

**De la Administración Pública a la
Gerencia Pública. El porqué de la
necesidad de gestionar la transición**

Jorge L. Atrio y María Sol Piccone

Jorge Luis Atrio

Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes, 2005. Postgrado en "Conducción y Gerencia de Instituciones Públicas" y "Evaluación de Resultados e Impactos de Instituciones y Programas Públicos" (TOP). Licenciado en Sistemas, Universidad Argentina *John F. Kennedy*. Desde 1994 presta servicios en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Asesor en la Dirección Nacional de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT). Es colaborador permanente de la Red Argentina de Género, Ciencia y Tecnología (RAGCyT). Integró diversos equipos de investigación, entre otros: "Indicadores de Ciencia y Tecnología" (SECyT-Grupo Redes) y "Recursos Humanos en el Sistema de Ciencia y Tecnología" (Fundación Antorchas-Grupo Redes). En colaboración con el INTA participó en el relevamiento nacional para la elaboración de indicadores del sector agropecuario argentino (2007-2008). Ha publicado artículos y presentado ponencias, destacando la "Reforma del Estado. Nuevas configuraciones después de los '90".

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: jatrio@conicet.gov.ar

jlatrio@gmail.com

María Sol Piccone

Licenciada en Sociología con Diploma de Honor de la Universidad de Buenos Aires (UBA), 2003. Desarrolla actividades en la Gerencia de Evaluación y Planificación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Hasta el año 2003 formó parte del equipo de Planificación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Integra diversos equipos de investigación entre los que destacan los proyectos sobre Gestión Pública y Modelos de Calidad y Excelencia. Trabaja en el Proyecto de "Consultorías Familiares". Presta asistencia técnica al Área de Sistematización, Registro y Capacitación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el proyecto del año 2007 "Georeferenciación y Gestión de Calidad". Docente en Ética y Deontología Profesional; ha sido Ayudante de Cátedra de 'Orientación de Procesos Comunicativos y Políticas Comunicativas' en la UBA. Participó en la presentación de la ponencia "Reforma del Estado. Nuevas configuraciones después de los '90" en el IV Congreso Argentino de Administración Pública (agosto de 2007).

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

E-mail: spiccone@conicet.gov.ar

El proceso de cambio en los modelos de gestión pública, del paradigma "Burocrático Administrativo" al nuevo modelo "Gerencial", no es un tema nuevo, pero las dificultades que debe enfrentar su desarrollo dan cuenta de la necesidad de continuar abriendo líneas de análisis para su tratamiento.

De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición *

Introducción

El proceso de cambio en los modelos de gestión pública, del paradigma "Burocrático Administrativo" al nuevo modelo "Gerencial", no es un tema nuevo, pero las dificultades que debe enfrentar su desarrollo dan cuenta de la necesidad de continuar abriendo líneas de análisis para su tratamiento. Al respecto, el presente trabajo aborda esta temática tomando como marco contextual los rasgos y conductas más características de los organismos públicos de la región. En este esquema, se enfatizará la necesidad de contar con un profundo y sostenido seguimiento de dicho proceso de cambio, en pos de su éxito.

El curso de la política actual, por lo menos en la última década en varios de los países latinoamericanos, ha dado señales cada vez más claras sobre la intención de implementar a nivel nacional sistemas profesionales de gestión pública, incorporando el concepto de *calidad*¹ en toda su cadena de valor. La fuerte orientación al ciudadano en la que se sustentan los modernos esquemas de gestión establece la necesidad de profundos cambios. Para ello, existen ya marcos legales² que definen pautas y líneas de acción concretas, promoviendo el modelo gerencial, la planificación estratégica, la gestión para resultados, la dirección por objetivos y otros lineamientos de similar envergadura. Además, desde los organismos nacionales encargados de llevar adelante los procesos de reforma pública son cada vez más las iniciativas que se impulsan por medio de apoyos técnicos específicos³ y a través de eventos de nivel nacional e internacional⁴.

En este sentido, el enfoque planteado en este escrito sitúa el análisis del tema en la etapa de transición entre el tradicional

Recibido: 25-09-2007. Aceptado: 28-01-2008.

(*) Versión revisada del trabajo presentado en el IV Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, agosto de 2007. Los autores agradecen la lectura crítica de Jorge Hintze y sus valiosos comentarios sobre el presente escrito.

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". 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, además del diálogo y la comunicación como mecanismos de acción que deben ser fortalecidos en esta etapa. 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 los aspectos de la cultura institucional es un importante componente que también debe formar parte de esa gestión de la transición.

La estructura del presente documento se desarrolla 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 a nivel regional. 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, presentando también la similitud que en algunos aspectos mantiene con otros países de América Latina. 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 *statu 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 expone una serie de planos que van configurando la etapa de transición que debe ser gestionada a partir de la decisión política para el cambio y las capacidades técnicas para llevarlo adelante, contando para esto con efectivos canales de comunicación internos que promuevan un ámbito de integración entre los distintos actores de este proceso. Seguidamente, se identificará

Cultura institucional y metodologías de gestión moderna son concebidas como dos perspectivas de análisis que deben articularse fuertemente para conseguir el éxito del proceso de transición entre paradigmas.

