

1996

La Modernización del Estado y la Gerencia Pública
Carolina Tohá / Ricardo Solari*

1. Nuevas Tendencias en la Modernización del Estado

En el debate sobre la modernización del Estado se ha superado la reflexión en torno a la lógica administrativa y a la búsqueda de la gran reforma de un Estado omnipotente. También está quedando atrás, afortunadamente, la visión minimalista del Estado, heredera del largo tiempo de estabilización y ajuste, que concebía la reducción estática de las funciones y del tamaño del Estado como un propósito socialmente óptimo e inmutable.

La reflexión actual asume la modernización del Estado como un proceso de constitución de ciudadanía y de optimización de los recursos públicos. El foco está, por una parte, en la satisfacción de los usuarios, la calidad de los servicios y la promoción del escrutinio público y la transparencia. Por otra parte, se busca incorporar técnicas de gestión más avanzadas para dar más eficacia y eficiencia al funcionamiento de las instituciones públicas.

En esta nueva etapa, las políticas de modernización del Estado se conciben como un conjunto de procesos acumulativos que se despliegan por la vía de metas medibles en períodos acotados de tiempo, con indicadores conocidos y verificables. Los nuevos conceptos que acompañan el proceso de la modernización del Estado son los de flexibilidad, tanto de las instituciones como de la relación entre el Estado y sus empleados, y el de la innovación permanente en los procesos de toma de decisiones y en las formas de producción de los servicios públicos.

La actual preocupación por estos temas se produce a partir de una renovada convicción acerca de la importancia del Estado y su rol en nuestras sociedades. Se trata de modernizar el Estado para revitalizar el servicio público en la hora de los desafíos de la equidad y de la competitividad. Se requiere un Estado potente y renovado, ni más grande ni más caro que el actual y, por cierto, con una relación mucho más amigable con los ciudadanos.

En los últimos años han surgido en América Latina múltiples procesos de cambio e innovación en este campo. En la mayoría de los países de la región el período de ajuste fiscal está concluyendo y esta nueva preocupación por el funcionamiento del Estado ya no se explica por la urgencia de recortar sus gastos, sino por el afán por mejorar el uso de los recursos públicos y por elevar la calidad de la acción del Estado. La gerencia pública pasa a ser una pieza clave en esta nueva forma de entender la modernización del Estado. Después de los fracasados intentos de reforma administrativa, hoy no se espera que las normas y los procedimientos garanticen directamente la dinámica institucional, sino que otorguen el marco para que las personas a cargo de la conducción establezcan dicha dinámica. Se trata, en pocas palabras, de cambiar el rol y el perfil de los directivos públicos privilegiando en ellos sus

capacidades gerenciales y de liderazgo. De ser meros administradores de los organismos públicos pasan a ocupar un rol asimilable al de gerentes de los mismos, dándoles conducción como unidades productivas o prestadoras de servicios.

Este conjunto de ideas se ha difundido entre países de todos los continentes, y ha sido aplicado no sólo en el ámbito restringido de los gobiernos centrales y sus servicios, sino también en los gobiernos subnacionales y municipios. En el ámbito del poder judicial y legislativo, por otra parte, se han desarrollado concepciones análogas pero adaptadas a sus especificidades. De estos procesos se tratará en las próximas páginas, para luego analizar con más detalle sus repercusiones e implicancias en el ámbito de la gerencia pública.

2.Los Desafíos de una Gestión Pública Moderna

2.1 Recrear una racionalidad microeconómica

Según la concepción tradicional, la mejor manera de conducir la labor de los organismos públicos es estableciendo procedimientos que regulen sus actos e impulsando una serie de límites y controles para prevenir abusos y faltas. En el mejor de los casos, de este modo se logra evitar la corrupción y mantener una rutina de funcionamiento que cumpla con las funciones básicas, pero no se garantiza el logro de resultados específicos.

Desde esta base se han edificado las estrategias vigentes sobre modernización de la gestión pública, pero con objetivos y prioridades distintos, centrados en la búsqueda de mejores niveles de eficiencia y eficacia. Se busca, para ello, generar condiciones equivalentes a la racionalidad de las empresas privadas, pero asumiendo la especificidad del sector público. En éste no existen instrumentos contables equivalentes a los balances anuales ni hay medidas claras de la productividad, ni incentivos para mejorarla. Suele, inclusive, haber poca claridad respecto de los objetivos y productos de cada unidad administrativa o prestadora de servicios. Para reproducir la racionalidad microeconómica, entonces, se deben definir criterios y crear instrumentos que cumplan este papel y que sean adecuados a la realidad del sector público.

Entre los criterios puestos en discusión está el concepto de productividad en el sector público; la modificación de los procesos presupuestarios con formulaciones ligadas a objetivos y productos mensurables y evaluables; la revisión de los elementos que definen la rentabilidad social de los programas, servicios e inversiones realizadas por el Estado; la incorporación de criterios que den mayor peso a la demanda usuaria en la toma de decisiones del sector público y, por último, la adopción de estándares comparativos, como forma de evaluar el rendimiento y la calidad de la acción estatal.

