

Hacia una Gerencia Pública moderna. Un proceso gradual que deber ser gestionado.

Conceptos teóricos y análisis de caso, líneas de acción implementadas en el CONICET

Jorge L. Atrio – María Sol Piccone¹

-
1. Introducción
 2. Los modelos de organización como origen de la cultura pública
 3. El modelo cultural de la organización pública en Argentina
 4. La gestión de la transición
 5. El CONICET y la transición
 6. Consideraciones de Cierre
-

1.- Introducción

El presente trabajo aborda el tema del proceso de cambio en los modelos de gestión pública, del paradigma “Burocrático Administrativo” al nuevo modelo “Gerencial”, tomando como marco contextual los rasgos más característicos de las instituciones argentinas. En este contexto, se enfatizará la necesidad de contar con un profundo y sostenido seguimiento de dicho proceso de cambio, en pos del éxito del mismo.

La tendencia política actual, y la de por lo menos la última década en la República Argentina, ha dado señales cada vez más claras sobre la intención de implementar a nivel nacional sistemas profesionales de gestión pública. La fuerte orientación al ciudadano en la que se sustentan los modernos esquemas de gestión establece la necesidad de profundos cambios. Para ello, existe ya un marco legal² que define pautas y líneas de acción concretas, promoviendo el modelo gerencial, la planificación estratégica, la dirección por objetivos y otros lineamientos de similar envergadura.

En este sentido, el enfoque planteado en este escrito sitúa el análisis del tema en la etapa de transición entre el tradicional modelo “Burocrático Administrativo” y el moderno esquema de “Gestión Gerencial”, dentro del contexto cultural de la región. La hipótesis que se desarrolla es la que postula **“la necesidad de gestionar la transición”**.

1 Los autores desarrollan actividades en el ámbito de la Gerencia de Evaluación y Planificación (GEP) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Documento presentado en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires, agosto de 2007. (jatrio@conicet.gov.ar / spiccone@conicet.gov.ar)

2 Entre otras normativas sobre el tema se destacan la Ley 25152 (art.5 inc. C) y el Decreto 992/2001.

Se identifica un primer momento de dicha transición donde surgen iniciativas que dan cuenta de un proceso en ciernes en algunas instituciones, sobre las cuales se establece la necesidad de avanzar en un segundo momento, con la incorporación de herramientas y prácticas metódicas que consoliden la implementación del nuevo modelo orientado a resultados.

En este recorrido, se presta particular atención a la incidencia de la cultura institucional sobre los procesos de cambio. La definición de políticas y su implementación son dos instancias estrechamente relacionadas que se encuentran cruzadas por la propia idiosincrasia de los organismos receptores de las nuevas metodologías. La consideración de estos aspectos de la cultura institucional es un componente de suma importancia que también debe formar parte de esa gestión de la transición.

El desarrollo del presente documento se estructura en tres partes. Primero, se expone un breve análisis sobre los modelos organizacionales en la Administración Pública con el objeto de comprender cómo se fueron gestando las actuales prácticas. Seguidamente, y en el marco del análisis de estos modelos, se describen las características principales de los tipos culturales de la Administración Pública Central de la República Argentina. Muchas veces la brecha existente entre el discurso modernizador y la cultura organizacional de nuestras instituciones, es el talón de Aquiles que termina socavando cualquier iniciativa capaz de alterar el *status quo* vigente en las actuales estructuras organizativas. Por ello, es necesario comprender el contexto, la historia y la situación de coyuntura sobre la cual se intenta lograr un avance sostenido hacia el pleno desarrollo del Paradigma Gerencial Público.

Luego de este primer enfoque, se exponen una serie de conceptos teóricos para tratar de identificar “quienes” deben gestionar la transición y “qué” deben gestionar en ella; presentando a su vez algunas de las principales herramientas de gestión moderna.

Finalmente, dentro del esquema teórico establecido en función de aquellos planos de análisis a tener en cuenta en una transición, se expondrá a modo de ejemplo el caso de una institución respecto de su posible inserción en un camino orientado hacia el nuevo modelo de gestión. Así, se identificarán algunas líneas de acción que podrían establecer las bases de un proceso de cambio en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina. Pero también se

destacarán algunos desafíos que surgen en ese avance hacia las profundas transformaciones necesarias.

De esta manera se vislumbrará la significativa importancia de incorporar modernas prácticas de gestión. Las metodologías de Planificación Estratégica y la Gestión para Resultados que ella implica, son herramientas organizadoras que permiten a los niveles de conducción tener un mayor control sobre la implementación de sus políticas. Todo lo cual se orienta, principalmente, a un sólido logro de consensos para arribar a un mayor y más claro panorama del alcance de los resultados obtenidos y a obtener, a la vez que permite definir más acabadamente las líneas de acción que las instituciones decidan poner en marcha. Así, cultura institucional y metodologías de gestión moderna, son concebidos como dos perspectivas de análisis que deben articularse fuertemente para conseguir el éxito del proceso de transición entre paradigmas.

2.- Los modelos de organización como origen de la cultura pública

De la misma forma que observamos la necesidad de tener en cuenta la incidencia de los tipos culturales de nuestras estructuras públicas para la implementación de una gestión moderna, también es preciso conocer los grandes modelos de organización pública que fueron dejando su impronta en muchas de nuestras instituciones. Así se fue conformando una compleja trama cultural que hoy debería enfrentar un profundo cambio para poder incorporar los nuevos conceptos y tecnologías de gestión. Siguiendo la clasificación que hace Fernández Toro (2006:13)³ veremos brevemente algunos aspectos que caracterizan a los modelos de Estado preburocrático y burocrático o racional normativo, con sus posteriores procesos de reforma.

2.1 El Estado preburocrático

El tipo de Estado preburocrático primó durante gran parte del Siglo XIX y su patrón organizativo era el llamado “sistema de botín”. En palabras de Fernández Toro (2006) este Estado “era susceptible de ser secuestrado por intereses políticos, económicos o sociales parciales y ajenos al interés general de toda la sociedad” y entre sus características se destacan el clientelismo (otorgamiento de prebendas y privilegios a

³ Las consideraciones que se describen seguidamente sobre estos modelos incluyen conceptos más ampliamente desarrollados por Julio Cesar Fernández Toro en el primer “*Seminario Internacional sobre Modernización del Estado*”, Buenos Aires, Octubre de 2006.

modo de retribución por la lealtad política) y el patrimonialismo (apropiación de los cargos del Estado para beneficio de los intereses particulares del gobernante y/o de su grupo).

Este modelo de Estado representaba un obstáculo para el desarrollo del capitalismo liberal y la emergente sociedad industrial que empezaba a demandar una determinada racionalidad técnica. En este contexto de democracia formalmente ‘representativa’, de escasa capacidad para dar respuesta a las necesidades sociales y de ausencia de un sistema de función pública profesionalizado, el desempeño del Estado devino ineficiente, costoso y con una total carencia de resultados favorables para la sociedad.

Así se comenzaron a gestar las reformas institucionales en busca de la revalorización de conceptos tales como: eficiencia, eficacia, imparcialidad, honestidad e interés en los procesos de gestión pública. El nuevo esquema que se proponía para el Estado fue el denominado paradigma racional-normativo o burocrático, objeto de estudio del sociólogo Max Weber.

2.2 El Estado racional-normativo o burocrático

Esta nueva concepción estructural del Estado se sustentó en dos principios básicos:

- a) La incorporación de una fuerte racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado.
- b) La distinción y separación entre actividades del Estado que obedecen a una racionalidad netamente política (función de liderazgo) de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (función de la burocracia profesional).

Dicha racionalización se plasmaría a través de mecanismos como la planificación, el establecimiento de prioridades y de estrategias con objetivos claros, y todo esto dentro de los límites presupuestarios. Se establecieron normas administrativas, de procedimiento y de responsabilidades en el ejercicio de la autoridad pública.

Este nuevo modelo basado en carreras administrativas formales, brindaba a los funcionarios técnicos una mayor estabilidad pero también los situaba bajo un control periódico de idoneidad y desempeño. Sin embargo, en la práctica se produjeron algunos

desvíos que, más allá de la teoría que era claramente superadora respecto del paradigma preburocrático, hicieron que se degradara significativamente la dinámica esperada con el cambio. Se comenzaron a identificar problemáticas tales como la rigidez orgánica, la inflexibilidad funcional, el aumento desmedido de funcionarios, la asimetría de responsabilidades y una marcada reducción en la capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades de la ciudadanía. El Estado racional-normativo combatió fuertemente ese “secuestro externo” que se producía en la etapa preburocrática, pero los desvíos del nuevo esquema comenzaban a dar lugar a un nuevo tipo de secuestro del Estado, el “secuestro interno” por parte de los tecnócratas.