"*quiénes*" deben gestionar la transición y "*qué*" deben gestionar en ella, presentando a su vez algunas de las principales herramientas de gestión moderna. Se destacará la necesidad de contar con las capacidades técnicas mencionadas para conducir un cambio de esta magnitud y se hará hincapié en la gestión de los recursos humanos y en el perfil de los niveles gerenciales que actuarán bajo la nueva dinámica, los cuales deberán contar con habilidades y estilos de conducción que les permitan, por una parte, mantener una equilibrada relación con la línea política que define las metas institucionales y, por otra, lograr los mejores resultados en la implementación de los programas a su cargo.

Por último, dentro del esquema teórico establecido, se expondrá el caso de una institución respecto de su posible inserción en un camino orientado hacia el nuevo modelo de gestión. Como caso representativo de nuestras estructuras públicas, 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. También se destacarán algunos desafíos que en la mayoría de los casos surgen al avanzar en las transformaciones necesarias.

De esta manera se vislumbrará la importancia de incorporar modernas prácticas de gestión. Las metodologías de Planificación Estratégica y la Gestión para Resultados que ella implica, son modelos organizadores 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 concebidas como dos perspectivas de análisis que deben articularse fuertemente para conseguir el éxito del proceso de transición entre paradigmas.

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), veremos brevemente algunos aspectos que caracterizan a los modelos de Estado preburocrático y burocrático o racional normativo, con sus posteriores procesos de reforma.

a) *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". Este Estado "era susceptible de ser secuestrado por intereses políticos, económicos o sociales parciales y ajenos al interés general de toda la sociedad"; entre sus características se destacan el clientelismo (otorgamiento de prebendas y privilegios a 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). En este esquema, el grado de autoritarismo era elevado, no existía una racionalización técnica, y el límite entre lo privado y lo público se volvía difuso.

Este modelo de Estado empezó a representar un obstáculo para el desarrollo del capitalismo liberal y la emergente sociedad industrial. 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.

Las reformas institucionales que se empezaban a gestar buscaban 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.

b) *El Estado racional-normativo o burocrático*. Esta nueva concepción estructural del Estado se sustentó en dos principios básicos: por un lado, la incorporación de una fuerte racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado; por el otro, la distinción y separación entre las 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.

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.

La programación del presupuesto debía estar 'públicamente regulada' y se debía garantizar la legalidad del gasto por medio de controles institucionales. 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 hicieron que se degradara significativamente la dinámica esperada con el cambio. Surgieron problemas 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.

La imparcialidad y objetividad que Max Weber proponía en su modelo respecto de los funcionarios profesionales fue muy difícil de implementar, incluso en los países más desarrollados. En el contexto de los Estados latinoamericanos hubo un marcado consenso, desde lo normativo, para la adopción del esquema burocrático, pero los intereses coyunturales primaron mayoritariamente sobre cualquier tipo de racionalidad, lográndose un escaso nivel de implementación. De esta situación surge -en los años '90- la iniciativa de llevar adelante una serie de reformas neoliberales que promocionaban las bondades de una nueva gestión empresarial pública fuertemente regida por 'el mercado'.

c) *Las reformas del Estado.* 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 las actividades estatales (desregulaciones, privatizaciones, tercerización, 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.

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 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 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.

Hoy, el contexto es complejo en la región en general, y en la República Argentina en particular, donde existe una cultura pública en la que conviven rasgos patrimonialistas y clientelistas con 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.

El modelo cultural de la organización pública en Argentina

La mayoría de los cambios organizacionales implementados a modo de reformas en 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 el 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 ...[et al], 2001)⁵.

Los procesos de reforma pública llevan implícitos un conjunto de cambios en la cultura de la organización. El no considerarlos ha

Los procesos de reforma pública llevan implícitos un conjunto de cambios en la cultura de la organización. El no considerarlos ha sido un factor que incidió en contra del éxito de las reformas, y también contribuyó, negativamente, a afianzar aun más las características tradicionales del modelo cultural público.

sido un factor que de hecho incidió en contra del éxito de las reformas, y también contribuyó, negativamente, a afianzar aun más las características tradicionales del modelo cultural público. En el trabajo realizado por Felcman ...[et al] (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 (APC) de la Argentina. A partir de dicho estudio, efectuado en un amplio sector de personal comprendido en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), se obtuvieron las siguientes conclusiones generales.

- Aquello que más estiman los empleados de la Administración Pública Central (APC) incluye, en primer término, el conjunto de valores denominados "*valores laborales básicos*"; en segundo lugar, los "*valores laborales sociales*". Es escasa la importancia asignada a los "*valores de reconocimiento*" y a los "*valores de autorrealización*"⁶.

- Los tipos culturales dominantes son los modelos tradicionales, siendo la cultura organizacional predominantemente *apática* y parcialmente *paternalista*⁷.

- Existe una percepción de que los niveles de tolerancia ante 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.

- 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.