Respecto de los instrumentos para operacionalizar estos criterios, se consideran entre otros:

- La redefinición explícita de la razón de ser de cada organismo. Para lograr operar de acuerdo a ella, se desarrollan planificaciones estratégicas, se fijan objetivos y metas, se acotan actividades y programas, se definen clientes y usuarios, prioridades y plazos.

- El establecimiento de incentivos y sanciones de tipo económico, profesional e institucional para obtener comportamientos e intereses compatibles con los objetivos definidos.
- La evaluación de los resultados de la gestión mediante indicadores, auditorías periódicas y estudios de distinto tipo, que incluyen consultas al público usuario.
- La vinculación entre la evaluación de la gestión y la asignación presupuestaria, la formulación de políticas y la designación, confirmación o revocación de los directivos.

2.2 Incentivar un mayor compromiso con la gestión

La función pública ha estado siempre ligada con motivaciones como el espíritu de servicio y el compromiso con el interés común. Sin embargo, el tipo de actividad de las instituciones públicas está mediatizado por una larga cadena que aleja la actividad de los gestores de los efectos de sus actos.

Grandes instituciones, pesadas y rígidas, cadenas de decisión largas y complejas, limitaciones reglamentarias y de recursos, entorpecen tremendamente la iniciativa personal de los funcionarios y directivos haciendo casi invisible la vinculación entre sus medidas, acciones y efectos sociales.

A su vez, no existe un correlato fácil entre el buen desempeño de los distintos actores y la suerte personal de éstos, sea en términos económicos, profesionales, de prestigio social o de reconocimiento personal. A diferencia del sector privado, con condiciones laborales cada vez más competitivas, en el sector público suelen mantenerse normativas que privilegian el igualitarismo entre los funcionarios y que limitan lo más posible la discrecionalidad en el manejo del personal.

Hoy es evidente que estos regímenes laborales pueden tener por efecto el estimular un desempeño mediocre, transformando el empleo público en un refugio para los trabajadores deficientes y poco comprometidos, y un lugar poco gratificante para los que tienen iniciativa y pueden destacarse. Esta situación se ve acentuada, además, por el contexto general de desvalorización de la política y de lo público que se ha producido en nuestros países.

Se han discutido distintas estrategias para revertir esta situación, y algunas de las soluciones más comúnmente propuestas han sido:

- La creación de incentivos económicos al desempeño; tanto individual como colectivo.
- La supresión o relativización de la antigüedad como factor determinante en los ascensos de carrera y su sustitución por factores competitivos ligados al desempeño.
- La creación de cargos de nombramiento temporal, sujetos a evaluación y concurso cada cierto número de años.

Los sistemas de incentivo económico, en particular, han sido objetados por una serie de razones: porque crean competencia desleal entre funcionarios; porque desvían las motivaciones desde los objetivos globales a las variables específicas ligadas a su obtención u otorgamiento; porque es muy difícil calificar a quiénes debieran asignarse;

porque su costo económico no se compadece con la dimensión real de las mejoras que estimulan; porque su aplicación genera conflictos gremiales que a veces terminan por deformar la naturaleza misma de los incentivos.

Ninguna de estas objeciones parece suficientemente contundente como para desechar la aplicación de sistemas de incentivos. Lo que sí demuestran es que una política dirigida a la motivación del funcionariado no puede limitarse a la aplicación de incentivos económicos. No existe una manera de sustituir los incentivos intrínsecos del empleo público: la realización de un servicio público y la participación en la toma de decisiones que afectan al país. Estos deben reforzarse como parte del proceso modernizador, y para ello hay que impulsar iniciativas de dignificación de la función pública y medidas de reorganización del trabajo que den más protagonismo, más autonomía y más oportunidades de desarrollo profesional a los funcionarios.

2.3 Buscar un nuevo equilibrio entre la flexibilidad y los reglamentos

La rigidez de los procedimientos administrativos y el estrecho espacio de decisión de los gestores ha sido uno de los obstáculos principales al mejoramiento de la gestión en la administración pública.

La existencia de controles ex-ante y la sobrerregulación de toda la actividad administrativa hoy nos parece excesiva, pero no es claro que podamos sustituirlas sin costos.

Al menos en algunos países, los controles y procedimientos han cumplido un papel importante en conducir la labor administrativa por el curso de la ley, evitar abusos, prevenir la corrupción y establecer una cierta continuidad en el modo de operar de los organismos públicos más allá de los cambios políticos. Optar por la flexibilidad y deshacerse de las formalidades y regulaciones actuales, requiere introducir otros mecanismos que salvaguarden los mismos valores.

El cambio cultural necesario para superar estas dificultades es significativo, y los costos del fracaso pueden ser muy altos. Esto ha hecho que en nuestros países el cuestionamiento de las normas y procedimientos administrativos haya sido entendido en una forma más restringida que en los países desarrollados, y esté vinculado a propuestas que tienden a robustecer el poder y la discrecionalidad de los altos ejecutivos, pero no a otorgar más poder y responsabilidades a los mandos medios y empleados.