En el contexto de los Estados latinoamericanos se encontró un marcado consenso, desde lo normativo, para la adopción del esquema burocrático, pero los intereses coyunturales primaron mayoritariamente sobre cualquier tipo de racionalidad. Las leyes y reglamentaciones orientadas a la puesta en marcha del modelo tuvieron un escaso nivel de implementación. De esta situación surge -en los años noventa- la iniciativa de llevar adelante una serie de reformas que, desde un discurso neoliberal, promocionaban las bondades de una nueva gestión empresarial pública fuertemente regida por ‘el mercado’.

2.3 Las Reformas del Estado

Las falencias que surgieron a raíz de los débiles procesos de implementación del modelo burocrático fueron objeto de críticas provenientes de distintos sectores durante los años ochenta, destacándose entre ellos la mencionada visión economicista del pensamiento neoliberal. Las principales medidas reformistas se orientaron a la máxima reducción del Estado y a la limitación de las regulaciones sobre el mercado al que se le trasladó una importante porción de sus actividades (desregulaciones, privatizaciones, terciarización, etc.). También desde el neoliberalismo se impulsó la implantación de técnicas gerenciales privadas sin ningún tipo de adaptación crítica al contexto de la administración pública.

En definitiva, las reformas de los años noventa no tuvieron otro resultado que la profundización de las problemáticas sociales, el desempleo, la desarticulación de las capacidades de control estatal, la falta de transparencia y la imposibilidad de competir con el sector privado. El cuadro de situación resultante parecía favorecer más a la reinstalación del "secuestro externo", característico de la etapa preburocrática, que a

establecer las condiciones para apuntalar las debilidades de implementación real del esquema racional-normativo.

Este paso en falso que ha significado para la región latinoamericana la estricta adopción de la visión neoliberal y del mercado como único motor del desarrollo, ha permitido revalorizar la función social del Estado. Hoy se comprende que el Estado democrático es un elemento de base para lograr un ascenso equilibrado, con distribución justa e inclusión social. La ausencia del Estado ya no es un escenario posible, pero tampoco lo es la falta de eficiencia y eficacia en su gestión. Las actuales reformas públicas tienen que ver con una nueva concepción de implementación del esquema racional-normativo. En este proceso se debe tender hacia la democratización de lo público, a ampliar el debate, a lograr una mayor transparencia, a tener un Estado con más capacidad de respuesta, con flexibilidad orgánica y funcional, con profesionalismo, eficiente, eficaz y con amplia llegada a todos los sectores sociales, para que estos a su vez, puedan ejercer el necesario control ciudadano sobre las estructuras estatales.

Es preciso trazar el camino para superar los problemas de las experiencias anteriores, pero el contexto actual es complejo. Hoy en la región en general, y en la República Argentina en particular, existe una cultura pública que incorpora todavía fuertes rasgos patrimonialistas y clientelistas, los cuales conviven con aspectos de un racionalismo normativo débilmente implementado. Este marco heterogéneo configura una idiosincrasia pública que no puede obviarse a la hora de llevar adelante un proceso de cambio. Si lo que se pretende es enfrentar la transición hacia un esquema orientado a una gerencia pública, a una gestión para resultados, es necesario tener presente las características y tipos culturales que se fueron gestando en nuestras sociedades.

3.- El modelo cultural de la organización pública en Argentina

La mayoría de los cambios organizacionales implementados a modo de reformas en la República Argentina fueron llevados a cabo a partir de una visión mecanicista, vinculando de manera simultánea dos instancias, por un lado, la formulación de políticas públicas y, por otro, la exitosa implementación de éstas. Sin embargo, entre la definición de las políticas y su aplicación existen una serie de fenómenos que se pueden enmarcar en el concepto de cultura organizacional (Felcman, 2001)⁴.

⁴ En su trabajo el autor realiza un análisis profundo sobre los conceptos que se mencionan respecto del modelo argentino de cultura organizacional pública, el cual se basa en un estudio de

Los procesos de reforma pública llevan implícitos un conjunto de cambios en la cultura de la organización. El no considerarlos no es sólo un factor que de hecho incidió en contra del éxito de las reformas, sino que también contribuyó, negativamente, a afianzar aún más las características tradicionales del modelo cultural público. En el trabajo realizado por Felcman (2001) se elabora un diagnóstico que permite analizar los distintos tipos culturales y los valores laborales que se ponen en juego en la administración pública central de la Argentina. A partir de dicho estudio, efectuado sobre un amplio sector de personal comprendido en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), se obtuvieron las siguientes conclusiones generales.

a. Aquello que más precian y estiman los empleados de la Administración Pública Central (APC) incluye, en primer término, al conjunto de valores denominados “valores laborales básicos” que tienen que ver con mejora de ingresos, estabilidad laboral, ambiente físico agradable y nivel de estrés; en segundo lugar, a los “valores laborales sociales” (buena relación de trabajo con el jefe, cooperación grupal y tiempo libre). Es escasa la importancia asignada a los “valores de reconocimiento” (crecimiento en la carrera, empleabilidad, valorización del trabajo, ser consultado por su superior, trabajar en una empresa importante) y a los “valores de autorrealización” (que el trabajo de uno sea importante para la organización, trabajo creativo, que el trabajo implique tareas desafiantes, libertad en el ejercicio de las tareas, que el trabajo de uno sea importante para la comunidad, dejar huella, aprendizaje continuo en la realización de tareas y que los objetivos estén claramente definidos).

b. Los tipos culturales dominantes son los modelos tradicionales, siendo la cultura organizacional predominantemente apática (alto grado de rutinización de tareas, donde lo más importante es cumplir el procedimiento y no el alcanzar metas) y parcialmente paternalista (se prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas).

c. Existe una percepción de que los niveles de tolerancia de situaciones de incertidumbre tienden a ser bajos, y de distancia respecto de los ámbitos en los cuales se concentra el proceso de toma de decisiones.

campo que forma parte de una investigación realizada en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires.

d. El cambio e innovación organizacional son percibidos con desconfianza y en términos de transgresión, y no como el producto de un desarrollo y maduración institucional.

e. En conclusión, la APC constituiría un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada.

Estos son sólo algunos de los aspectos destacados en el estudio de referencia, pero representan un verdadero mapa de situación que nos permite comenzar a delinear en qué contexto se deben implementar los modelos de gestión para resultados. La escasa flexibilidad de la estructura de muchas de las entidades públicas abona aún más la excesiva burocratización y complejidad de procedimientos, sostenidos en un pronunciado verticalismo organizacional. Este aspecto que también aparece en el trabajo de Felcman es uno de los más complejos y difíciles de modificar, pero en las instituciones de los Estados regionales cada vez más surge como necesidad el avance hacia una eficiente administración de estructuras (Hintze, 1999). Además de estos, existen otros niveles de análisis respecto de las problemáticas detectadas, por ejemplo, los sistemas de remuneración, los mecanismos de evaluación de los recursos humanos y la circulación de información. Sobre este último punto, un amplio margen de empleados de la APC observan que los niveles de dirección no expresan en forma pública sus objetivos y que la información sólo se difunde en los círculos de confianza. En el ámbito general de la organización se divulga únicamente aquello que refiere a normas y procedimientos.

Por todo esto, el modelo de cultura de organización pública en Argentina no está exento de muchos de los vicios del esquema preburocrático, ni de los desvíos en las implementaciones de los conceptos del modelo racional-normativo. Los procesos de cambio no sólo deben apuntar a la implementación de las nuevas tecnologías de gestión, sino que deben hacerlo dentro de este contexto particular. Seguramente, en una primera visión el ambiente resulta adverso, pero no es buena política dejarlo de lado. Gestionar una transición de una Administración Pública hacia una Gerencia Pública que sea eficiente y eficaz, que busque el logro de resultados, implica también acompañar el cambio cultural que, sin duda, debe provocarse en las instituciones. Teniendo esto presente, entonces sí podemos comenzar a hablar de gestionar un verdadero cambio de paradigma.

4.- La gestión de la transición

Como consecuencia de la confrontación de paradigmas vista, nuevamente ha cobrado relevancia, tanto en la teoría como en la práctica, el tradicional problema de las confluencias y diferencias entre la conducción política y la gerencia pública. Las reformas estatales suponen un nuevo rol para dirigentes políticos y para gerentes públicos. Un nuevo Estado gerencial se está gestando; y para ello se requiere una visión política de la gerencia y una orientación hacia los resultados por parte del político.

“El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes -de ahí el nombre de gerencial-. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos.” (CLAD, 1998).

De la cita previa del documento del CLAD se desprende que, si bien los gobiernos no pueden ser una empresa, sí pueden tornarse más empresariales, buscando mayor agilidad y flexibilidad ante los importantes cambios del contexto en el que se desarrollan las organizaciones. La gerencia pública a la que se alude no es el injerto de aquellos mecanismos gerenciales privados de las reformas noventistas, sin adaptación técnica ni consideración de nuestra cultura pública, es el gerenciamiento de un Estado presente. Esto significa incorporar la visión social de la que adolece el mercado, a la vez que establecer procesos que sean democráticos, inclusivos y que contemplen el complejo esquema cultural que se ha venido gestando a partir de los resabios de los viejos modelos estatales. Por ello, en todo este proceso existe una etapa decisiva para plasmar el cambio: es la transición la que va a llevar a la consolidación del nuevo esquema de gestión, el de la gerencia pública.