- Los niveles de dirección no expresan en forma pública sus objetivos y la información sólo se difunde en los círculos de confianza. En el ámbito general se divulga únicamente aquello que refiere a normas y procedimientos.

- 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 aun más la excesiva burocratización y complejidad de procedimientos, sostenidos en un pronunciado verticalismo organizacional. Este aspecto, que también aparece en el trabajo de Felcman ...[et al], 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).

En línea con los resultados del estudio mencionado, se pueden sumar como elementos explicativos de nuestra cultura pública algunos aspectos que aparecen en el "Análisis Comparado de las Relaciones Laborales en la Administración Pública Latinoamericana" (Bonifacio y Falivene, 2002). Este trabajo propone un índice de desarrollo de las relaciones laborales constructivas en el sector público, para cuya medición se incluyen diez variables. Al aplicar este modelo en Argentina⁸, Costa Rica, México y Perú, el estudio define que no existe un ambiente desfavorable para establecer este tipo de relaciones laborales en dichos países. Sin embargo, al analizar la medición de la "corresponsabilidad en la gestión orientada a resultados" en el ámbito de la administración nacional -centralizada y descentralizada-, es significativa la ausencia de esta variable en los cuatro casos de estudio⁹. Este tipo de situaciones que no inducen a establecer compromisos sólidos entre todos los actores¹⁰ tendientes a consensuar planes y proyectos participativos, es otra característica de nuestra cultura pública regional.

Por todo esto, 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. Gestionar una transición desde 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.

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 asumimos que, si bien los gobiernos no pueden ser gestionados como 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 de los noventa, 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.

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.

Ahora bien, en este período de transición y durante todo el proceso, además de los factores mencionados (la toma de conciencia y la decisión política del cambio), otro elemento clave es la necesidad de

En un *primer momento* se debe priorizar la difusión de las nuevas prácticas y la búsqueda de consensos para sumar voluntades, en el que una buena comunicación es de gran importancia en todos los niveles.

"institucionalizar el diálogo" entre los distintos actores en la búsqueda del mayor consenso posible y la consiguiente participación. Del trabajo citado de Bonifacio y Falivene (2002) queremos rescatar el énfasis puesto en la "capacidad de diálogo" como fuente de negociación y cooperación entre los distintos actores, concepto que también puede extrapolarse al ámbito intra-institucional. Al respecto, los autores observan que "(...) Debe considerarse la capacidad de diálogo y reconocimiento de las partes como negociadores válidos. La existencia de una actitud cooperativa se facilita con la transparencia, apertura y franqueza en la gestión del personal; el acceso a la información sobre la marcha de las organizaciones y su estrategia de actuación; con sistemas y políticas de personal coordinados e integrados; con prácticas adecuadas de gestión de recursos humanos y la consulta continua entre trabajadores y empleadores sobre los mutuos problemas e intereses". Es decir, no sólo hacer hincapié en los roles gerenciales y políticos, sino ver la articulación que planteen entre sí y con el resto de los actores intervinientes en la administración pública, como son los trabajadores y sus 'representantes' (los sindicatos). "(...) se propone abordar en particular las condiciones concurrentes para que las relaciones laborales en el sector público faciliten la cooperación entre los actores, siendo éste un factor que contribuye al logro de los objetivos propuestos por gobiernos que asientan su legitimidad de origen en la democracia pluralista, a la que refuerzan recurriendo a procedimientos igualmente democráticos para, finalmente, obtener resultados que expresan el interés público" (Bonifacio y Falivene, 2002).

Entonces, el 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:

En un *primer momento* se debe priorizar la difusión de las nuevas prácticas y la búsqueda de consensos para sumar voluntades, en el que una buena comunicación es de gran importancia en todos los niveles. En el estudio de Bonifacio y Falivene (2002), la segunda variable identificada como facilitadora de relaciones laborales constructivas es la mencionada "institucionalización del diálogo", que establece que "La existencia regular o permanente de espacios de diálogo con actores representativos, (...) e incluso de los usuarios o destinatarios de las políticas, es un factor constructivo del clima favorable para desarrollar buenas relaciones laborales (...)". Esto,

llevado nuevamente al plano intra-institucional, debe ser tenido en cuenta para lograr una transición exitosa. En este primer momento, y preferentemente dentro de este marco, es cuando 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 ...[et al], 2001) y en todo aquello que pueda alterar ese *statu quo* que durante años brindó un marco de supuesta estabilidad, sin sobresaltos ni progresos.

En un **segundo momento** se debe 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, tanto en su implementación como a lo largo de todo su desarrollo. No obstante, la transición es 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, abarcadoras 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 ve transformada en este proceso.

La puesta en marcha del nuevo paradigma gerencial público implica un período de cambio que también debe ser gestionado, y es responsabilidad de la conducción política de las instituciones el disponer de los medios y dar el impulso necesario para iniciar una verdadera transformación en ese sentido.

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 intra institucional, 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 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 mismo autor, 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 cambio¹¹ que también debe ser gestionado, y es responsabilidad de la conducción política de las instituciones el disponer de los medios y dar el impulso necesario para iniciar una verdadera transformación en ese sentido.

