

# La inversión en recursos humanos de excelencia y la nueva gerencia pública\*

Ignacio Pérez Salgado\*\*

PLANTEA QUE LA NECESIDAD DE DESARROLLAR UNA POLÍTICA TENDENTE A CONTAR CON RECURSOS HUMANOS DE EXCELENCIA, SIGNIFICA CONSIDERAR, POR UNA PARTE, TANTO EL ENTORNO COMO LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y EL SISTEMA DE PERSONAL, ENFATIZANDO FACTORES DE IMPACTO COMO LA RAPIDEZ DE LOS CAMBIOS, LA GLOBALIZACIÓN, LAS LIMITACIONES Y CARENCIAS EN LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

## Introducción

¿Por qué es tan importante la inversión en recursos humanos de

excelencia en el sector público? Porque para el desarrollo de cualquier nación, pero en especial de los países en desarrollo, es fundamental contar con un buen gobierno. Al respecto el Profesor Jeffrey Sachs de la Universidad de Harvard a la pregunta ¿qué hacemos para combatir la pobreza y poder así salvar millones de vidas jóvenes?, responde: para hacer frente a esta situación no basta con tener un buen gobierno, pero añade: “de todas las enfermedades que matan a los pobres ninguna es tan letal como un mal gobierno” (The Economist, 1999).<sup>1</sup>

\* Documento presentado en la “X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos”, durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

\*\* Director del Magister en Gerencia Pública, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.

1. *The Economist*, August 14-20. 1999.

## Inversión en recursos humanos de excelencia

Desarrollar una política tendente a contar con recursos humanos de

excelencia significa considerar, por una parte tanto el entorno como la estructura organizativa de la respectiva organización y por otra el sistema de personal.

## **Entorno**

Entre los factores que a nuestro juicio tienen mayor impacto en relación con el entorno deberían considerarse los siguientes:

- a. rapidez de los cambios;
- b. globalización;
- c. carencia de formación.

### **a. Rapidez de los cambios**

En nuestros días cada vez es mayor la rapidez con que se producen los cambios. En efecto tanto los países como sus gobiernos, se enfrentan con frecuencia a situaciones inestables, que a veces están lejos de sus fronteras pero igual producen importantes impactos en sus economías. Baste mencionar el impacto que tuvo en algunas economías latinoamericanas, la crisis asiática, iniciada con la devaluación de la unidad monetaria de Tailandia, el Bat en julio de 1997. Por lo tanto, los gobiernos deben estar atentos a las tendencias de la economía mundial, y considerar que el tema de la globalización es una variable que

debe estar muy presente en la formulación de la política económica de los países.

### **b. Globalización**

Puede ser definida como un proceso a través del cual el intercambio de bienes y servicios, el flujo de capitales y la tecnología acentúan la interdependencia entre los mercados de los diferentes países. Los factores explicativos de este fenómeno son de diverso orden. Se pueden destacar en particular:

- el dinamismo en el intercambio de bienes y servicios
- la liberalización del mercado de capitales
- la evolución de las redes de comunicación e información

La globalización no es un fenómeno reciente, ya que sobre todo constituye la continuación de desarrollos económicos, cuyos orígenes se pueden encontrar en siglos precedentes. Así, el primer sistema internacional fue establecido primero bajo el liderazgo de España y Portugal y posteriormente de Gran Bretaña, Francia y Holanda. Sin embargo, las bases para el proceso de globalización fueron establecidas en el Siglo XIX en la medida que el sistema de intercambio competitivo al nivel nacional permitía el desarrollo del derecho internacional y de las agencias internacionales, de las redes globales de comunicación y de la

adopción de nociones similares sobre la ciudadanía y los derechos humanos. Después de la Segunda Guerra Mundial, paralelamente al progreso de la ciencia y la tecnología, así como al establecimiento de organismos regionales e internacionales, las relaciones entre los países han experimentado importantes transformaciones permitiendo ver los asuntos internacionales bajo un prisma diferente.

La globalización encuentra su expresión y su apoyo en los mercados financieros y en las redes de comunicaciones. Al mismo tiempo, esto está lejos de tener un efecto directo y único a escala internacional, impactando también las estructuras institu-

cionales al nivel nacional entre ellas la administración pública. Así, actualmente los administradores públicos deben no solamente tener en cuenta los problemas que plantea la situación de un país, sino que además deben tomar conciencia e incluir en su esquema de acción las variables que reflejan la globalización, tales como las ventajas competitivas de las naciones *vis-á-vis*, los otros países y la competencia global. En este proceso de aprendizaje los centros de investigación y las universidades pueden jugar un papel importante a través de la difusión del conocimiento que constituye un determinante esencial del crecimiento económico.