En la actualidad el cambio organizacional debe ser parte intrínseca de las instituciones y no un mero fenómeno transitorio, de allí que la gerencia pública tenga mucho más que ver con el gobierno de instituciones que están cambiando que con la administración de entidades estables. Este fenómeno debe prevenirnos de la búsqueda de resultados inmediatos; es necesario asumir que la cuestión política principal consiste en respaldar procesos de una orientación correcta pero de resultados de largo plazo. En este ámbito la prisa es enemiga del éxito.

Otra salvaguardia a tomar es la de revisar el rol de las consultorías y las asesorías externas. En particular, se deben fortalecer las capacidades de contratación externa y transparentar los criterios y procedimientos con que se opera. Para ello se deben especializar las funciones de contraparte técnica para estos contratos dentro de las instituciones públicas, y desarrollar metodologías eficientes para evaluar la calidad y el costo de los servicios en oferta y de los contratados. Esta es la única manera efectiva de prevenir focos de corrupción y clientelismo en un ámbito que ha demostrado ser, en muchos países, muy vulnerable a este tipo de prácticas.

2.4 Establecer una nueva relación con la ciudadanía

Para servir a la población hay que saber de ella, conocer sus puntos de vista y tomarlos en consideración. Cierto es que las instituciones públicas no están, como las privadas, buscando conquistar a la clientela, ni retenerla. La relación es más bien la contraria: la administración pública se debe a la ciudadanía, vive de sus aportes como contribuyentes, independientemente del uso que cada ciudadano les dé a los servicios públicos.

Por mucho tiempo se dio por descontado que lo público, por el solo hecho de serlo, iba en favor del interés general. La oleada neoliberal de los últimos años y su crítica al Estado, no sólo ha puesto en tela de juicio la capacidad de los organismos públicos de satisfacer las necesidades de la ciudadanía, sino que además ha generado un nuevo sentido común en la materia que afirma justamente lo contrario.

Este ha sido uno de los motivos fundamentales para que las instituciones públicas vuelquen su atención hacia afuera. Se quiere evitar que la administración sea un espacio cerrado y autorreferente, creando mecanismos que favorezcan la sensibilidad administrativa. Se trata de lograr que la administración sea más comprensible y clara, más accesible y amigable; en definitiva, que los intereses ciudadanos estén cotidianamente en el centro de la acción pública.

La mayor transparencia de la administración es, al mismo tiempo, una forma de responder al público y una manera de dinamizar los sistemas de control, de bajo costo y alta eficacia política. Si la información es accesible y clara, si son exigibles las cuentas públicas, el control ciudadano puede ser más efectivo y acertado que los estrictamente administrativos. En esta época en que la corrupción se transforma en un mal tan difundido, aquella puede ser una estrategia eficaz para salirle al paso.

Por lo tanto, no se trata solamente de satisfacer a los usuarios, o de consultarlos, sino de transformar ese vínculo en un elemento clave para la calidad de la gestión, que aporte información respecto de la calidad de los servicios y estimule los esfuerzos por mejorarla. En nuestros países no existe una cultura exigente e informada de los usuarios que juegue un rol corrector de la administración de los servicios. Generarla debe ser parte del esfuerzo actual de la modernización del Estado y de la nueva gerencia.

La descentralización juega también un rol clave en esta tarea de acercar el sector público a sus usuarios. Efectivamente, la creación de capacidades de gobierno regionales, provinciales, municipales favorece no sólo el vínculo entre Estado y ciudadano, sino también la capacidad integral del sistema para ser gerenciado en esa dirección. Desde este punto de vista, la orientación al usuario no compete solamente a la gestión, sino también a la estructura y a la institucionalidad del Estado.

2.5 Revitalizar el sentido de la función pública

El embate contra lo público ha afectado la imagen y el rol social de los funcionarios. En el último tiempo, sin embargo, las tendencias reformadoras les han asignado un rol cada vez más protagónico en las estrategias de cambio. Se reconoce que la manera de actuar sobre las instituciones públicas, pasa por modificar las prácticas y los estilos de trabajo y por enfatizar la preferencia por estilos de gestión más flexibles, basados en la responsabilidad y la mayor autonomía de los sujetos. Hay que reconocer, por otra parte, que estas convicciones teóricas no siempre se ponen en práctica con suficiente determinación.

Los funcionarios públicos han enfrentado críticas, expectativas y exigencias de una manera bastante agresiva, y en esto han percibido un peligro y un ataque más que una oportunidad. Sin embargo, los cambios que se han sucedido y los que seguirán sucediendo significarán, a la larga, un fortalecimiento más que un menoscabo del papel de los servidores públicos. El punto crítico se produce en el período de transición, en el cual dejan de ser válidas las seguridades y comodidades del empleo público tradicional, y aún no se abren las oportunidades y desafíos de la nueva etapa.