¿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 de los cargos 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).

Cabe resaltar la situación de los funcionarios en el rol de 'gerentes públicos' 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 *Principal-Agente* (PA) (Boorsma, 1997). En las organizaciones públicas, el "principal" (el político) establece las metas y da a los "agentes" (el gerente¹²) 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. "Se destaca a nivel analítico la pertinencia de hacer una separación clara entre las competencias políticas y las gerenciales. Al nivel político, se definen las estrategias generales, las prioridades, las normas de calidad y la distribución de recursos, mientras que incumbe a la gestión administrativa aplicar los objetivos políticos" (Bonifacio y Falivene, 2002).

Lo que se destaca es la prioridad de contar con los recursos humanos más aptos para llevar adelante el cambio con éxito. 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 el establecimiento de una gestión gerencial por competencias y resultados. Esto configura uno de los puntos críticos de los procesos de reforma: se deben establecer las condiciones para la generación de las capacidades necesarias para actuar en el nuevo paradigma.

La existencia de un número suficiente de buenos directivos, 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.

En el diseño de las líneas de acción para avanzar en la transición de paradigmas, se establece también la necesidad de poner un sostenido énfasis en los sistemas de gestión de recursos humanos. Por ejemplo, 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 que aseguren el pleno desarrollo de la dinámica gerencial. Las instituciones deben establecer las condiciones más adecuadas para llevar adelante 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, 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.

Sobre las competencias gerenciales

Los equipos de conducción que llevarán adelante el proceso modernizador deberán incorporar *competencias gerenciales* en reemplazo

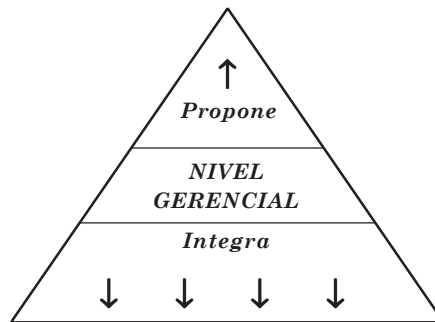
de las *competencias directivas* que caracterizaran al paradigma de la administración pública. El nuevo esquema de trabajo trae aparejado un conjunto de acciones complejas que requieren un liderazgo diferente. Entre los principales niveles de análisis de estas nuevas competencias de gestión gerencial se identifican¹³:

- Las funciones gerenciales, es decir conjuntos de acciones específicas y necesarias para el logro de objetivos de gestión.
- Los estilos gerenciales, es decir la predisposición de comportamiento de los gerentes públicos.
- Las habilidades gerenciales, es decir aptitudes y destrezas para el desempeño gerencial.
- 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 característicos 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 auditoría 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 los gerentes 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 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 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1



¿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 este sentido, la comparación que se presenta en el Cuadro 1 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.

El primero de los conceptos que se destaca en el cuadro, el de la orientación, marca 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 el 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 aquellos. 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 ya que tiene demandas específicas para con las instituciones públicas.

En función del logro de los resultados, 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.

Cuadro 1
Paradigma administrativo vs paradigma gerencial

	Paradigma de administración pública	Paradigma de gerencia pública
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 maquina (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

Fuente: con base en el documento elaborado por Schweinheim (2005).

Las tecnologías de gestión y control

Estas tecnologías, que no son esquemas de trabajo totalmente nuevos pero sí han sufrido un proceso de *aggiornamento* -producto de la implementación del nuevo paradigma-, deben guiarse por conceptos distintos a los de las pautas culturales del viejo modelo. Existe mucha literatura que hace referencia a las mismas y 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,

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).

desde el *primer momento de la transición*. Por ejemplo: gestión para resultados, planeamiento estratégico, formulación de programas y proyectos -con los procesos de control de gestión adecuados-, auditorías, indicadores de gestión, reingeniería de procesos, reestructuraciones y gestión de recursos humanos, entre otras.

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 definidos 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, a partir de la cual deberá interactuar con las distintas instancias de toma de decisiones en el organismo. 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 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 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, puede definirse el planeamiento estratégico como el "(...) 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: 41)

Esta planificación debe estar acompañada y articulada con otras herramientas, por ejemplo, la *Dirección por Objetivos*, entendida como un 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 las organizaciones del Estado en relación con las políticas públicas establecidas para atender las demandas de la sociedad.

La planificación estratégica situacional¹⁴ es un ejercicio que apoya la gestión para resultados, porque permite elaborar acciones estratégicas y colocar la gerencia operativa bajo un arco direccional claro y de mediano plazo. Por otro lado, su aplicación en el 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 revisar 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, permitiendo introducir 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 el esquema conceptual propuesto por Oszlak (2001), observamos cómo hacia el interior de los organismos el modelo de gestión orientado a resultados promueve una fuerte descentralización

El valor de una correcta gestión de los recursos humanos durante la transición radica, entre otros aspectos, en la necesidad de materializar la función integradora del nuevo modelo.