4.1 Sobre la transición

Las tendencias internacionales y el ámbito global en el que se desarrollan las instituciones en la actualidad, dejan cada vez más al descubierto las fuertes limitaciones que las rígidas estructuras les imponen a dichos organismos. La amplia difusión de las modernas tecnologías de gestión y la necesidad de insertarse en una nueva sociedad basada en el conocimiento, la comunicación, y con una concepción de lo público fuertemente orientada al ciudadano, impulsan de manera sostenida los procesos de cambio. Es por ello que, a partir de la toma de conciencia y de la firme decisión política

de adoptar nuevas prácticas de gestión, con objetivos claros, programas definidos, procesos de evaluación y control, transparencia, inclusión, y apertura a la sociedad, identificamos lo que podríamos denominar el punto de inicio de la transición.

Este período que se extiende hasta la consolidación de las nuevas prácticas, transformando muchas de las pautas culturales típicas de nuestras organizaciones públicas, se puede dividir en dos momentos:

- i. un **primer momento** donde se debe priorizar la difusión de las nuevas prácticas y la búsqueda de consensos para sumar voluntades, donde una buena comunicación es de suma importancia en todos los niveles. Es donde surgirán las primeras iniciativas e implementaciones, seguramente aisladas y con una integración parcial de los distintos sectores, pero comenzando a definir nuevos grupos y formas de trabajo. En este período es preciso identificar capacidades internas ociosas para recuperarlas, evitando por otra parte que los primeros equipos técnicos sean percibidos como aquellos beneficiarios privilegiados de las élites políticas del viejo modelo preburocrático estatal (Fernández Toro, 2006:13-14). Las buenas experiencias en esta etapa son fundamentales, tanto para consolidar el rumbo definido por la línea política como para romper, gradualmente, con algunas resistencias que se sustentan en la desconfianza (Felcman, 2001) y en todo aquello que pueda alterar ese *status quo* que durante años brindó un marco de supuesta estabilidad, sin sobresaltos ni progresos. Y luego,
- ii. un **segundo momento**, en el que se deben comenzar a consolidar las redes de recursos humanos y la articulación de tecnologías. En este período es cuando aquellas innovaciones aisladas de la etapa previa empiezan a transformarse en modos de gestión cotidiana. Los procesos se retroalimentan y mejoran en forma continua a partir de resultados ya obtenidos. El organismo logra hacia su interior una mayor y sostenida integración, tanto horizontal como vertical; y, hacia fuera, extiende y fortalece los lazos con la sociedad. La gestión de los recursos humanos debe afianzarse, definiendo reglas claras y estableciendo las condiciones que garanticen la reconversión y el progreso de las personas de manera sostenida.

Las prácticas y herramientas de una gerencia pública moderna conllevan diversos mecanismos de control y seguimiento, en su implementación y a lo largo de todo su desarrollo. No obstante, es la transición la etapa más crítica donde pueden ocurrir desvíos que entorpezcan el camino hacia los verdaderos objetivos

modernizadores. La profundidad que implica un cambio de paradigma de gestión no puede ser relativizada, ni alivianados sus impactos; por ello, no se deben ahorrar esfuerzos frente a aquellas conductas orientadas al “cambio para que nada cambie”. Pero tampoco pueden incorporarse tecnologías de gestión transversales, abarcativas e inclusivas, desde un reducido ámbito que no sea capaz de llegar a una dimensión institucional amplia. Es la dinámica de trabajo misma la que se transforma en esta etapa.

La mayor asignación de recursos, responsabilidades y flexibilidad de acción de la línea técnica profesional, será tan necesaria como la implementación de mecanismos de ingreso meritocráticos, procesos de evaluación y control de gestión y sistemas de reconocimiento al desempeño. Así como el desentendimiento por parte del Estado de las funciones de control en los noventa fue uno de los principales desaciertos en la implementación del modelo neoliberal de mercado, no tener en cuenta estos mismos principios en el plano intrainstitucional, sería también un importante factor de desvío en el camino hacia el nuevo modelo de gestión.

“(…)Toda transferencia de responsabilidades de gestión implica por lo general la retención, y sobre todo el fortalecimiento, de capacidades centralizadas de formulación de políticas, planificación, información, evaluación y control de gestión por parte de la instancia estatal que decide dicha transferencia.(…)” (OSZLAK, 2001)

Esta definición que establece Oszlak respecto del esquema de distribución de responsabilidades, de la planificación, la evaluación y el control en el plano estatal, podemos tomarla como una herramienta conceptual también aplicable a nivel institucional, con especial atención en el período de transición. El giro necesario del “*capitalismo de mercado*” hacia el “*capitalismo social democrático*” que describe el autor en su texto, conlleva un cambio de modelo en las estructuras nacionales y subnacionales que debe ser acompañado con un moderno concepto de gestión hacia el interior de los organismos del Estado. Por ello, la puesta en marcha del nuevo paradigma gerencial público implica, necesariamente, un período de cambio⁵ que también debe ser gestionado, y es responsabilidad de la conducción política de las instituciones el

⁵ Se establece un paralelo entre este concepto y el definido por KUHN, Thomas en “La Estructura de las Revoluciones Científicas” (1962) cuando explica el período de cambio entre dos paradigmas científicos, y la necesidad de los investigadores de reeducarse en la forma de reinterpretar su ámbito (ver capítulo X de la obra citada). En esa línea, aquí se destaca la necesidad del gestor público de aprender una nueva forma de gestión, con modelos y metodologías propias y reorientando objetivos y recursos. Este aprendizaje será fundamental para el cambio de la cultura de los organismos.

disponer de los medios y dar el impulso necesario para iniciar una verdadera transformación en ese sentido.

4.2 ¿Quiénes gestionan la transición?

El traspaso de un modelo netamente administrativo hacia una gerencia pública real no debe ser meramente discursivo. Este complejo proceso implica una transformación de fondo que debe contar con actores y roles específicos, y que si bien puede ser llevado adelante desde diferentes líneas de trabajo, no es conveniente atar sus tiempos a los de una gestión política. Si bien la decisión política de avanzar en el cambio es clave, para darle continuidad al proceso debe existir un compromiso sostenido de los cuadros profesionales y de los niveles de conducción más altos dentro del escalafón. Para ello, debe haber una conducción técnico-profesional estable e idónea.

“Para dar viabilidad a cambios sustanciales en el régimen de funcionarios, se requiere un amplio consenso entre los actores, decisiones sustentables y un sistema de incentivos a fin de lograr su institucionalización. De lo contrario, frente a la incertidumbre sobre la consistencia y persistencia de las políticas, la burocracia se orienta a mantener las prácticas tradicionales, tornándose proclive a una resistencia, al menos pasiva, frente a las insinuaciones de cambio (...) Es importante disponer de criterios de evaluación de los nuevos modos de gestión para la administración pública en la perspectiva del correspondiente contexto cultural e institucional (...)” (Bonifacio, 2001).

Es importante destacar la situación de los funcionarios en el rol de ‘gerente público’ porque, contando con el apoyo político necesario, deben ser ellos los principales garantes de este proceso de transición. El estudio de esta relación entre el nivel político y el gerencial ha sido abordado, entre otros modelos, a partir de la teoría del *Principal – Agente* (PA) (Boorsma, 1997). En las organizaciones públicas el “Principal” (el político) establece las metas y da a los “Agentes” (el gerente⁶) un presupuesto para el cumplimiento de un conjunto de objetivos. Estos últimos, por su parte, tienen el poder del conocimiento que implica un espacio de discrecionalidad para escoger cursos de acción, hacer propuestas y tomar decisiones. Esta relación asimétrica, en función de la información que cada uno maneja, es la que debe sustentarse en reglas claras, objetivos precisos y en la búsqueda de un equilibrio que tienda a minimizar los costos de seguimiento.

⁶ Cuando se menciona al “gerente” o al nivel “gerencial”, se refiere a las instancias jerárquicas de los funcionarios de carrera que incluyen distintos grados (direcciones, direcciones nacionales, gerencias propiamente dichas, etc.). Por otra parte, cuando se alude al “Principal” o a la “Alta Dirección”, se refiere a los máximos niveles de conducción política de un organismo.