### **c. Carencia de formación**

2. Desde 1996 cuando se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Río de Janeiro (Brasil), dicha institución ha organizado anualmente un Congreso sobre el mencionado tema, lo que ha posibilitado a las distintas organizaciones, ya sean públicas, privadas o universitarias, a analizar y discutir los temas vinculados con la reforma del Estado y del sector público. Por otra parte, en la mayoría de los países de la región, se ha despertado un especial interés por el tema de los recursos humanos, véase por ejemplo: Comité de Modernización de la Gestión Pública (1999): Recursos Humanos en el Sector Público: Experiencias, Análisis y Propuestas, Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.
3. Por su parte el ICAP ha realizado importantes contribuciones al desarrollo de la administración pública en el Istmo Centroamericano, entre las que se pueden mencionar la Maestría en Administración Pública y las investigaciones llevadas a cabo sobre la formación del Estado en los países centroamericanos.

El sector servicios ha experimentado importantes cambios en el nivel mundial. Así, en América Latina el mismo ha tenido un crecimiento mucho más rápido que el industrial. El crecimiento del empleo en este sector está ligado a diversos factores, entre los que se incluyen cambios en los gustos y preferencias de los consumidores, en la normativa jurídica, avances tecnológicos y científicos que han dado lugar a cambios en los estilos gerenciales del sector público. Estos hechos se pueden ver cada vez más en las publicaciones de los dos organismos regionales que se preocupan de la reforma del Estado y de la administración pública: el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD,<sup>2</sup> y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.<sup>3</sup>

## Estructura organizativa

Deben considerarse los siguientes aspectos:

1. descentralización;
2. estructura organizacional;
3. cultura organizacional.

1. *Descentralización.* En una organización, ésta tiene que ver con los niveles jerárquicos en los que se toman decisiones. Como dice Herbert Simon: "Una organización es centralizada cuando las decisiones se toman en los niveles relativamente altos de la organización; y es descentralizada cuando la discrecionalidad y autoridad para tomar decisiones importantes se delega desde los niveles gerenciales superiores a los niveles inferiores" (Nystrom & Strabuck, 1981).<sup>4</sup> La descentralización es un proceso que implica tanto delegación selectiva de autoridad para la toma de decisiones como la implantación de los adecuados controles. Éstos per-

miten recuperar en forma oportuna la autoridad delegada si el proceso de descentralización no cumple con los objetivos establecidos. Como muy bien lo expresa Alfred P. Sloan quien aplicó con gran éxito el concepto de descentralización en la General Motors Corporation: "ha sido tesis de este libro que una buena gerencia descansa en la reconciliación de la centralización y la descentralización, o descentralización con control coordinado" (Sloan Jr., Alfred, 1964).<sup>5</sup>

En el caso de las organizaciones públicas, establecidas en el nivel territorial, el concepto es exactamente el mismo, es decir: autoridad es el proceso, mediante el cual se delega la toma de decisiones desde los organismos centrales a los provinciales y locales. En América Latina, la mayoría de los países tienen como característica la centralización, salvo en el caso de aquellos que cuentan con un gobierno federal como Argentina, Brasil, México y Venezuela, además de Colombia, que aunque no es un Estado federal tiene un alto grado de descentralización en el nivel municipal. Entre los países considerados "federales", no hay duda que Brasil cuenta con una real organización federal y gobernadores de Estados con un buen grado de independencia.<sup>6</sup> En el caso de Argentina, El exministro de Economía Domingo Cavallo fue capaz de imponer

---

4. Nystrom & Strabuck (1981): *Handbook of Organizational Design*, New York: Oxford University Press, Vol. 2, p. 39.

5. Sloan Jr. Alfred (1964): *My Years with General Motors*, New York: Doubleday, chapter 21.

6. Baste recordar los problemas del Presidente Cardoso, durante su primer período presidencial con algunos gobernadores de los Estados.

la disciplina monetaria y fiscal a las provincias.<sup>7</sup>

2. *Estructura organizacional.* En general se puede decir que "organización" es un término que se usa con poco rigor. Algunos dirían que tiene que ver con el comportamiento de todos los que participan en el logro de un determinado objetivo; otros lo igualarían con el sistema total de relaciones sociales y culturales; otros cuando utilizan el término organización se refieren a empresas, servicios públicos, iglesias, partidos políticos. Como función de la administración el término organización implica una estructura formalizada e intencional de roles o posiciones. Esto quiere decir, que además de actuar en una estructura formalizada, la organización está conformada por individuos que representan ciertos roles. Éstos deberán ser diseñados intencionalmente para garantizar que las actividades requeridas por la organización, con el fin de alcanzar los objetivos de la misma, se lleven a cabo en forma

---

7. Las provincias estaban acostumbradas a "emitir bonos" que servían para pagar las compras hechas en los almacenes, lo que en la práctica equivalía a emitir circulante.