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

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 la 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 humanos¹⁵, en la que podamos identificar los siguientes planos de acción:

- El diagnóstico de necesidades, búsqueda y selección de los recursos humanos.
- Los procesos de reclutamiento a través de sistemas meritocráticos de selección de personal (Prats i Catalá, 2000).
- 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.
- El gerenciamiento de la capacitación (Pulido, 1999).
- La implementación de la evaluación de desempeño de los recursos humanos.
- Los sistemas de premios y castigos.
- 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. En términos de Kamensky (2002): "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 (...)"¹⁶.

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, en el caso argentino 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.

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 estos otros tipos de tecnologías integradoras y herramientas de gestión, la Planificación Estratégica no se podría desarrollar completamente. Por otra parte, mencionamos la Reingeniería de Procesos y la Gestión Estratégica de Recursos Humanos como fundamentales para el éxito del modelo gerencial, pero no son los únicos. Con similar

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.

relevancia se debe considerar la Gestión de la Innovación, circunscrita dentro del Diseño y Gestión de Sistemas, Procesos y Operaciones, en general, e incorporando en particular las modernas tecnologías informáticas para el manejo de la información.

Con base en 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 implementación 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 aun, 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 de 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.

Como lo destacan Felcman ...[et al] (2001), "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*¹⁷.

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 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, lo que se diferencia radicalmente de la imposición que, si no pone en riesgo todo el proceso de transformación, se encamina por una vía de cambio mucho más compleja.

El CONICET, un caso frente a la transición¹⁸

Basándonos en el encuadre planteado, tanto desde la perspectiva cultural de las organizaciones como en función del "qué", "quiénes" y "cómo" -herramientas y competencias- se debe gestionar una transición, presentaremos el caso de una institución en particular a modo de aplicación del esquema propuesto.

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, así como muchas otras instituciones gestoras de la actividad científica en la región, se encuentra hoy frente a la necesidad de fortalecer y modernizar sus procesos de gestión ante las demandas cada vez más dinámicas y cambiantes de la sociedad. Por ello, más allá de las metas y objetivos particulares de este organismo, la situación del CONICET frente a un cambio de modelo de gestión pone de relieve aspectos que hacen a la problemática general y a las oportunidades que surgen en un proceso de transición.

Como gran parte de las estructuras públicas de los Estados latinoamericanos, el CONICET se vio sometido a importantes reformas en los años noventa (CONICET, 2008: 54). La coyuntura política y los recursos disponibles a fines de esa década no permitieron realizar las profundas transformaciones que se tornaban imprescindibles. Hoy, el contexto en el que se desarrollan nuestros países ha variado. Para el CONICET, a partir de un sostenido crecimiento presupuestario 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 con las que se cuenta. El CONICET posee una característica importante: tiene 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.

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 aun más las condiciones de base para poder avanzar en reformas de mayor profundidad. Por otra parte, además de contar con personal idóneo, 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, 2008: 163). Esto da cuenta de la decisión política de avanzar en la transición. De esta manera se establece un contexto propicio para impulsar cambios estructurales en una institución del Estado: "*Decisión y Apoyo Político*", "*Disponibilidad de Recursos*" y "*Capacidades Técnicas de Gestión*" son elementos primordiales de una transición. A partir de ellos, para el caso del CONICET, identificamos los siguientes avances y desafíos.

a) *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 en la implementación de la modalidad de trabajo del paradigma gerencial. En este sentido, el CONICET ha logrado un importante avance. En el mes de abril de 2007 se aprobó una nueva estructura orgánica (Decreto PEN N° 310/2007) orientada a subsanar los problemas que durante mucho tiempo actuaron en detrimento de la flexibilidad y agilidad que impulsa al modelo de 'gestión para resultados'. Además de estos

cambios en la estructura de la sede administrativa central del CONICET, se incluye la reorganización prevista para sus centros e institutos de investigación en todo el país, tendiente a la diferenciación de 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. Será preciso, además de brindar oportunidades y capacitar los recursos humanos de la organización, 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 pueden 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. Luego de esta primera etapa, será también necesario proceder a la descentralización de diversos procesos e instancias de toma de decisión, avanzando así en la transición hacia una sólida reforma gerencial de una estructura pública.

b) *La disponibilidad pública de información institucional.* A fines del año 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 se comenzó a identificar la necesidad de un Estado presente, con procesos que tendieran a la democratización de lo público y con una amplia llegada a todos los sectores. Un elemento necesario para la apertura institucional que implica este tipo de procesos, es brindar información para el ejercicio de un eficiente control ciudadano; "(...) la descentralización y el control social dependen de la existencia de los derechos de los ciudadanos, comenzando por la correcta e irrestricta divulgación de informaciones sobre los órganos públicos" (Bresser Pereira, 2001). A diferencia de años anteriores, hoy el CONICET presenta en forma pública una vasta información 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. Si bien existe un área responsable de la centralización

Sobre todo en los niveles de conducción, el avance en la transición en materia de generación de capacidades implica, necesariamente, la identificación de los problemas institucionales a resolver y la correcta definición de los objetivos a alcanzar por los sujetos a ser capacitados.