La gestión que hoy se busca requiere de trabajadores más calificados, preparados para trabajar en equipo y para enfrentar situaciones nuevas. Por eso los procesos de fortalecimiento de la gerencia suelen ir aparejados con un cuestionamiento, a veces muy drástico de la función pública en sus aspectos profesionales y en sus hábitos laborales. De ahí surgen las enemistades entre los nuevos gestores públicos y los funcionarios, pero el mismo desarrollo de ese conflicto ha ido clarificando algunas cosas:

- Los problemas para incorporar a los funcionarios a los nuevos esquemas de trabajo no dependen principalmente de sus características personales, sino de los sistemas de trabajo actuales.
- Independientemente de las virtudes de los gerentes, el conocimiento y la experiencia de los funcionarios son indispensables para el buen funcionamiento de los organismos públicos.
- Las posibilidades de cambio dentro de las instituciones públicas, no pueden partir de una negación y un descrédito de los recursos humanos sino, por el contrario, de una valorización y actualización de su función.

En el último período se comienza a desplazar la atención desde el cuestionamiento de la cultura funcionaria hacia la reformulación de la gestión de los recursos humanos. Ahora es un componente tan importante como la gestión estratégica o la administración financiera pero, a diferencia de las anteriores, es mucho más débil en la formación y la sensibilidad de los profesionales que asumen este tipo de funciones.

En la actualidad debe ser cada vez más importante la capacidad de gestionar personal por parte de los directivos públicos, especialmente la de promover el trabajo de equipo, abrir los espacios de participación que contribuyen al trabajo directivo, promover una cultura organizacional que valore el trabajo en el sector público y las buenas relaciones laborales en el contexto de la específica misión a cumplir.

Del funcionario público se espera una reformulación de su compromiso profesional y laboral. El cumplimiento de la ley y los reglamentos, y el respeto a las jerarquías de mando, parecen ser atributos secundarios respecto de otros más relevantes: el profesionalismo, la responsabilidad, la autonomía, el espíritu crítico, la apertura a la innovación, la preocupación por el público. El compromiso exigido es con el Estado (en forma sustancial, correspondería a una renovación del sentido de servicio público), con la democracia (la voluntad colectiva, y la ciudadanía como el principal objeto de la acción pública) y con la eficiencia (el buen uso de los recursos, la búsqueda de la excelencia y el mejoramiento permanente).

Los cambios que sustentan este nuevo rol funcionario no son del todo obvios. Se reconoce la necesidad de aumentar los niveles de exigencia en la carrera funcionaria, y de establecer mecanismos para apartar a los funcionarios de desempeño deficiente. Existe, sin embargo, discusión acerca de si el empleo público debe asimilarse a las reglas generales del mundo laboral o si debe conservar una especificidad en su normativa. A favor de la primera opción está la probada ineficacia de los estatutos laborales tradicionales del sector público, que protegen la mediocridad y no ofrecen ningún tipo de estímulo al buen desempeño. Los que defienden la opción de mantener una diferenciación para el empleo público no niegan la necesidad de cambios en los actuales sistemas, pero sostienen que se requiere de una protección especial de la estabilidad laboral de los funcionarios como una forma de garantizar su independencia y su continuidad respecto de las autoridades políticas de turno.

Más allá de esta discusión, que se refiere fundamentalmente a los sistemas de egreso de la administración, existe consenso acerca de la necesidad de ser mucho más selectivos y precisos en el reclutamiento y selección del personal, que es también una manera efectiva de prevenir el problema anterior. Asimismo, se reconoce la necesidad de incorporar a las carreras funcionarias elementos de meritocracia, profesionalismo y competencia.

3. La Gerencia Pública en el Nuevo Contexto

Los cambios en las instituciones públicas han obligado en muchos países a revisar y reformular el papel de la gerencia al interior de las mismas. Se tiende a favorecer una gerencia más poderosa, más autónoma, más profesional. Pero no hay una sola forma de robustecer la gerencia, y la experiencia muestra que las opciones respectivas conducen a modelos institucionales diferentes, cada uno con sus ventajas y desventajas.

La teoría organizacional y las visiones empresariales han coincidido en asignarle cada vez más importancia a la gerencia y al liderazgo en la determinación de la calidad y los estilos de gestión. En algunos países se ha asumido esta misma filosofía para enfrentar los procesos de modernización del Estado, dando lugar al denominado "gerencialismo", que supone que el núcleo de los cambios debe estar dado por una gerencia eficiente y más poderosa. La reflexión que aquí plantearemos respecto de la gerencia en el sector público tiene elementos en común con esa visión, pero se diferencia de ella al menos en dos cosas.

En primer lugar, estamos hablando de gerencia pública, y sostenemos que ésta tiene especificidades, porque las instituciones públicas tienen objetivos, normativas y productos distintos a las privadas, se relacionan de otro modo con sus usuarios, y tienen recursos de origen y naturaleza especial. Las motivaciones y la vocación de un gerente público son otras que las de uno privado. También existen diferencias en los conocimientos requeridos y las exigencias planteadas. Hay que suponer, entonces, que el desarrollo de la gerencia pública no pasa por adoptar, o sólo adaptar, los avances de la gerencia privada, sino en dar una respuesta tan creativa y consistente como aquélla a sus propios problemas.