8. Véase: Mayo, Elton (1959): *Problemas Humanos de una Civilización Industrial*, Buenos Aires: Ediciones Galatea, Nueva Visión.

9. Ver: Barnard, Chester (1959): *Las Funciones de los Elementos Dirigentes*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

eficiente y eficaz. La primera herramienta que debemos utilizar para reflejar lo que es una estructura organizativa es el organigrama. No hay duda que éste tiene muchas limitaciones, pero nos entrega una serie de informaciones. Así, nos da una idea de qué tipo de organización se trata, cuál es su tamaño, los niveles que tiene y cómo afectan las comunicaciones y la edad de los integrantes de la organización, lo que nos sirve para diseñar las políticas de reclutamiento y ascensos. Por otra parte, un organigrama que esté acompañado del Manual de Organización y del Manual de Procedimiento, y que por supuesto se mantenga actualizado puede ser de gran utilidad, por ejemplo, como herramienta de capacitación.

Hasta el momento nos hemos referido a la organización formal. Como consecuencia de los Experimentos de Hawthorne (Mayo, Elton, 1959),<sup>8</sup> se desarrolló el concepto de grupos informales, agrupaciones basadas en la simpatía, amistad, comunidad de intereses y rasgos comunes. Posteriormente, Chester Barnard (1959)<sup>9</sup> en su clásica obra nos dice que la "organización informal, comprende cualquier actividad conjunta de personas sin un objetivo o programa consciente conjunto, aún cuando contribuya a resultados conjuntos". Más recientemente, Keith Davis profesor de la Universidad del Estado de Arizona, describió la organización informal como: "una red

de relaciones personales y sociales no establecidas ni requeridas por la organización formal, sino que surgen espontáneamente a medida que la gente se asocia entre sí". (Davis, Keith & Newstrom, John, 1985).<sup>10</sup>

La estructura organizacional representa el resultado de la aplicación del "Modelo Organizacional" que se haya diseñado para poder implementar los procesos organizacionales. Los siguientes aspectos deben tomarse en cuenta para la implementación del "Modelo Organizacional":

- a. Especialización y satisfacción del funcionario
  - b. Conflictos organizacionales
  - c. Clima organizacional
  - d. Grupos y comités
- a. *Especialización y satisfacción del funcionario.* Las actividades muy especializadas son fundamentalmente desagradables y desalentadoras. Conducen a la monotonía, al hastío, a la insatisfacción y en definitiva a comportamientos indeseables. Para evitar esta situación se llevan a cabo programas de ampliación o enriquecimiento de la actividad, con lo cual se incrementa o bien la amplitud o la profundidad de la actividad

desarrollada. En los programas de ampliación se le asignan al funcionario tareas adicionales del mismo nivel; en los programas de enriquecimiento se le asignan labores tales como planificación de tareas o control de resultados, que estaban asignadas previamente a los niveles de supervisión.

- b. *Conflictos organizacionales.* El conflicto es una característica de la vida organizacional. Nace de la misma estructura de la organización; produce diferencias en la formulación, implementación y control de misiones, objetivos, políticas, estrategias, programas y procedimientos, entre divisiones, departamentos y otras unidades organizativas. Los conflictos no son necesariamente disfuncionales a la organización, y pueden transformarse en funcionales si se busca la manera de aprovecharlos en beneficio de la organización. En las organizaciones modernas, dado el grado de interdependencia que se da entre las unidades organizativas, así como las diferencias en objetivos y valores la posibilidad de conflicto se incrementa. En todo caso es necesario señalar que si no se enfrenta el conflicto, éste puede tener efectos graves y destructores para la organización.