y elaboración de las mediciones, el mantenimiento del banco de indicadores debe ser concebido como un compromiso conjunto. Es necesario formalizar los procedimientos a través de los cuales cada sector interno, de manera coordinada, pueda proponer las mejores medidas respecto de sus procesos de gestión, las series comparativas más adecuadas, definir la metodología de cálculo más apropiada, establecer la periodicidad para su actualización y poner a disponibilidad del área correspondiente los datos precisos (en tiempo y forma) para garantizar la actualización de la información pública que se brinda a la sociedad.

c) *La generación de capacidades internas.* En este aspecto se identifica una respuesta positiva del organismo frente a las iniciativas particulares de capacitación de su personal. En los últimos años se ha brindado apoyo, tanto económico como en cuanto a flexibilidad horaria, para el desarrollo de estudios de grado, posgrado y especializaciones académicas, así como para la asistencia a eventos. En algunas áreas más técnicas, como en la informática, se ha podido avanzar aun más, conformando equipos que han logrado transmitir el conocimiento adquirido. Esto significó cumplir 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 en esta línea será la implementación de un gerenciamiento de la capacitación (Pulido, 1999) que sea integral y sostenido en el tiempo. Sobre todo en los niveles de conducción, el avance en la transición en materia de generación de capacidades implica, necesariamente, la identificación de los problemas institucionales a resolver y la correcta definición de los objetivos a alcanzar por los sujetos a ser capacitados. Los sistemas meritocráticos de ingreso 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 necesidades y prioridades cambiantes de las instituciones. El cliente, quien demanda, no es el funcionario público, sino la institución para la que trabaja.

d) *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 (Administración de Subsidios, Datos de Recursos Humanos, Certificación de Servicios y Evaluación), 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. Dentro de 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 ha logrado 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, con tiempos preestablecidos y con resultados concretos y medibles. La dinámica general del proceso también contribuyó a la consolidación de una nueva tecnología informática incorporada al organismo poco tiempo atrás. De esta manera, la institución se comienza a insertar en la senda trazada por la Administración Nacional hacia el desarrollo del Gobierno Electrónico.

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

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 definir indicadores que den cuenta de los resultados en esta primera implementación y establecer mecanismos de seguimiento y control. Es esperable que cada sector involucrado realice su evaluación de manera formal, identificando desvíos y elaborando propuestas de mejoras para que, luego de un análisis integral, surjan las necesidades de cambios y la definición de 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 del personal y de los científicos (evaluadores), en los cronogramas y en los procedimientos, se podrá encontrar una vía para seguir fortaleciendo los mecanismos de ingreso y evaluación.

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, externa o bajo la órbita de la institución (Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica - CAICYT), podría ser una opción que logre maximizar el beneficio de esta ventaja comparativa derivada del sistema implementado, 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 ciudadano 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, 2008: 182).

e) *Los estímulos al desempeño.* El organismo otorgó, en el período 2006, un premio al desempeño relacionado con el proyecto de reingeniería del proceso de gestión y evaluación académica descrito. Como consecuencia directa de esta implementación, que logró coordinar varias herramientas propias del nuevo modelo, el directorio del CONICET decidió entregar este reconocimiento a un conjunto acotado de su planta. En este caso existió una iniciativa concreta con resultados palpables, y quienes decidieron dar este estímulo al desempeño conocían en forma clara qué y a quién se estaba premiando. La implementación de este tipo de herramientas es una de las grandes deudas de nuestros sistemas públicos regionales; 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 sería 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 podría ser percibido como un rasgo del viejo modelo preburocrático, que le quitaría legitimidad al uso de la herramienta. Por otra parte, una vez garantizada la continuidad,

A partir de estas reflexiones podemos establecer que hoy el CONICET está en la transición hacia un modelo de gestión gerencial público. Dentro del esquema teórico propuesto, lo ubicamos en el inicio del primer momento, dando sus primeros pasos.

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, 2002).

Esta descripción, que no pretende ser exhaustiva, va delineando algunos de los caminos por los que está avanzando este 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 estas reflexiones podemos establecer que hoy el CONICET está en la transición hacia un modelo de gestión gerencial público. Dentro del esquema teórico propuesto, lo ubicamos en el inicio del *primer momento*, dando sus primeros pasos. 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. Pero 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 permita 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; además de introducir prácticas de trabajo modernas que tornen más ágil y eficiente su estructura. Pero la falta de esta herramienta es uno de los obstáculos que hoy el organismo debe enfrentar: el no contar con un proceso continuo de planificación que, de manera participativa, logre alinear procesos, objetivos de gestión y recursos, con los controles y readecuaciones necesarias, es un factor que no le permite a la institución introducirse con paso firme en la transición. Logrando esto, desde una perspectiva

La gestión de recursos humanos constituye uno de los planos sobre el que hay que poner mayor énfasis. La fisonomía de nuestras instituciones públicas es un factor que no suele ser tenido en cuenta en los procesos de cambio, generando un clima adverso para las transformaciones que implica el avance hacia un modelo de gerencia pública.

intra institucional, 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 nacional¹⁹ para el área, articulando programas y líneas de acción con los objetivos de desarrollo a nivel país.