Lo que se destaca es la prioridad de contar con los recursos humanos más aptos para llevar adelante con éxito el cambio. Conceptos tales como: profesionalización, incentivos, mayor discrecionalidad en la toma de decisiones y responsabilidad sobre los resultados, seguimiento, control y rendición de cuentas; son imprescindibles en la conformación de los cuerpos directivos, *no hay management sin managers*. Es necesario establecer una gestión gerencial por competencias y resultados. Esto configura uno de los puntos críticos de los procesos de reforma: se deben garantizar las condiciones para la generación de las capacidades necesarias para actuar en el nuevo paradigma.

En el diseño de las líneas de acción para avanzar en la transición de paradigmas, es también necesario poner un sostenido énfasis en los sistemas de gestión de Recursos Humanos (ej., en la correcta definición de los perfiles y las incumbencias de los niveles gerenciales y directivos, en función de las especificidades de cada cargo y no de las personas que se puedan asumir a priori como candidatos, está la clave para incorporar las mejores opciones para el pleno desarrollo de la dinámica gerencial). Las instituciones deben utilizar mecanismos de reclutamiento que sean una verdadera expresión de cambio, marcando una profunda diferencia respecto de las viejas prácticas clientelistas, propias de la cultura preburocrática.

“El problema es que los sistemas tradicionales de función pública o servicio civil carecen, en general, de la capacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida por las reformas. Tampoco disponen de mecanismos aptos para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos se ha convertido en una prioridad para los reformadores (Murray: 2000,180), y ha obligado a concentrar políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas de servicio civil”. (Longo, 2002)

La existencia de un número suficiente de buenos directivos (el Agente en nuestra aplicación de la teoría PA), y la consolidación de un modelo que los produzca, que proteja y estimule el ejercicio de su función, y que equilibre adecuadamente su peso con el de los demás actores del reparto político-administrativo, son variables cruciales de las reformas institucionales. La transición de un modelo a otro es el momento para formar estos equipos, capacitando los recursos existentes para generar las competencias gerenciales necesarias e incorporando, por los mecanismos adecuados (Longo, 2001), aquellos especialistas que se precisen para el desarrollo de los nuevos conceptos de gestión. Este no es sólo un activo necesario para la transición entre los modelos, sino que es uno de los valores fundamentales para consolidar la transformación cultural que conllevan estos cambios en las instituciones.

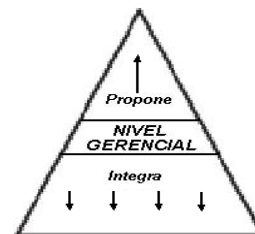
4.3 Sobre las competencias gerenciales

Los equipos de conducción que llevarán adelante el proceso modernizador deberán incorporar competencias gerenciales en reemplazo de las competencias directivas que caracterizaran al paradigma de la administración pública. El nuevo esquema de trabajo trae aparejado un conjunto de acciones complejas que requiere un liderazgo diferente. Entre los principales niveles de análisis de estas nuevas competencias de gestión gerencial se identifican⁷:

- a) Las funciones gerenciales, es decir conjuntos de acciones específicas y necesarias para el logro de objetivos de gestión.
- b) Los estilos gerenciales, es decir la predisposición de comportamiento de los gerentes públicos.
- c) Las habilidades gerenciales, es decir aptitudes y destrezas necesarias para el desempeño gerencial.
- d) Las tecnologías de gestión, es decir instrumentos y rutinas de gestión estandarizados que permiten mejorar las mencionadas funciones, estilos y habilidades gerenciales.

Los estilos y las habilidades gerenciales son características del comportamiento de los miembros de los equipos de gestión individualmente considerados, mientras que las funciones gerenciales son características del comportamiento colectivo de los equipos de gestión. Entre las funciones se cuentan: el desarrollo de procesos para el planeamiento estratégico, la gestión de proyectos, de redes de actores, de competitividad y productividad, de calidad total, de los recursos humanos, de la innovación, del manejo de la imagen institucional, de la evaluación de políticas, del manejo de conflictos, la auditoria integral y el establecimiento de un marco ético del gerenciamiento. En conjunto, son actividades que deben desarrollarse con éxito para resolver problemas y alcanzar los objetivos de la Política Pública.

El tema de las competencias gerenciales es un factor clave en la gestión de la transición. La capacidad e idoneidad técnica de este nivel de conducción (Agente) es indispensable porque serán ellos quienes deban elevar a la línea política las propuestas más viables para la implementación de programas, buscando así el logro de las metas establecidas por la alta dirección (Principal). Pero, por otra parte, también serán estos gerentes los responsables de integrar a las líneas medias y al



⁷ La siguiente clasificación fue definida por SCHWEINHEIM, Guillermo, en el documento elaborado sobre “Políticas Públicas y Desarrollo Local: competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización”.

nivel operativo de la organización, estableciendo fluidas vías de comunicación y diálogo, y generando los espacios necesarios para la reconversión de los recursos humanos. Tanto hacia arriba como hacia abajo en la estructura es necesario generar consensos para avanzar en los distintos planos de gestión.

4.4 ¿Qué se gestiona en la transición?

En los más altos niveles de decisión es común encontrar consenso alrededor de la consigna: “debemos pasar del Paradigma de la Administración Pública al de la Gerencia Pública”, pero no siempre es clara la identificación de los conceptos propios de uno y otro esquema; o la interpretación de dichos conceptos suele diferir entre las personas. En tal sentido, la comparación que se presenta en el siguiente cuadro pretende establecer algunas de las diferencias entre los principales planos de análisis de ambos paradigmas, con el objeto de identificar el “qué” se debe gestionar en la transición.

PARADIGMA ADMINISTRATIVO VS PARADIGMA GERENCIAL⁸		
	PARADIGMA DE ADMINISTRACION PUBLICA	PARADIGMA DE GERENCIA PUBLICA
Orientación	Cumplimiento de Normas y Procedimientos	Logro de Resultados
Criterios	Regularidad	Economía, Eficacia, Eficiencia, Productividad
Proceso Decisorio	Burocrático	Por Objetivos
Políticas Públicas y Prestaciones	Universalismo de las Prestaciones	Segmentación de las Prestaciones
Objetivo de las Prestaciones	Universalidad de la Oferta	Universalidad de la Satisfacción
Población Objetivo	Orientación al ciudadano	Orientación al Cliente Público
Financiamiento	Estatal	Cofinanciación
Recursos Financieros	Subsidio a la Oferta	Subsidio a la Demanda
Modelo Institucional	Monopolio Estatal, Misiones unificadas, Centralismo	Pluralidad de Actores, Misiones en Competencia, Descentralización
Modelo Organizacional	Burocracia Maquinal (Gerencias Funcionales y Divisionales)	Por Proyectos, Por Unidades de Gestión y Resultados. Adhocracia, Matriciales
Gestión de la Alta Dirección Pública	Carrera Administrativa	Gestión Gerencial por Competencias y Resultados
Presupuestación	Por Partidas	Por Programas, Objetivos y Resultados
Indicador de Acción Estatal	Gasto Público por Partidas y Finalidades	Relación Costo-Resultado y Costo-Impacto

⁸ La clasificación que se presenta en el cuadro se realiza en base al detalle del documento elaborado por SCHWEINHEIM, Guillermo; para el “Seminario de Tecnologías Avanzadas de Gestión y Control de Políticas Públicas”.

El primero de los conceptos que se destaca en el cuadro, la orientación, está marcando lo que se puede definir como el hilo conductor que rige a cada uno de estos modelos. El logro de resultados que identifica al modelo gerencial no implica el incumplimiento de normas y procedimientos; este paradigma establece un cambio de prioridades, de formas de trabajo y de relación entre los actores, ubicando al cumplimiento de la normativa no como la meta final, sino como un aspecto más a tener en cuenta en el camino hacia el logro de estas. Siempre se debe tener presente que la principal orientación del nuevo modelo es el logro de resultados y su impacto de cara a la sociedad, la cual no es ajena a estos procesos de cambio y tiene demandas específicas para con las instituciones públicas.

En función del logro de los mismos, y en lo que puede identificarse como el inicio de un cambio de dinámica en la modalidad de conducción, muchos organismos públicos argentinos han incorporado de manera más o menos organizada algunas de las nuevas Tecnologías de Gestión y Control para avanzar en una sostenida transición. Este hecho configura una tendencia positiva hacia la adopción del nuevo modelo de gestión pública en todo el ámbito de la Administración Nacional.

4.5 Las tecnologías de gestión y control

Estas tecnologías que no son esquemas de trabajo totalmente nuevos pero sí han sufrido un proceso de agiornamiento y que son producto de la implementación del nuevo paradigma, deben guiarse por conceptos distintos a los de las pautas culturales del viejo modelo. Existe mucha literatura sobre las mismas y en cuanto a la descripción de cada una de ellas en función de la implementación del modelo gerencial. Ahora bien, situándonos en una etapa de cambio, es necesario comenzar a incorporar algunas de ellas, en forma gradual, desde el **primer momento de la transición**. Por ejemplo:

- Planeamiento Estratégico.
- Dirección por Objetivos / Gestión para Resultados.
- Formulación integral de Programas y Proyectos.
- Sistemas de Control Interno y de Gestión.
- Auditoría.
- Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos.
- Indicadores de Gestión.
- Tecnologías de Gestión de Recursos Humanos.
- Tecnologías de Reingeniería de Procesos, Innovación y Reestructuración Institucional.