---

10. Davis, Keith & Newstrom, John (1985): *Human Behavior at Work*, New York: MacGraw-Hill Book Co., p. 308.

Los conflictos organizacionales más frecuentes son:

- En los niveles jerárquicos y departamentales, tanto en la dimensión horizontal como vertical de la organización.
  - Entre la línea y la asesoría, que tienen que ver tanto con la interdependencia que debe existir entre la línea y el estado mayor, como con las diferencias de enfoque que se pueden producir.
  - De roles, que ocurre cuando un individuo o grupo de individuos tienen objetivos y valores distintos e incompatibles.
- c. *Clima organizacional.* Si se quiere entender la conducta de los individuos en las organizaciones, es necesario determinar su ambiente en forma subjetiva, así como cualquier cosa que él entienda que puede afectarlo. Desde el punto de vista de las operaciones, muchos investigadores de administración tienden a describir el clima organizacional en términos de dimensiones, tales como autonomía, estructura, recompensas, consideración, cordialidad y apoyo. Considerado como variable independiente, dicho clima se ha visto que tiene un claro impacto sobre la motivación, satisfacción y rendimiento del funcionario. Así creemos que el clima organizacional puede verse como un puente entre las características formales de la organización y el comportamiento individual.

d. *Grupos y comités*

*Grupos.* Los grupos se constituyen porque sus miembros comparten ciertas percepciones, ideología, valores, creencia y normas. Los grupos se dividen básicamente en formales e informales. Los formales tienen objetivos definidos, cierta estructura establecida, cierto flujo de trabajo previsto. Los informales surgen sin objetivos definidos y aún cuando éstos existan ellos no suelen estar orientados hacia las metas organizacionales.

Dentro de los grupos formales se pueden encontrar divisiones tales como: *grupos de comando* conformados por un supervisor y sus subordinados. *Grupos tácticos*, funcionarios que se agrupan independientemente de la estructura organizativa para llevar a cabo una tarea o proyecto. *Grupos de referencia*, que es una forma que tienen los individuos para clarificar o guiar sus percepciones. La cohesión de los grupos depende de factores tales como: tamaño del grupo, competencia entre grupos y dentro del grupo, posición, metas, ambiente y proximidad, relaciones estables.

*Comités.* Se suele decir que: "comité es un grupo de personas que se reúnen a discutir lo que deberían estar haciendo"; los comités tienen un uso genera-

lizado tanto en el sector público como en el sector privado.

Entre las ventajas de los comités se pueden mencionar las siguientes:

- opinión combinada,
- coordinación, el comité es la herramienta por excelencia para lograr la coordinación horizontal;
- cooperación;
- desarrollo gerencial, como herramienta de capacitación.

Entre las desventajas se pueden citar:

- pérdida de tiempo;
- peligro de dominación y compromiso;
- dificultad para establecer responsabilidades.

3. *Cultura organizacional.* Esta expresión, hace referencia a una serie de creencias y supuestos fundamentales compartidos por los miembros de una organización, que funcionan en el nivel inconsciente y que determinan en cierta manera la imagen que tiene la organización de sí misma y de su entorno. De acuerdo con E.H. Schein

(Schein, 1986)<sup>11</sup> los elementos claves de la cultura de una organización son entre otros los siguientes:

- a. La estandarización observada en la conducta de los empleados cuando interactúan, tales como el lenguaje utilizado y los rituales que rodean los actos de respeto y menoscabo.
- b. Las normas que se desarrollan en los grupos de trabajo.
- c. Los valores dominantes adoptados por una organización como por ejemplo el nivel del personal que recluta o la importancia que se le da a la imagen externa de la organización.
- d. La filosofía que guía la política de la organización, como puede ser la importancia que se le da a los procesos de descentralización.

La cultura de las organizaciones tiene una gran influencia en las políticas de recursos humanos. Así en América Latina, aún cuando se sostiene que existen políticas de personal uniformes para toda la administración del Estado, no hay duda que los funcionarios de determinados servicios, como por ejemplo, los bancos centrales gozan de una serie de privilegios, que no son comunes en otros organismos del Estado.

---

11. Schein, E.H. (1986): *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, CA.: Jossey Bass Publishers.

## Sistema de Personal

El Sistema de Personal o si se prefiere de Servicio Civil es tradicionalmente el primer mecanismo para conformar los órganos administrativos del Estado. Existe por supuesto una larga lista de opciones relativas al desarrollo de una política de personal que se pueden ilustrar por preguntas como las siguientes:

- *Reclutamiento:* ¿abierto o cerrado?
- *Bases de la selección:* ¿Selección para una carrera o para un programa?
- *Evaluación de cargos:* ¿El “ranking” está basado en posiciones o personas?
- *Capacitación y desarrollo:* ¿Debe la capacitación y la movilidad en la escala jerárquica estar basada en criterios elitistas o no elitistas?
- *Evaluación del desempeño:* ¿Debe el sistema de remuneraciones estar basado en el mérito o en una fórmula fija?