En segundo lugar, estamos hablando del contexto latinoamericano. Las tendencias internacionales en este campo son bastante consistentes, pero existen diferencias significativas entre las experiencias de los distintos países, sobre todo porque sus puntos de partida no son iguales. Aplicar fórmulas a la francesa, a la inglesa o a la norteamericana no da cuenta, las más de las veces, de las específicas necesidades locales. Dentro del mismo continente existen realidades muy variadas y reconocerlo así es el punto de partida correcto, para intercambiar experiencias y soluciones.

Entendemos como gerentes públicos todos los funcionarios del Estado que toman o provocan decisiones acerca de cómo orientar los recursos públicos (humanos, financieros e institucionales) para obtener determinados objetivos. Dentro de este grupo amplio tenemos, además, la alta gerencia, donde se explicita la visión institucional acerca de los valores, y se definen los objetivos y la forma de obtenerlos. Normalmente estas funciones de alta gerencia están comprendidas dentro de los cargos que son de naturaleza política.

Nuestro análisis parte de este universo pero se refiere fundamentalmente a la gerencia de las instituciones del aparato central del Estado y de los servicios públicos dependientes.

El papel del gerente público está justo al centro de las tensiones que recorren las instituciones públicas: entre la política y la burocracia, entre las exigencias de flexibilidad y de control, entre la preocupación por responder a las necesidades ciudadanas y las limitaciones en la disponibilidad de recursos. Un gerente público, en consecuencia, debe ser un buen gestor, conocer la especificidad de lo público, tener capacidad de liderazgo y una importante dosis de creatividad y manejo político. Pero, por sobre todo, un buen gerente público debe ser portador de un sentido moderno de servicio público, y transmitirlo en las instituciones que tiene bajo su dirección.

El rol que los gerentes pueden tener en la modernización de las instituciones públicas es insustituible, y es deseable que los gobiernos les otorguen un lugar protagónico en esos procesos. En efecto, los gerentes tienen un control y un conocimiento sobre sus respectivas instituciones que es privilegiado, y sin duda superior a la que logran tener los organismos centrales, tales como las oficinas de la función pública o los comités presidenciales de modernización. Sin embargo, eso no se puede confundir con una completa delegación de responsabilidades, con una falta de compromiso político o con una ausencia de respaldo de parte de las autoridades políticas. Los gerentes que asumen el liderazgo de estos procesos enfrentan a menudo situaciones de alto conflicto, y pueden verse desmotivados a seguir adelante si no cuentan con un adecuado apoyo político. Por otra parte, es importante que las gerencias que emprenden procesos de modernización combatan el aislamiento y las presiones institucionales generando redes, intercambiando experiencias y promoviendo la cooperación entre pares, tanto a nivel nacional como internacional.

Intentaremos aquí ordenar las interrogantes que hay que responder para definir un nuevo perfil para los gerentes públicos, y enunciar las distintas alternativas para responder a ellas.

3.1.El acceso a los cargos gerenciales

Salvo en los casos de alta gerencia en determinados países, los gerentes públicos no son los llamados a tomar las decisiones políticas. Eso corresponde a las autoridades democráticamente elegidas y a los ministros. Sin embargo, la importancia estratégica que tiene para los gobiernos contar con directivos públicos capaces de realizar las decisiones políticas es tan determinante que, en la práctica, la actividad gerencial se desarrolla en fuerte sintonía y contacto con las decisiones políticas.

Dos factores definen el acceso a los cargos gerenciales. El primero se refiere a la forma de nombramiento y depende de la extensión que se les dé a los cargos de responsabilidad política, o de confianza, dentro del gobierno. El segundo consiste en el tipo de perfil profesional requerido y se define de acuerdo a los mecanismos de selección empleados tanto para los cargos de carrera como para los de confianza.

Algunos países con visiones "gerencialistas" acerca de la gestión pública han tratado de profesionalizar la gerencia, asegurando que esos cargos se asignen a personal políticamente afín con los gobiernos. Es el caso de Gran Bretaña, donde existe un sólido y poderoso servicio civil, en que los cargos gerenciales inmediatamente inferiores a los ministros han estado tradicionalmente en manos de personal de carrera, burócratas profesionales sin conocimientos gerenciales y que usualmente estaban más comprometidos con sus colegas de la administración pública que con el gobierno de turno. La solución, en ese caso, fue recuperar algunas de estas posiciones para el personal de confianza del gobierno, y llenarlas con ejecutivos altamente calificados y políticamente comprometidos.

En Latinoamérica la problemática suele plantearse de otro modo. Cuando los gerentes son de carrera, a menudo son burócratas sin capacidad gerencial. Si son de confianza, en cambio, suelen ser cuadros partidarios o políticos de bajo perfil, sin la formación adecuada.

Las alternativas para enfrentar esta situación deben contemplar un buen equilibrio entre nombramientos políticos y cargos de carrera. Las posiciones más altas de la gerencia exigen de figuras políticamente responsables. Si éstas han de ocuparse con personal de carrera, ha de ser el personal más calificado que cuente con la confianza del gobierno, es decir, que sea elegido por las autoridades políticas entre los funcionarios de carrera. Si se opta, en cambio, por nombramientos políticos de personal externo debe asegurarse que se cumplirán los requisitos técnicos y que no se utilizarán dichos nombramientos para favorecer intereses distintos de los de la buena gestión.