No es casual que el planeamiento estratégico encabece esta lista, es una tecnología de gestión organizadora que tracciona la incorporación de otras herramientas. Por ello, aunque en ningún momento se establecen niveles de dependencia entre estas herramientas, sí se identifica en la planificación un mecanismo que facilita la articulación del resto de los instrumentos de gestión. Es importante destacar que esta tecnología en ningún caso altera los objetivos y prioridades definidas por los niveles políticos, sino que establece un esquema organizativo dentro del cual esas mismas autoridades tienen la potestad para definir los rumbos de la institución. Luego también se establece un sistema para el registro, seguimiento y control de las metas y programas definidos. El área encargada de llevar adelante la implementación y seguimiento de esta metodología cumple una función netamente técnica, interactuando con las distintas instancias de toma de decisiones. El planeamiento estratégico no cambia el rol ni las facultades de los actores, sino que pone en juego un proceso participativo que busca establecer consensos, responsabilidades y fortalecer la relación entre la Alta Dirección (el Principal) y las Gerencias de nivel técnico-operativo (el Agente).

Bajo la premisa de tener siempre presente los aspectos culturales que inciden en el proceso de cambio, la aclaración previa no es un tema menor. Es imprescindible la firme decisión política de las más altas esferas institucionales para la puesta en juego de una metodología de planeamiento estratégico. Pero, si dichas autoridades no conciben esta herramienta como un elemento altamente positivo para su gestión sino que, por el contrario, la asumen como un riesgo, estaríamos en presencia de uno de los principales factores del fracaso reformista de los noventa. Hecha esta importante aclaración, podemos definir al planeamiento estratégico como:

“(...) al proceso que integra la visión, la misión y los valores compartidos de una organización en el marco de los escenarios previsibles, para establecer los principales objetivos, metas y políticas, así como la secuencia de las acciones y de las transformaciones requeridas para concretarlos.” (Tesoro, 1999)

Esta planificación debe estar acompañada y articulada con otras herramientas, por ejemplo, la Dirección por Objetivos: modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado (Makón, 2000). Este modelo permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas establecidas para atender las demandas de la sociedad.

Es conveniente utilizar la planificación estratégica situacional⁹ como un ejercicio sobre el cual se apoye un modelo de gestión para resultados, porque permite elaborar acciones estratégicas y colocar a la gerencia operativa bajo un arco direccional claro y de mediano plazo. Por otro lado, la aplicación en este marco de un sistema de evaluación requiere generalmente una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario rever procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar sobre el que descansa la incorporación de este nuevo modelo de gestión. La reingeniería abre espacios de reflexión sistemáticos, introduciendo cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y circuitos administrativos, y de rediseños que involucren mejoras de eficiencia. En conjunto, posibilita orientar los procesos internos al logro de los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico.

Dada la débil coordinación que en muchos casos existe entre la Alta Dirección y las gerencias técnico operativas, es necesario que el esfuerzo modernizador proponga, desde el inicio de la transición, una nueva forma de vinculación entre ambas, definiendo responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos. Con el fin de fortalecer este vínculo, los resultados obtenidos mediante la aplicación de la planificación estratégica y la reingeniería pueden articularse a través de los Compromisos de Resultados de Gestión (CRG). De esta manera, el modelo se hace autosustentable en la medida que existan indicadores de la gestión gerencial en el marco de procesos de seguimiento y monitoreo, y un sistema de incentivos que premie el buen desempeño y, recíprocamente, castigue los incumplimientos.

Así, en línea con los conceptos destacados en la cita previa de O. Oszlak (2001) respecto del plano nacional, observamos cómo hacia el interior de los organismos el modelo de gestión orientado a resultados promueve una fuerte descentralización en la toma de decisiones para que la administración pueda responder a las demandas sociales eficazmente, sin renunciar a la transparencia. Esto implica mayor discrecionalidad y responsabilidad de los niveles gerenciales (del Agente), lo cual fundamenta la necesidad de una correcta gestión de Recursos Humanos que garantice, entre otras cosas, la

⁹ Esta Planificación Estratégica Situacional, a la que también alude Marcos Makón en su trabajo, es un método de esta tecnología de gestión, cuyo principal referente es Carlos MATUS.

incorporación de las capacidades necesarias, con estilos y habilidades de gestión a la altura del paradigma gerencial.

4.6 La gestión de los recursos humanos en la transición

El valor de una correcta gestión de los recursos humanos durante la transición radica, entre otros aspectos, en la necesidad de materializar esa función integradora del nuevo modelo. Una vasta bibliografía que refiere a esta tecnología en los organismos públicos plantea diferentes enfoques a considerar en los procesos de cambio institucional (Hintze, 2002), pero el punto de coincidencia es que el capital humano es uno de los activos fundamentales para el éxito del esquema gerencial. Es necesario implementar una gestión estratégica de los recursos humanos¹⁰, en la cual podamos identificar los siguientes planos de acción:

- a. El diagnóstico de necesidades, búsqueda y selección de los recursos humanos.
- b. Los procesos de reclutamiento a través de sistemas meritocráticos de selección de personal (Prats I Catalá ,2000).
- c. La gestión del desarrollo de la carrera de los recursos humanos; entendiendo en esto los planes de desarrollo del personal, las políticas de remuneraciones, promociones, delegación de responsabilidades (empowerment), enriquecimiento de tareas, integración de equipos.
- d. El gerenciamiento de la capacitación (Pulido, 1999).
- e. La implementación de la evaluación de desempeño de los recursos humanos.
- f. Los sistemas de premios y castigos.
- g. La gestión de los mecanismos de desvinculación (outplacement).

En la articulación de estas herramientas con otros procesos de gestión es necesario, por ejemplo, que tanto los mecanismos de premios como los de castigos sean claros, que estén establecidos a priori y sean conocidos por todo el personal. La implementación de premios es un buen estímulo para lograr adhesiones a los nuevos modelos de gestión. Para esto, una vez más se establece una directa relación con los procesos de planificación estratégica, donde se definen claramente programas, objetivos, prioridades y áreas responsables; en función de los cuales se puede implementar un sistema de premios previsible y sostenido en el tiempo. De esta manera es factible aplicar una importante herramienta de gestión en el marco del modelo gerencial, evitando generar el efecto contrario que pudiera provocar la falta de transparencia,

¹⁰ En el texto de Manuel Villoria MENDIETA, “*El Desarrollo de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*”, Barcelona, 2003; se compara en detalle el modelo de gestión de recursos humanos del paradigma burocrático vs. el modelo de gestión estratégica.

“Emplee indicadores simples que puedan ser claramente comunicados y vincúlelos con incentivos claros. Asegúrese que las medidas de desempeño sean aplicables y coloque el foco todo lo que pueda en resultados, más que en productos. Relaciónelos de entrada con incentivos y premios y no después que concluya el año de gestión.(...)”¹¹

La gestión de los Recursos Humanos, con todas las particularidades que ello implica, no es un tema sencillo por las regulaciones generales que existen para todo el ámbito público. La normativa que define las relaciones del Estado como empleador excede -la mayoría de las veces- el alcance de las instituciones para adecuarlas a su situación. No obstante, el cumplir con las pautas legales establecidas a nivel general no impide que en cada caso se apliquen eficientes mecanismos de selección, evaluación, capacitación e incentivos que promuevan el desarrollo del capital humano. En esta línea, existen algunos organismos que demostraron que el cumplimiento de las normativas puede ser fortalecido con el uso de nuevas herramientas (por ejemplo, la implementación de premios por desempeño). Quizás, el desafío de las instituciones hoy se oriente a la incorporación de estos instrumentos en forma metódica y continua, y con una adecuada articulación que configure una sólida gestión de los recursos humanos.

4.7 Articulando las herramientas de gestión en la transición

Previamente se describió la Planificación Estratégica como una tecnología de gestión organizadora que va dando lugar a la introducción de muchas otras permitiendo construir Escenarios, establecer Objetivos para implementar una Gestión para Resultados, definir Indicadores para llevar adelante los procesos de Evaluación y Control e identificar necesidades de incorporación y capacitación de personal para una correcta Gestión de los Recursos Humanos. Ahora bien, sin estas otras herramientas la Planificación Estratégica no se podría desarrollar completamente. Por otra parte, mencionamos a la Reingeniería de Procesos y a la Gestión Estratégica de Recursos Humanos como fundamentales para el éxito del modelo gerencial, pero no son los únicos. Con similar relevancia se debe considerar la Gestión de la Innovación, circunscripta dentro del Diseño y Gestión de Sistemas, Procesos y Operaciones, en general, e incorporando en particular a las modernas tecnologías informáticas para el manejo de la información.