Por supuesto que no hay una sola respuesta a estas preguntas, y como se organiza y opera el sistema de personal varía de acuerdo con las jurisdicciones políticas. En los países más avanzados, la función de personal es una empresa de gran complejidad, llena de profesionales

especializados comprometidos en actividades tales como: exámenes competitivos, capacitación, clasificación de cargos y supervisión de cumplimiento con las leyes destinadas a promover representatividad y otros roles sociales. En los países en desarrollo el aparato existente para llevar a cabo la función de personal es probable que sea menos especializado.

En el análisis de los sistemas de personal en los países en desarrollo debemos buscar la relación entre política, administración y sociedad civil. En países como algunos de Centroamérica, que están en proceso de reconstrucción como consecuencia de los conflictos ocurridos en décadas pasadas, el sistema de servicio civil es al mismo tiempo, tanto el sujeto como el objeto del cambio. En general, las reformas institucionales llevadas a cabo son de dos tipos: a) aquellas relacionadas con el orden constitucional y b) aquellas que están enfocadas al mejoramiento del desempeño. Las primeras tienen sus antecedentes en la historia y en las ideas acerca de la gobernabilidad, es decir, acerca del Estado, del gobierno, del derecho público y de la ciudadanía. Las otras están basadas en la experiencia y en las ideas acerca de la organización y la gerencia. El deseo por las reformas relacionadas con la división de las reglas de la gobernabilidad está expresada en la demanda popular por democracia, transparencia y *accountability*. El énfasis está puesto en las reglas del proceso político y el papel del Estado en la vida de los ciudadanos.

Tratando de caracterizar el Servicio Civil y su evolución en los países en desarrollo (Bekke, James & Toonen, 1996)<sup>12</sup> podemos clasificar a los estados como integrales, patrimoniales y custodiales. En el caso del Estado integral, la mayoría de los países de América Latina entre los años cuarentas y los setentas consideraron al Estado como una guía y una pieza central de la estrategia nacional de desarrollo, asignando a éste el monopolio en la asignación de los recursos como una forma de proteger la integración nacional y el desarrollo económico. No hay duda que Costa Rica cae dentro de esta clasificación. Otros países centroamericanos en especial aquellos que tuvieron gobiernos dictatoriales, caen dentro de la clasificación del Estado custodio, cuya característica era que el Servicio Civil, seguía siendo civil y actuaba como agente entre el gobierno y los grupos corporativos. El Estado patrimonial puede identificarse mejor en los países africanos donde el "clientelismo" está relacionado con criterios étnicos, de clan o religioso. Este enfoque está combinado con un importante apoyo del Gobierno Central sobre la base de que es necesario un control sobre la economía para asegurar una participación equitativa para todos.

Invertir en recursos humanos de excelencia significa, desde nuestro

---

12. Véase: Bekke, Hans; Perry, James & Toonen, Teho (1996): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.

punto de vista, la profesionalización del Servicio Civil y no hay duda que aquellos países con fuertes tradiciones estatales (Alemania, Francia, España, Italia, Gran Bretaña) son los que han logrado los mejores resultados en la profesionalización del servicio civil.

Volviendo a América Latina, es interesante consignar que la denominación más autóctona de administración de personal fue convertida en servicio civil debido a la influencia anglosajona. Por su parte, el centro destinado a la capacitación del personal superior de la administración pública fue denominado Escuela Nacional o Superior de Administración Pública siguiendo el modelo francés. Así, en la década de los sesentas y setentas con la asistencia de las Naciones Unidas y de la cooperación bilateral, la mayoría de los países de América Latina establecieron escuelas e institutos de administración pública. Entre ellos se pueden mencionar: la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, de Colombia, hoy transformada en Universidad de Administración Pública, que contó con la colaboración de la Ecole Nationale d'Administration, ENA, de Francia y las Naciones Unidas; la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, de Perú posteriormente transformada en Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, también apoyada por las Naciones Unidas; la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela y los Institutos Nacionales de Administración Pública, INAPs, de Argentina, Guatemala y Nicaragua.