Los demás cargos gerenciales debieran ser cubiertos fundamentalmente con personal interno por varias razones: primero, porque se debe asegurar alguna continuidad en la dirección de la administración pública; segundo, porque mantenerlos como cargos de carrera permite ofrecer una perspectiva laboral interesante para retener a buenos profesionales; y, tercero, porque no se justifica su asignación política dado el tipo de funciones que cumplen, las que pueden ser desempeñadas en mejor modo por personas que conocen bien el sector público y la realidad específica de cada organismo.

Además de buscar una adecuada combinación entre cargos de carrera y de confianza deben considerarse mecanismos adicionales que den mayor flexibilidad y dinamismo al ingreso y promoción de los directivos. La posibilidad de acceso lateral a ciertos cargos, la movilidad horizontal dentro de la administración y la realización de concursos para definir los nombramientos son alternativas útiles en ese sentido, y de fácil aplicación. Un sistema de acceso así concebido tiende a hacer más atractiva la carrera gerencial, y a la vez más competitiva.

3.2 Perfil profesional de los directivos públicos

Un cargo de responsabilidad en la administración pública puede ser desempeñado por profesionales de diversas ramas que cuenten con habilidades gerenciales. Sin embargo, en la mayoría de los casos se requiere, además, de una especialización y experiencia específicas, puesto que la gestión pública tiene diferencias significativas respecto de la gestión privada que debieran ser conocidas por quienes se desempeñan en esos cargos.

¿Cómo lograr que los gerentes públicos cumplan estos requisitos? En el caso de los cargos de confianza, una manera de asegurarlo es haciendo madurar en el mundo político una mayor conciencia respecto de la responsabilidad de conducir el Estado y en la ciudadanía una actitud vigilante y exigente acerca del cumplimiento de esa responsabilidad. Ello puede traducirse en acuerdos explícitos sobre los requisitos para cubrir ciertos cargos o en información transparente respecto de los criterios de nombramiento.

También es fundamental que los partidos fomenten la formación de cuadros profesionales de alto nivel, la respalden e inviertan en ella.

En el caso del personal de carrera, el punto crítico está en el sistema de capacitación del personal, y en la retención de los funcionarios más calificados. El sistema de capacitación está siendo fortalecido en varios países empeñados en programas de modernización del sector público. Los mecanismos elegidos pueden ser: organismos especializados dentro de la administración para la capacitación de todos los funcionarios; organismos externos autónomos que se especializan en la formación de altos gerentes (del tipo de la famosa Escuela Nacional de Administración de Francia); programas universitarios de postergado; becas gubernamentales o de la cooperación para apoyar estudios en el extranjero; cursos especiales dirigidos a gerentes públicos, etc.

Hay tres consideraciones generales a tener presentes al optar por cualquiera de estos sistemas: primero, hay que evitar una solución burocratizada al problema de la capacitación, que las vuelva demasiado rígidas y de lugar a organismos que reproduzcan los clásicos males del sector público (altos gastos administrativos, tendencia a expandirse en exceso, dificultad para adaptarse a nuevas necesidades).

Si se opta por sistemas descentralizados de contratación de la capacitación, que utilicen servicios de organismos capacitadores del sector privado o universitarios, estos problemas se evitan. Cada institución pública debe asumir el problema de la capacitación como un área estratégica, a cargo de unidades bien conformadas, cercanas a la gerencia, que diseñen programas institucionales de capacitación y tengan buenas capacidades de contratación y evaluación.

Sistemas de esa naturaleza también son más adecuados para acoger formas de capacitación laboral más modernas, que buscan desarrollar formas de organizar el trabajo, lenguajes y formas de relación diferentes, o bien, formas de capacitación

permanente en el mismo lugar de trabajo, que hoy son preferidas a los cursos tradicionales.

La segunda consideración es revisar profundamente el tipo de contenidos y de programas de capacitación a utilizarse. El tipo de gerencia pública deseado no se logra a través de buenos técnicos a secas. Los procesos de cambio necesitan de una dirección con liderazgo y con capacidad de pensar a las organizaciones como tal s, de entender sus problemas y solucionarlos. Las deficiencias de los gerentes públicos en la gestión de recursos humanos son incompatibles con las exigencias que imponen los procesos de modernización y de cambio. Las tendencias gerenciales actuales han sacado de la trastienda los temas de personal para transformarlos en una pieza clave de la gestión. En el sector público deberá suceder lo mismo, partiendo por capacitar a los directivos sobre estas materias.

Hay, por otra parte, un conjunto de áreas que exigen conocimientos especiales. Algunas se refieren a funciones de creciente relevancia en los sectores públicos, como la actividad reguladora y la capacidad de contratación externa. Otras guardan relación con la necesidad de visiones transectoriales en el sector público. La especialización sectorial en torno a la actividad de los principales ministerios y servicios públicos puede transformar al Estado en un cúmulo de compartimentos estancos sin ninguna capacidad de integrar globalmente los problemas y las políticas. Las nuevas formas de gestión pública deben estar más abiertas a la coordinación y al diseño interdisciplinario, y la gerencia debe estar preparada para favorecer esos procesos.