Por otra parte, tanto los avances como los desafíos que se identifican en este caso particular, describen situaciones representativas de nuestro modelo público regional. El punto del análisis es la dificultad que muchas veces tienen nuestras estructuras públicas para enfrentar los desafíos en pos de un avance sostenido en la transición de modelos. Bresser Pereira (2001) observa que "los cambios organizacionales y administrativos tienden a moverse a un ritmo más lento que los cambios a nivel político e institucional"; en ello también se sustenta la necesidad de gestionar la transición, de manera gradual pero continua, acompañando así las profundas transformaciones culturales que, sin duda, deben producirse en la idiosincrasia pública de nuestras instituciones y de la sociedad en su conjunto.

Consideraciones de cierre

A partir del análisis de los rasgos característicos de los modelos de administración del Estado (preburocrático y racional-normativo) y de los posteriores procesos de reforma, se identifican 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. Es por ello que, a la hora de implementar las distintas herramientas de gestión moderna, la gestión de recursos humanos constituye uno de los planos sobre el que hay que poner mayor énfasis. Esa fisonomía propia de nuestras instituciones públicas es un factor que no suele ser tenido en cuenta en los procesos de 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*.

En el análisis de esta etapa de cambio se identifican dos momentos, diferenciando así el surgimiento de iniciativas más o menos organizadas pero con una clara decisión política de avanzar hacia el nuevo modelo, de lo que luego será la articulación de las modernas herramientas de gestión, donde se fortalecen las redes de recursos

humanos y se orientan las distintas líneas de acción hacia la consolidación del nuevo esquema. Pero en todo este avance se destaca la importancia de identificar bien *qué y quién* debe gestionar el proceso, así como el detalle de las principales herramientas que gradualmente deben incorporarse, siempre desde una perspectiva de inclusión de los recursos humanos.

Dentro de este marco, el CONICET nos permitió identificar algunas líneas de acción que sitúan a este organismo en lo que es el punto de inicio del *primer momento* de su transición. Esta experiencia pone de relieve una configuración de progresos y desafíos que es característica de muchas de nuestras instituciones públicas, destacando a su vez el rol fundamental de la dirigencia. Por ello, al momento de identificar los principales referentes para llevar adelante la transición, se hace hincapié en los niveles de mando más altos dentro del segmento de la conducción técnica y profesional en los organismos: la gerencia (agente). De esta forma, 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 o área de una organización. En este aspecto es aplicable la figura del "gerente ecualizador" que define 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.

Por todo esto es que en la transición se debe comenzar a gestionar una construcción cotidiana. Sumando voluntades en todos los niveles se logrará un verdadero cambio de modelo y de la cultura de las instituciones, modificando por un lado la metodología para el desarrollo de sus actividades, y por otro, la deslucida imagen tanto de la sociedad sobre sus funcionarios públicos como la que muchas veces tienen estos últimos sobre sí mismos. 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.

Notas

(1) Según Malvicino (2001), calidad es 'la capacidad de un bien o servicio de satisfacer las necesidades explícitas o implícitas del usuario inmediato o último beneficiario de ese bien, es decir, el ente (persona física o jurídica) final por el cual se justifica una acción y el que, a su vez, justifica la existencia del proveedor de dicho bien o servicio'.

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

(3) Ver, entre otras, las webs nacionales: www.sfp.gov.py; www.sgp.gov.ar; www.funcionpublica.gob.mx

(4) Se destaca entre estos eventos la organización por la Secretaría de la Gestión Pública, del primero y segundo "Seminario Internacional sobre *Modernización del Estado*", Buenos Aires, octubre de 2006 y mayo de 2007, respectivamente.

(5) Para mayor claridad la cita se realizará siempre como Felcman ...[et al] (2001), sólo con el nombre del primer autor, pero la coautoría de este estudio, como se registra en la bibliografía, pertenece a Felcman, Blutman y Méndez Parner (2001). En este trabajo, los autores realizan 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 campo que forma parte de una investigación realizada en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires.

(6) "Valores laborales básicos": mejora de ingresos, estabilidad laboral, ambiente físico agradable y nivel de estrés. "Valores laborales sociales": buena relación de trabajo con el jefe, cooperación grupal y tiempo libre. "Valores de reconocimiento": crecimiento en la carrera, empleabilidad, valorización del trabajo, ser consultado por su superior, trabajar en una empresa importante. "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.

(7) Apática: alto grado de rutinización de tareas, donde lo más importante es cumplir el procedimiento y no el alcanzar metas. Paternalista: se prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas.

(8) Este análisis, para el caso argentino, utiliza el mismo universo de estudio que el trabajo de Felcman; fue realizado en el ámbito del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

(9) Para el caso particular de la administración central de México, el estudio también destaca como agravante el muy alto porcentaje de personal de confianza en cargos de conducción, cuyas funciones son permanentes.

(10) Entre estos actores, el estudio de Bonifacio y Falivene destaca el caso específico de los sindicatos.

(11) Se establece un paralelo entre este concepto y el definido por Kuhn (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. 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.