¹¹ KAMENSKY, John M. “Acuerdos de Desempeño Orientados a Resultados: una herramienta clave para establecer expectativas claras”. La cita se realiza en base a una traducción comentada realizada por Oscar Oszlak.

En base a las consideraciones previas, es que se vuelve necesaria la articulación de unas y otras, teniendo siempre presente las metas institucionales para organizar las herramientas de gestión en función de ellas. Se debe evitar el uso generalizado de sólo alguna de las tecnologías de gestión, ya que ello, por un lado, podría provocar un desvío de las metas originales, asumiendo erróneamente que el objetivo final es la implantación de la herramienta; por otro, se podría distorsionar el alcance de una meta al someter su desarrollo a las características y limitaciones de una herramienta en particular. O peor aún, también existe el riesgo de alterar prioridades o posponer líneas de acción porque una herramienta específica no ofrece una buena solución, – “si la única herramienta que utilizamos es un martillo, todos los problemas se convierten en clavos” - . Por esto, es imprescindible la complementación de las distintas herramientas y, sobre todo, la participación y el compromiso de la Alta Dirección y de los niveles gerenciales en conjunto para lograr la mayor eficiencia y eficacia en su uso.

Finalmente, en esta articulación equilibrada de las herramientas de gestión, tampoco deben estar ausentes las consideraciones acerca los aspectos culturales propios de las instituciones. Esto no significa de manera alguna el llevar adelante implementaciones de tipo *sui generis* ni la alteración de los requisitos y especificidades de las distintas metodologías, sino tener en cuenta la mejor forma de incorporarlas. Si es posible, de manera consensuada y adaptando los tiempos de manera conjunta con quienes deben asimilar los cambios.

“La actitud reticente y desconfiada hacia el cambio queda evidenciada en las respuestas de los empleados. A saber, aproximadamente el 50% considera que no existe facilidad para cambiar la manera de hacer las cosas, que en general no están preparados para responder a los cambios, lo cual queda corroborado por la resistencia interna que enfrentan los intentos de innovación. De esta manera, se explica la baja tendencia a imaginar cambios, la falta de inquietud para aprender cómo enfrentar lo nuevo y la preferencia destacada por los empleados respecto de la adopción de cambios institucionales en forma gradual. Pensemos que el gradualismo puede ser percibido por el sentido común de la gente como sinónimo de mayor control y menor sorpresa; y en consecuencia equivalente de mayor seguridad.”¹² (Felcman, 2001)

Una implementación gradual que no altere la metodología de trabajo propuesta, seguramente modificará los cronogramas preestablecidos; pero si esto implica avanzar en un proceso consensuado y con el compromiso de aquellos cuadros de la estructura de la planta institucional, el beneficio a largo plazo será mucho mayor y también se logrará

¹² El subrayado es a criterio de los autores.

una significativa baja en la resistencia al cambio. Muchas veces el tiempo de las personas no se condice con el previsto en los esquemas de trabajo regidos bajo el enfoque mecanicista, pero tener en cuenta esta variable y ajustar los proyectos en función de la misma, es parte de una gestión que no ignora la perspectiva cultural. Esto significa sumar voluntades que se diferencia radicalmente de una imposición que, si no pone en riesgo todo el proceso de transformación, se encamina por una vía de cambio mucho más compleja.

5. El CONICET y la transición¹³

Basándonos en el encuadre planteado, tanto desde la perspectiva cultural de las organizaciones como en función del “qué”, “quiénes” y “cómo” –herramientas y competencias- gestionar una transición, expondremos el caso de un organismo en particular, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de nuestro país, respecto de su situación frente a un cambio de modelo de gestión.

Como gran parte de los organismos públicos argentinos el CONICET se vio sometido a importantes reformas en los años noventa (CONICET, 2006:54). La coyuntura política y los recursos disponibles a fines de esa década no permitieron realizar las profundas transformaciones que se tornaban cada vez más necesarias. Hoy el contexto ha cambiado. A partir de un sostenido crecimiento presupuestario del organismo y una mayor movilidad de sus recursos humanos (descongelamiento de vacantes) y financieros, se abre un escenario favorable para enfrentar los desafíos que implican avanzar en el cambio.

En este sentido, un primer paso es conocer cuáles son las condiciones de inicio. El CONICET posee una característica importante: tener una conducción representativa de su comunidad. No es un tema menor que el máximo cuerpo colegiado sea elegido en forma directa y democrática por los miembros de la carrera científica de todo el país. Este rasgo, propio de un modelo posburocrático descentralizado, asegura la inclusión de los intereses de quienes son los primeros destinatarios de la gestión, sus investigadores, y por medio de ellos y de su tarea científica, el resto de los sectores sociales. La representación política en el organismo se sitúa en la figura de su Presidente, que es designado en forma directa por el Poder Ejecutivo Nacional, garantizando así un equilibrio en la más alta instancia de conducción.

¹³ La aplicación del caso del CONICET, en el marco teórico establecido por los autores, es una perspectiva crítico analítica propia que no necesariamente refleja una postura institucional.

Además, el mecanismo de renovaciones parciales bianuales del Directorio ya se encuentra consolidado a través del ejercicio ininterrumpido de esta metodología que se puso en práctica hace ya una década. Este hecho fortalece aún más las condiciones de base para avanzar en reformas de mayor profundidad. Por otra parte, a estas condiciones de inicio se suma que, en el máximo nivel de conducción, existe una clara conciencia acerca de la necesidad de incorporar modernas tecnologías de gestión (CONICET, 2006:163), esto expone la decisión política de avanzar en la transición. De esta manera se establece un contexto propicio para impulsar cambios estructurales en el CONICET, entre los cuales identificamos los siguientes avances y los desafíos que ellos implican.

5.1 La estructura orgánica de la Institución: la administración de estructuras (Hintze, 1999) es un tema crucial para el desarrollo de la dinámica y la horizontalización necesaria que postula el paradigma gerencial. En ello el CONICET ha logrado un importante avance. En abril de 2007 se aprobó una nueva estructura orgánica (Dto. PEN N° 310/07) orientada a subsanar los problemas que durante mucho tiempo actuaron en detrimento de la flexibilidad y agilidad que impulsa a los modelos de ‘gestión para resultados’. Además de estos cambios en la estructura de la sede administrativa central del CONICET, se reorganizaron sus Centros e Institutos de investigación en todo el país, diferenciando las tareas netamente científicas respecto de las funciones de gestión administrativa. Este cambio implica también una fuerte descentralización de muchas de las responsabilidades y actividades que hoy se aglutinan en la sede central.

El desafío será poner en marcha esta nueva estructura incorporando otras tecnologías de gestión. Por ejemplo, será preciso utilizar mecanismos de reclutamiento meritocráticos tratando así de no caer nuevamente en los sistemas de ‘patronazgo’ o de ‘confianza’ (Prats I Catalá ,2000) que no son capaces de garantizar la transparencia, el acceso de las mejores capacidades en función del perfil de cada cargo y los mecanismos de control necesarios en el nuevo modelo.

5.2 La disponibilidad pública de información institucional: a fines de 2005 se publicó el banco de indicadores institucional, iniciativa que contribuyó a estrechar lazos con la sociedad y a demostrar transparencia en la gestión. En la descripción de las reformas de los años noventa identificamos la necesidad de un Estado presente, con procesos que tendieran a la democratización de lo público, brindando también información para el

ejercicio de un eficiente control ciudadano. Hoy el CONICET publica mediciones respecto de sus recursos humanos y financieros (insumos), de los productos que resultan de su quehacer científico (patentes y producción científica), así como de otros parámetros que describen temas de interés social (indicadores de género).

El desafío que se plantea en este caso es la consolidación de esta iniciativa para garantizar la continuidad y la calidad de la información que se brinda. El mantenimiento del banco de indicadores debe ser concebido como un compromiso conjunto del organismo. Es necesario formalizar los procedimientos a través de los cuales cada sector pueda proponer las mejores medidas respecto de sus procesos de gestión, las series comparativas más adecuadas para ver la evolución en el tiempo, definir la metodología de cálculo más apropiada, establecer la periodicidad para su actualización y poner a disponibilidad del área correspondiente la información necesaria (en tiempo y forma) para garantizar la actualización del banco de indicadores del Consejo.

5.3 La generación de capacidades internas: en este aspecto se identifica una respuesta positiva del organismo frente a iniciativas particulares de capacitación de su personal. En los últimos años se brindó apoyo, tanto económico como de flexibilidad horaria, para el desarrollo de estudios de distinto nivel y para la asistencia a eventos. En algunas áreas técnicas (informática) se ha podido avanzar aún más, conformando equipos que han logrado transmitir el conocimiento adquirido. Esto significó una función capacitadora y de inclusión desde la misma planta de recursos humanos del organismo, a la vez que se alineaba el desarrollo de capacidades en función de un objetivo institucional.