Hay que señalar, por último, que mejorar la capacitación de los gerentes sin acompañar este proceso con otras medidas que favorezcan la retención laboral, puede provocar una mayor rotación de personal. Una alta rotación significa, en definitiva, que el sector público no logre consolidar un cuerpo gerencial estable y sólido, y termine subsidiando la formación de gerentes para el sector privado. En realidad, no hay ninguna posibilidad de tener una gerencia pública de alto nivel si no se crean condiciones que la hagan atractiva como carrera, y para ello se requieren medidas dirigidas a mejorar las condiciones y perspectivas laborales.

3.3.Mecanismos de reclutamiento y retención

La gerencia pública debe llegar a ser una alternativa laboral atractiva. Hoy día estamos lejos de que sea así; vemos remuneraciones deprimidas, bajo prestigio social, alta exigencia laboral, escaso reconocimiento. Al mismo tiempo, tenemos un mercado laboral fuertemente agresivo y competitivo, que ofrece muchas posibilidades a todo profesional con cualidades gerenciales.

En ese contexto, la carrera puede parecer perdida para el sector público. Algunas soluciones propuestas han consistido simplemente en llevar las remuneraciones a niveles competitivos con el mercado. Pero pensar que por esa vía se puede garantizar el reclutamiento y retención del personal, y resolver los problemas de motivación y compromiso es de una simplificación excesiva.

Es muy difícil que el Estado llegue a ser realmente competitivo en su nivel de remuneraciones respecto de las empresas. Por lo demás, las empresas siempre tendrán la posibilidad de mejorar su última oferta, opción de la cual el Estado carece. Sin duda se debe hacer un esfuerzo económico importante para lograr que las remuneraciones del sector público, no sólo de los gerentes, sean justas y adecuadas a la dignidad de su función, pero eso se debe complementar con medidas que fortalezcan el atractivo del sector público en aquellos ámbitos en que éste tiene, efectivamente, ventajas comparativas.

Dichas ventajas se producen, en primer lugar, en el plano vocacional. La vocación de servicio público es el primer elemento de atracción de la carrera gerencial dentro del Estado, que puede ser explotado y estimulado. Los discursos gerencialistas han ignorado este atractivo de la gerencia pública, incluso han tendido a negarla, al concentrar la atención exclusivamente en los incentivos económicos y la emulación de la gerencia privada. Fomentar y reconocer esa vocación constituye además una garantía de probidad y compromiso, que es difícil asegurar por otro camino.

Otra ventaja es el interés profesional del tipo de trabajo que se desarrolla en el sector público. La complejidad e importancia de las temáticas que allí se abordan constituye un atractivo significativo para muchos profesionales y gerentes. La retención de esos cuadros dentro del Estado puede depender, entonces, del aseguramiento de condiciones apropiadas para desarrollar bien el trabajo.

Hay mucho territorio que recuperar en cuanto al prestigio y valorización del empleo público. Hasta en los países con más problemas existe una sorprendente cantidad de servidores públicos comprometidos y capaces, movidos por una auténtica vocación de servicio, cuyo trabajo no es reconocido ni valorizado adecuadamente. El sector público no se transformará en un lugar interesante y atractivo mientras se siga ignorando los aciertos y resaltando los errores y problemas. Esto puede tener tanto o más impacto sobre la motivación y retención de los altos funcionarios, que muchas otras de las medidas que más comúnmente se plantean.

3.4. Sistemas de evaluación y control sobre los gerentes públicos

La tendencia a privilegiar los controles ex-post, basados en resultados, por sobre los ex-ante, que examinan el respeto de las normas y el ajuste a los procedimientos, es una tendencia predominante en materia de gestión pública en todo el mundo. Sin embargo, la reconversión general del sector público a sistemas de control ex-post parece tan poco recomendable como la intensificación excesiva de los controles previos.

Desarrollar un mayor control por resultados es conveniente, especialmente respecto de ciertas actividades con productos claramente identificables y medibles. Pero incluso en esos casos, la mantención de formas de control sobre los procedimientos sigue siendo necesaria para prevenir e identificar problemas de corrupción. Se requiere, eso sí, de controles menos formalistas y burocratizados, que no obstaculicen la gestión más allá de lo mínimo necesario.

Lo importante es lograr que el centro del sistema de control deje de ser los procedimientos, y que éste se desplace gradualmente hacia los resultados. Para ello se deben generar sistemas permanentes de evaluación de los resultados de la gestión de cada gerente que se apliquen dentro de la administración, y se complementen con sistemas públicos de información y rendición de cuentas.

Dentro de la administración, el control debe producirse a través de la organización del trabajo, y tiene que ver con la forma en que se definen los compromisos y las tareas de los gerentes en los distintos niveles. Algunas alternativas interesantes en esa dirección, consisten en definir compromisos y metas de gestión oportunamente evaluados, y en utilizar contratos por desempeño que vinculen los nombramientos en cargos gerenciales al cumplimiento de ciertos objetivos de gestión.