(12) 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.

(13) La clasificación que se presenta seguidamente corresponde a las definiciones de Schweinheim (1998).

(14) Esta planificación estratégica situacional, también referida por Makón, alude a un método específico de esta importante tecnología de gestión, cuyo principal referente es Carlos Matus.

(15) En el texto de Manuel Villoria Mendieta (2003), se realiza una comparación detallada entre el modelo de gestión de recursos humanos del paradigma burocrático y el modelo de gestión estratégica.

(16) En este documento el autor describe experiencias sobre los procesos de institucionalización de estos acuerdos de desempeño. La cita se realiza con base en una traducción comentada realizada por Oscar Oszlak.

(17) Las cursivas son nuestras.

(18) La aplicación del caso del CONICET, en el marco teórico establecido por los autores, es una perspectiva crítico analítica por parte de estos, que no necesariamente refleja una postura institucional.

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

Bibliografía

- | | |
|--|---|
| Bonifacio, José Alberto (2001), "Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada", documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre. | Bonifacio, José Alberto y Falivene, Graciela (2002), "Análisis comparado de las relaciones laborales públicas en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú", Caracas, CLAD. Este documento fue coordinado por el CLAD y |
|--|---|

- forma parte de una serie de trabajos comisionados por el BID para el Diálogo Regional de Política.
- Boorsma, Peter B. (1997), "La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica: especial referencia a los Países Bajos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 8, Caracas, mayo, pp. 163-182.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2001), "Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...", en *Internacional Journal of Political Studies*, N° 3, pp. 143-166.
- Cavalcanti, Bianor Scelza (2006), "El gerente equalizador: estrategias para el sector público", documento presentado en el Primer Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Buenos Aires, 26 y 27 de octubre, organizado por la Subsecretaría de la Gestión Pública y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.
- CLAD (1998), "Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD", Caracas, CLAD. Elaborado por el Consejo Científico del CLAD.
- CONICET (2008), *CONICET: 50° Aniversario 1958-2008*, Buenos Aires, Edición Nacional (Editora & Impresora).
- Felcman, Isidoro; Blutman, Gustavo; y Méndez Parnes, Soledad (2001), "Modelos de cultura organizacional en la administración pública argentina", Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Fernández Toro, Julio César (2006), "La racionalización y democratización de la gestión pública en tiempos de cambio", documento presentado en el Primer Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Buenos Aires, 26 y 27 de octubre, organizado por la Subsecretaría de la Gestión Pública y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.
- Hintze, Jorge (1999), Administración de estructuras organizativas, Buenos Aires, Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, <http://www.top.org.ar/publicac.aspx>.
- _____ (2002), "Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Kamensky, John M. (2002), Acuerdos de desempeño orientados a resultados: una herramienta clave para establecer expectativas claras, Buenos Aires, Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, <http://www.top.org.ar/publicac.aspx>.
- Kuhn, Thomas (1962), *La estructura de las revoluciones científicas*,

- México, Fondo de Cultura Económica.
- Longo, Francisco (2001), *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas. Instituto de Dirección y Gestión Pública.
- _____ (2002), "Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades", documento presentado en el Primer Congreso Catalán de Gestión Pública, Asociación Catalana de Gestión Pública, Barcelona, España, 26 y 27 de septiembre.
- 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 sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de octubre.
- Malvicino, Guillermo (2001), "La gestión de la calidad en el ámbito de la Administración Pública. Potencialidades para un cambio gerencial", documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Oszlak, Oscar (2001), "El Estado transversal", en *Encrucijadas: Revista de la Universidad de Buenos Aires*, Año 1 N° 6, Buenos Aires, abril.
- Prats i Catalá, Joan (2000), "Del clientelismo al mérito en el empleo público: análisis de un cambio institucional", Barcelona, Biblioteca IDEAS, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universitat Oberta de Catalunya.
- Pulido, Noemí (1999), "El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público", tercer premio en el XIII Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Las Transformaciones Necesarias en la Capacitación de los Servidores Públicos para un Estado en Transformación, CLAD, Caracas.
- Schweinheim, Guillermo (1998), "Gestión local, políticas públicas y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización", en *Políticas públicas y desarrollo local*, Juan Carlos Venesia (comp.), Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Fundación Instituto de Desarrollo Regional, FLACSO.
- _____ (2005), documento presentado en el Seminario de Tecnologías Avanzadas de Gestión y Control de Políticas Públicas, coordinado por el Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, Buenos Aires.
- Tesoro, José Luis (1999), "Transparencia pública y

tecnologías de gestión: la viabilidad de sistemas con transparencia inmanente en la administración pública", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación (Serie II. Estado y Sociedad; N° 33). Villoria Mendieta, Manuel (2003), "El desarrollo de los recursos humanos en las administraciones públicas", Barcelona,	Diputació de Barcelona (Papers de Formació Municipal; N° 101). <i>Norma jurídica</i> Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 310/2007 del 29-03-2007: apruébase la estructura organizativa del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en <i>Boletín Oficial</i> , N° 31130, Buenos Aires.
---	---