El desafío será la implementación de un gerenciamiento de la capacitación (Pulido, 1999) integral y sostenido en el tiempo. Sobre todo en los niveles de conducción esta generación de capacidades implica, necesariamente, identificar los problemas institucionales a resolver y definir los objetivos a alcanzar por los sujetos a ser capacitados. Los sistemas meritocráticos de ingresos garantizan las capacidades respecto del perfil del cargo a ocupar, pero el gerenciamiento de la capacitación es un proceso dinámico que debe mantener vigente en todo momento la correspondencia entre la formación de los agentes y las prioridades cambiantes de las instituciones. El cliente, quien demanda, no es el funcionario público, sino la institución para la que trabaja.

5.4 La incorporación de modernas prácticas y tecnologías de gestión: desde este enfoque se destaca la implementación a partir del año 2003 de varios sistemas informáticos a través de los cuales no sólo se introdujo una nueva herramienta técnica, sino que también se realizó un profundo análisis de los procesos de gestión relacionados. Esto también redundó positivamente en una mayor comunicación con la comunidad científica y con sus centros e institutos en el país, mejorando la disponibilidad y calidad de la información que circula entre los mismos. Entre estos avances se destaca el proyecto que, en 2005, encaró la reingeniería de todo el proceso que gestiona el ingreso y las evaluaciones académicas del personal científico de la institución. Esta iniciativa logró articular varias de las tecnologías de gestión, además de utilizar prácticas que representan una verdadera expresión de trabajo horizontal, con metas definidas, asignación de recursos específicos, tiempos preestablecidos y resultados concretos y medibles. Así, la institución comienza a insertarse en la senda trazada por la Administración Nacional en pos del avance hacia la modernización del Estado.

El desafío en la continuidad de este proceso puede ser interpretado, al menos, desde la perspectiva de dos líneas de acción:

5.4.1 Por una parte, es necesario afianzar los mecanismos que permitan realizar una mejora continua de estos procesos, evitando así la obsolescencia de sus desarrollos. Se deben establecer mecanismos de seguimiento y control. Es necesario identificar desvíos y elaborar propuestas de mejoras para que se incorporen cambios y se definan nuevas metas. También es conveniente dar paso a otros instrumentos de gestión que mejoren la performance de lo implementado en aspectos en los que la informatización no tiene alcance (*si la única herramienta que utilizamos es un martillo...*). Seguramente en la dinámica de trabajo, en los cronogramas y en los procedimientos, se podrá encontrar una vía para seguir fortaleciendo los mecanismos de ingreso y evaluación.

5.4.2 En otro sentido, es necesario poder administrar las nuevas oportunidades que devienen de estas innovaciones sin perder de vista la actividad central de la gestión. Al intentar abordar todas las líneas de trabajo que surgen se corre el riesgo de caer en la centralización, aquella misma de la que se trata de salir en el nuevo modelo de gestión. Por ejemplo, a partir de la puesta en producción del nuevo sistema de evaluación el organismo incorporó, y lo seguirá haciendo, un importantísimo acervo documental (publicaciones científicas). Esto abre la oportunidad de brindar un verdadero servicio a la sociedad a través de bibliotecas virtuales, de catálogos en línea o de otras iniciativas

de similar envergadura que logren una mayor inserción del CONICET en la comunidad. Para ello es fundamental una gestión técnica experta en bibliometría, lo cual no es una función central de la sede administrativa del organismo. Al respecto, la descentralización de esta tarea hacia otra estructura especializada en el tema (Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica) es una opción que maximizaría el beneficio de esta ventaja comparativa derivada del nuevo sistema, aprovechando a su vez las capacidades ya existentes. Por otra parte, esto también implicaría que la misma mejora en la gestión interna le devuelva al usuario externo un valor agregado que antes no tenía. Esta sería una verdadera innovación que compense los esfuerzos que muchas veces conllevan los cambios de metodología para los usuarios (CONICET, 2006:182).

5.5 Los estímulos al desempeño: el organismo otorgó en el período 2006 un premio al desempeño relacionado con el desarrollo del proyecto de reingeniería del proceso de gestión y evaluación académica descripto. El directorio del Consejo decidió entregar este reconocimiento a un conjunto acotado de su planta dado que existió una iniciativa concreta con resultados palpables. Quienes otorgaron este estímulo al desempeño conocían en forma clara qué y a quién estaban premiando. La implementación de este tipo de herramientas es una de las grandes deudas de nuestro sistema público, los rígidos esquemas salariales no suelen facilitar su aplicación, en ello también radica la importancia de este logro. El CONICET ha demostrado que puede ponerla en práctica.

El desafío que se plantea en este caso es, en primer término, en cuanto a la continuidad de la iniciativa. No es un elemento positivo a la vista del resto de la planta de recursos humanos que una vez otorgado este reconocimiento, a un grupo específico del personal, se dejara de utilizar esta metodología. Esto puede ser percibido como un rasgo del viejo modelo preburocrático que le quitaría legitimidad al uso de la herramienta. Por otra parte, es importante fortalecer aspectos tales como la divulgación de las líneas prioritarias de trabajo y la igualdad de posibilidades de todos los sectores para sumarse a ellas, a partir de las cuales, con un desempeño destacado real, cualquier agente tenga oportunidad de acceder a este tipo de reconocimiento. Una vez más se vuelve crítico el hecho de tener presente los aspectos culturales, en este caso el establecimiento de reglas claras y la amplia difusión previa (posibilidad para sumarse) y posterior (a quién se premió y por qué), serán aspectos fundamentales para garantizar la transparencia necesaria en el uso de esta herramienta. (ver cita previa de Kamensky).

Esta descripción, que no pretende ser exhaustiva, va delineando algunos de los caminos por los que está avanzando el organismo. Aspectos tales como los convenios de vinculación con el sector productivo y la inserción de recursos humanos (investigadores y becarios) en empresas, son también parámetros que nos permiten identificar una clara prioridad en la búsqueda de resultados que satisfagan a ese “cliente público” que el paradigma gerencial tiene como población objetivo.

A partir de todo esto podemos establecer que hoy “el CONICET está en la transición hacia un modelo de gestión gerencial público”. Dentro del esquema teórico propuesto en este trabajo ubicamos al organismo en el **primer momento** de la transición, dando sus primeros pasos. Sin embargo, el germen de aquellas redes de recursos humanos y de la articulación de herramientas de gestión moderna necesarias para adentrarse en el **segundo momento**, está presente. Para avanzar en esta senda es preciso enfrentar los desafíos, teniendo siempre en cuenta los aspectos culturales y prestando especial atención para evitar los desvíos que podrían producirse en esta etapa. Seguramente, una herramienta como la planificación estratégica será el medio que le permita a la institución articular las distintas instancias de gestión para establecer metas, definir y realizar el seguimiento de programas institucionales, consolidar iniciativas en curso y generar otras que sean innovadoras, e introducir prácticas de trabajo modernas que tornen más ágil y eficiente a su estructura. Así, desde una perspectiva intrainstitucional, se establecerán procesos modernos y de mayor inclusión, y, desde un enfoque más global, se logrará una mayor integración hacia la comunidad, a la vez de coadyuvar a las políticas de desarrollo establecidas por el gobierno nacional¹⁴ para el área, articulando programas y líneas de acción con las metas de desarrollo a nivel país.

6. Consideraciones de cierre

A partir de la descripción de los rasgos característicos de los modelos de administración del Estado (preburocrático y racional-normativo) y de los posteriores procesos de reforma, se identificaron los valores principales que impulsaron estos esquemas de gestión, caracterizando así la compleja trama cultural que hoy se encuentra fuertemente arraigada en los organismos de la región. Esta fisonomía propia de nuestras instituciones públicas es un factor que no suele ser tenido en cuenta en los procesos de

¹⁴ Plan “Bicentenario”, aprobado a fines del año 2006 por el Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC) para el período 2006-2010.

cambio, generando de esta forma un clima adverso para las profundas transformaciones que implica el avance hacia un modelo de gerencia pública. Es aquí donde comienza a tomar relevancia “la necesidad de gestionar la transición”.

El análisis de los tipos culturales de las instituciones públicas argentinas que describe el estudio del Felcman (2001) nos permitió adentrarnos aún más en los niveles de prioridad acerca de nuestros valores laborales, de reconocimiento y autorrealización que, junto a las formas paternalistas y dominantes de muchos de los cuadros de conducción actuales, configuran esa conducta pública apática, distante y, a veces, desconfiada ante los cambios. Por ello, a la hora de presentar las distintas herramientas de gestión moderna que deben incorporarse en la transición de paradigmas, fue la gestión de recursos humanos uno de los planos sobre el que se puso mayor énfasis.