Para la evaluación de dichos compromisos, metas y objetivos es necesario establecer indicadores adecuados y realizar evaluaciones periódicas de la gestión. La utilización de los indicadores puede alimentar formas de autocontrol al interior de las propias instituciones. La claridad interna y la desburocratización contribuyen en esa dirección, porque aumentan la transparencia, facilitando por esa vía la visibilidad de los resultados de la gestión y la responsabilidad por ellos.

En general, el control debe basarse en el principio de la confianza y, por sobre todo, debe evitar transformarse en una dimensión paralizante de la acción de los ejecutivos. Esto puede ser tan grave como la corrupción.

El elemento que puede cambiar cualitativamente el problema del control en la administración pública es el escrutinio público. Para la gerencia eso significa dar a conocer sus resultados y hacer accesible al público cómo se desarrolla la gestión. Pero, más allá de sus requisitos administrativos, el escrutinio público sólo es posible si se forma un verdadero hábito colectivo de dar y recibir cuentas públicas y fomentar una cultura de la transparencia y de la información. La situación latinoamericana es muy deficitaria desde ese punto de vista. Revertir esa realidad significa fortalecer las fuerzas y actores externos que debieran actuar como contrapartes vigilantes de la función gerencial: organizaciones ciudadanas, medios de información independientes, parlamentos.

Desde la administración pública se pueden establecer distintos mecanismos que contribuyan en esa dirección, y van desde normativas que otorgan acceso a la información hasta las distintas formas de participación en la gestión (accountability), sistemas de evaluación que incorporen las opiniones de los ciudadanos, formas de gestión que den espacio a la participación de la comunidad y definición de prioridades que se funden en consultas a los usuarios.

Otra línea a desarrollar es la creación de instituciones o mecanismos que protejan la posición del ciudadano ante la administración, como los tribunales de lo contencioso/administrativo o el ombudsman (defensor del pueblo), creando condiciones legales y de financiamiento para permitir su real autonomía.

Por último, deben considerarse también formas de control para un problema crítico en nuestros días, que es la posible cooptación de los altos funcionarios públicos por parte de intereses externos. La fuerte movilidad entre el sector público y el sector privado es un ambiente ideal para que dicha cooptación proliferen. También lo es la proliferación de la contratación externa de bienes y servicios. Es notable el caso de los funcionarios que después de desempeñarse como contrapartes de empresas externas, emigran de la administración pública para ir a trabajar en ellas. Para estos casos se deben formular medidas específicas para prevenir las situaciones indeseadas y para producir incentivos y motivaciones que apunten en un sentido contrario.

4. Palabras Finales

Satisfacer las nuevas exigencias de las instituciones públicas en el ámbito de la gestión con la pura especialización técnica es una simplificación ilusoria. Las decisiones que se toman en la dirección de las instituciones públicas son de una gran complejidad y tienen un efecto social demasiado fuerte como para adoptarlas sobre la base de criterios únicamente tecnocráticos.

Las limitaciones de la tecnocracia en el ámbito de la gerencia pública son fundamentalmente de tres tipos: en primer lugar, ésta no da respuesta a problemas que son materia de decisión dentro del Estado, y que requieren establecimiento de valores, establecimiento de prioridades, cumplimiento de compromisos democráticos y consideración de factores de tipo político.

En segundo lugar, el buen desenvolvimiento de los especialistas en el Estado resulta insuficiente si no está acompañado por la toma de contacto con la realidad social, con las preocupaciones y percepciones de los ciudadanos, elementos que no pueden garantizarse a través de la formación técnica, sino de la experiencia concreta y de la auténtica vocación de servicio público.

En tercer término, los mayores grados de autonomía y flexibilidad de la gerencia respecto a los burócratas tradicionales, pueden plantear serios riesgos de corrupción y de desapego a la vocación de servicio público si no están acompañados por otras medidas de gestión y de fortalecimiento institucional. De ahí que sea necesario complementar los mayores niveles técnicos de los gerentes públicos con un buen sistema de contrapesos y con mayores grados de visibilidad de su gestión.

El camino de cada país para mejorar el funcionamiento del Estado puede contemplar soluciones y prioridades disímiles, pero no puede desarrollarse con éxito si hace abstracción de los estados de ánimo, las motivaciones y visiones de sus actores. Por lo tanto, el buen desarrollo de la gerencia pública puede ser perseguida por variadas vías, pero será, sobre todo, resultado de la revitalización de su misión, de los valores que la animan y de una dignificación de su rol. Para ello es vital que las buenas experiencias sean difundidas y estimuladas, contribuyendo con ello a elevar el prestigio general del servicio público.

La velocidad con que acontecen los cambios y se sobreponen las innovaciones es algo inevitable para el sector público, y eso conlleva que ya no exista un perfil gerencial definitivo como respuesta a las necesidades del Estado. Por el contrario, se observa es una creciente complejidad de la gestión pública, que continuará oscilando entre la política y la tecnocracia, entre la mayor flexibilidad y las necesidades de control, entre la mayor cercanía con las técnicas de gestión y la recuperación de la tradición administrativa y la cultura de la función pública.