero. 1991.

6- Más detalles sobre estas recomendaciones ver Yehezkel Dror. Enfrentando el futuro. México : Fondo de Cultura Económica, 1990.

7- Para profundizar el concepto de inteligencia ver Yehezkel Dror. Ibid. Pág. 157.

8- Para profundizar sobre estas dimensiones de la gestión ver: República de Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica. Guía de autoanálisis para jefes y supervisores de grupos de trabajo. Panamá. Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional. 1985.

9- Bernardo Kliksberg. «Las perspectivas de la gerencia empresarial en los años noventa». Pensamiento Iberoamericano. (19) : 141-163, enero-junio. 1991.

10 Cuando hablamos de productividad utilizamos un concepto «ecológico» de productividad, es decir una concepción que supere la visión economicista que reduce la productividad a una relación insumo-producto o una relación costo-beneficio. Se trata entonces de una productividad basada en conocimiento y tecnología y no de una productividad basada en explotación irracional de los recursos naturales y de los recursos humanos.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL. (1998) Levantamiento de la oferta y demanda de capacitación en gestión de recursos hídricos en América Latina.
- Common, Richard, Flynn Norman y Mellon Elizabeth. (1993) *Managing Public Services. Competition & decentralization*. Oxford : Butterworth Heinemann.
- Drucker, Peter. (1994). *La sociedad postcapitalista*. Bogotá : Norma.
- Drucker, Peter.(1994) *Gerencia para el futuro. El decenio de los 90 y más allá*. Bogotá: Norma.
- Farham, David y Horton, Sylvia. (1993) *Managing the new public services*. London : The Macmillan Press Ltd.
- Johansson, Henry y otros. (1994) *Reingeniería de procesos de negocios*. México : Limusa.
- Moss Kanter, Rosabeth. (1991) «Tendencias gerenciales en los Estados Unidos». *Investigación y gerencia*. (34) : 6, enero-febrero. 1991.
- Motta, Paulo Roberto. (1993) *La ciencia y el arte de ser dirigente. Un instrumento indispensable para el desarrollo personal y profesional de actuales y futuros dirigentes*. Bogotá : TM Editores.
- Prats Catalá, Joan. (1993) *Derecho y management en las administraciones públicas. Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas*. Barcelona : Instituto de Dirección y Gestión Pública. ESADE. (Paper de ESADE).
- Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. (1996) "Reinventing Government": nueva retórica, viejos problemas". *Reforma y Democracia*. (6) : 152, julio 1996.
- Stumpf, Stephen y Mullen, Thomas. (1993) *Estrategia y liderazgo. Cómo ejecutar su plan?*. Bogotá : Legis.
- Zovatto, Daniel. (1994) "Estado y gerencia pública". Periódico La Nación. s.p.