En el análisis de esta etapa de cambio se identificaron dos momentos, uno inicial donde surgen iniciativas más o menos organizadas pero con una clara decisión política de avanzar hacia el nuevo modelo. Y un segundo momento, donde se articulan las modernas herramientas de gestión, se fortalecen las redes de recursos humanos, se implementan metodologías de trabajo en forma continua y se orientan las distintas líneas de acción hacia la consolidación del nuevo esquema. De ahí se estableció la importancia de identificar claramente qué y quién debe gestionar el proceso, así como el detalle de las principales herramientas que, en forma gradual, deben comenzar a incorporarse, siempre desde una perspectiva de inclusión.

Planteados los principales conceptos que caracterizan este proceso de cambio se identificaron, en el caso del CONICET, algunas líneas de acción que nos permitieron situar al organismo en lo que denominamos el ‘primer momento’ de la transición. Se establece un posicionamiento de la institución en un contexto propicio para comenzar a fortalecer las condiciones del modelo de gestión gerencial público, evidenciado entre otras cosas en la presencia de una firme decisión política de llevar adelante profundas transformaciones y en una conducción representativa de la comunidad científica.

Entre las pautas que dan cuenta de un avance hacia el nuevo paradigma se identifica la formalización de una estructura más horizontal que la vigente y con mayor adecuación a una dinámica de gestión ágil, descentralizando funciones y responsabilidades. La apertura hacia la sociedad que implica la difusión de un banco de indicadores, con información sensible respecto de los insumos y productos institucionales, es otra iniciativa que se orienta hacia el fortalecimiento del control

ciudadano necesario en el nuevo modelo. Hacia dentro de la propia estructura, el apoyo a la capacitación y al desarrollo de su personal es también un importante factor que, a la hora de formar equipos técnicos para implementaciones más complejas, tiene buenos frutos. Entre estas iniciativas, fue la reingeniería de uno de los principales procesos de gestión institucional, la evaluación científica, la que le permitió al organismo consolidar el uso de una herramienta informática que, en forma paulatina, se fue incorporando en el último lustro. Finalmente, como derivación de este exitoso proceso, se identificó un primer acercamiento a lo que significa la incorporación de un mecanismo de gestión que premie los desempeños destacados.

Estas líneas de acción, que sumadas a la creciente vinculación con el sector productivo representan señales positivas para un cambio de modelo, también ponen al CONICET frente a desafíos que deberá gestionar para un sostenido avance en la transición. Algunos de ellos tienen que ver con la puesta en marcha de su nueva estructura a través de sistemas meritocráticos que eviten cualquier tipo de *desconfianza* en el entorno; y la consolidación y compromiso sostenido de todas las áreas en la sistematización de los procesos que generan información de la gestión, tanto para su uso interno como para su publicación. Por otra parte, también surge la necesidad de avanzar en un sostenido gerenciamiento de la capacitación en función de las necesidades y metas institucionales, y en el fortalecimiento de las iniciativas en marcha estableciendo procesos de mejora continua, articulando distintas herramientas en pos de los objetivos del organismo, aprovechando las nuevas oportunidades y evitando la centralización de funciones no críticas.

Desde el plano teórico, a la hora de identificar a los principales referentes para llevar adelante la transición, se hizo hincapié en los niveles de mando más altos dentro del segmento de la conducción técnica y profesional: la gerencia (Agente). Desde el enfoque institucional del CONICET, será también este nivel el que deba ser capaz de enfrentar los desafíos ya que serán ellos quienes eleven propuestas hacia los superiores (Principal) y quienes implementen líneas de trabajo integradoras de la planta de recursos humanos. También serán quienes desarrollen programas teniendo en cuenta los tiempos y necesidades de las personas. Por ello, cobran especial relevancia las competencias gerenciales, tanto los estilos como las habilidades de estos conductores deben ponerse en función de los proyectos institucionales y no en conseguir un mejor posicionamiento para un determinado sector.

En este aspecto es aplicable la figura del ‘gerente ecualizador’ que define Bianor Scelza Cavalcanti (2006) en su función de compensador de distorsiones y modelador de decisiones (decision shaper), para garantizar la viabilidad de las pautas definidas por la línea política. Las condiciones del entorno en el camino hacia una gerencia pública no siempre son las más auspiciosas, en la transición hay que insertar nuevas formas de gestión mientras se convive con las viejas estructuras y prácticas, pero es posible hacerlo.

“Muchos administradores públicos pasan por el sector público y dejan un rastro. ¿Cómo se explica? Con las mismas estructuras, no solamente las estructuras administrativas sino también las estructuras sociales, culturales, las cuestiones de corrupción, de clientelismo, de nepotismo, de patrimonialismo.” (Scelza Cavalcanti, 2006)

Como lo observa el autor en su obra, es necesario bajar al campo porque existen experiencias exitosas, pero estos procesos deben ser entendidos como de ‘construcción y reconstrucción cotidiana’. En la transición se debe comenzar a gestionar esta construcción, sumando voluntades en todos los niveles se logrará un verdadero cambio de modelo y de la cultura de las instituciones, modificando no sólo la metodología para el desarrollo de sus actividades, sino también la deslucida imagen que muchas veces tienen los miembros de sí mismos. Es preciso desterrar aquella visión mecanicista que suponía que a partir de la formulación de una política el éxito de su implementación estaba prácticamente garantizado. De esta manera, los resultados de cara a la sociedad no serán sólo los efectos parciales de políticas de mayor asignación de recursos, sino la resultante de una sólida gestión gerencial moderna, inclusiva, profesional, transparente, previsible y sostenible en el tiempo.

Bibliografía y fuentes

- Bonifacio, José Alberto (2001): “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”, VI Congreso Internacional del CLAD Buenos Aires.
- Boorsma, Peter B. (1997): “La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica. Especial referencia a los Países Bajos”, publicado en la Revista del CLAD: *Reforma y Democracia*. (No. 8), Caracas.
- CLAD (1998): “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, documento elaborado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado el 14/10/1998.
- CONICET (2006):, Publicación institucional por el aniversario de los 50 años de la creación del organismo. Edición Nacional (Editora & Impresora), Buenos Aires.
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 310/2007 – Argentina.
- Felcman, Isidoro; Blutman, Gustavo; Méndez Parnes, Soledad (2001): “Modelos de cultura organizacional en la Administración Pública Argentina”, UBA.

- Fernández Toro, Julio Cesar (2006):“La Racionalización y Democratización de la Gestión Pública en tiempos de cambio”, en el Primer Seminario Internacional de Modernización del Estado, Buenos Aires.
- Hintze, Jorge (2002):“Capacidad Institucional y Profesionalización: el enfoque ORH”, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa.
- Hintze, Jorge (1999): “Administración de Estructuras Organizativas”, documento sobre Gestión Pública del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP), Buenos Aires.
- Kamensky, John M; “Acuerdos de Desempeño Orientados a Resultados: una herramienta clave para establecer expectativas claras”, traducción comentada por Oscar Oszlak.
- Kuhn, Thomas (1962): “La Estructura de las Revoluciones Científicas”.
- Longo, Francisco (2002): “Institucionalizar la Gerencia Pública: Retos y Dificultades”. En Primer Congreso Catalán de Gestión Pública, Barcelona.
- Longo, Francisco (2001): “La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad”, ESADE, Barcelona.
- Makón, Marcos Pedro (2000): “El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional”, documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD, República Dominicana.
- Malvicino, Guillermo (2001): “La Gestión de la Calidad en al Ámbito de la Administración Pública. Potencialidades para un cambio gerencial”, documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD, Bs. As.
- Mendieta, Manuel Villoria (2003): “El Desarrollo de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”, Barcelona.
- Oszlak, Oscar (2001): “El Estado Transversal”, publicado en *Encrucijadas*, revista de la Universidad de Buenos Aires, Año 1, Nro. 6.
- Prats I Catalá, Joan (2000): “Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional”, Publicado en la Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya.
- Pulido, Noemí (1999): “Las transformaciones necesarias en la capacitación de los servidores públicos para un Estado en transformación: el proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público”. Trabajo premiado en el XIII concurso de ensayos y monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD.
- Scelza Cavalcanti, Bianor (2006):“El Gerente Ecuilizador: Estrategias para el Sector Público”, en el Primer Seminario Internacional de Modernización del Estado, Buenos Aires.
- Schweinheim, Guillermo; “Políticas Públicas y Desarrollo Local: competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización”.
- Schweinheim, Guillermo; documento de trabajo elaborado para el “Seminario de Tecnologías Avanzadas de Gestión y Control de Políticas Públicas”.
- Tesoro, José Luis (1999): “Transparencia Pública y Tecnologías de Gestión. La Viabilidad de Sistemas con Transparencia Inmanente en la Administración Pública”, publicación de la Dirección Nacional de Estudios y Documentación del Instituto Nacional de la Adm. Pública (INAP), Serie II, Estado y Sociedad Nro. 33, Bs.As.