La estrategia desarrollada por la cooperación técnica en América Latina, tuvo un enfoque eminentemente legal siguiendo la cultura administrativa imperante en la región, en el sentido que lo más importante era asegurarse que las decisiones en el sector público se ajustaran a derecho independientemente de su eficiencia. En este sentido se llevaron a cabo todas las formalidades destinadas a promulgar la Ley de Servicio Civil y establecer la respectiva Oficina de Personal o Servicio Civil para administrar la ley. En la práctica, este enfoque no tuvo ningún impacto en el mejoramiento de los sistemas de personal. Así, América Latina imitó las formalidades, pero nunca implementó una estrategia como la seguida, por ejemplo en los Estados Unidos, en donde ya en 1883 el Presidente Arthur firmó la Pendleton Act creando, mediante el establecimiento de la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos (U.S. Civil Service Commission), el sistema del mérito. Sin embargo, fueron necesarios 76 años para que el 85.5% de los empleados norteamericanos formaran parte de dicho sistema (Shafritz, Ricucci & Hyde, 1992).<sup>13</sup> En América

Latina se han realizado importantes esfuerzos para incluir a la mayor parte de los servidores públicos en el servicio civil. No obstante, el sistema del "botín político" sigue dominando el reclutamiento del personal público en la mayoría de los países de la región.

Dadas las dificultades existentes para implantar el sistema del mérito, la estrategia indicada pareciera ser la de llevar a cabo la reforma del servicio civil en los niveles superiores de la administración del Estado, como primera etapa de una profunda reforma del sistema de personal en América Latina. Al respecto, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, fue pionero en este campo con el establecimiento del Programa de Maestría en Administración Pública, destinado justamente a formar los futuros gerentes del sector público de Centroamérica. Este modelo ha sido imitado en toda América Latina y hoy día son numerosos los Programas de "Magister" o Maestría que existen en la Región, los que serían largo de enumerar. Baste decir que solamente en Chile, existen en este momento tres programas de este tipo dos en la Universidad de Chile y uno en la Universidad de Santiago de Chile. Por lo demás, hace solamente un mes el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado del Ministerio Secretaría General de la Presidencia convocó a un "Taller de Discusión" para analizar la "Propuesta Preliminar de un Sistema de Formación y Contenidos Mínimos para un Curriculum para la Formación de Directivos Públicos".<sup>14</sup> Es decir, que existe una preocupación real en la región por la formación de

13. Shafritz, Jay; Ricucci, Norma; & Hyde, Albert (1992): *Personnel Management in Government: Politics and Process*, New York: Marcel Dekker Inc.

14. La expresión "Directivos Públicos" reemplaza a la de "Gerentes Públicos". Si bien éste es un problema semántico, hay determinados grupos que insisten en que aquellos que ocupen cargos superiores en la Administración del Estado, deben llamarse "Directivos Públicos" y no "Gerentes Públicos".

recursos humanos de excelencia para el sector público. El enfoque se ha concentrado en los niveles ejecutivos, es decir, en los “gerentes públicos”. Teniendo presente que este enfoque es aparentemente el favorecido en la Región, se abordará a continuación el tema de la Gerencia Pública y cómo el desarrollo de ésta puede influir, en la inversión en recursos humanos de excelencia.

## La nueva gerencia pública

### La gerencia y la política pública

Dentro del campo de la política pública, se han utilizado una serie de enfoques sobre la gerencia pública, con el fin de progresar en la comprensión de su teoría y de su práctica (Terry, 1998).<sup>15</sup> Estos enfoques son los siguientes:

- a. Gerencia Analítica/Cuantitativa
- b. Gerencia Pública
- c. “Liberation Management”(1)
- d. Gerencia Orientada al Mercado

---

15. Terry, Larry D. (1998): “*Administrative Leadership, Neo-managerialism, and the Public Management Movement*” PAR, May-June 1998, Vol. 48, N° 3, pp. 194-200.

16. Robert, Alastair (1995): “*Civic Discovery as a Rethorical Strategy*”, *Journal of Policy Analysis and Management* 14(2):291-307. Citado en Terry, Larry (1998): “*Administrative Leadership, Neo-managerialism and the Public Management Movement*” PAR 58.

Traducción del inglés del autor.

### a. Gerencia Analítica/Cuantitativa

Tiene sus raíces en el análisis de políticas públicas y en la economía. Ha sido propagado por los programas de políticas públicas que ponen especial énfasis en el uso de técnicas analíticas tales como las de predicción (“forescasting”) y análisis de costo/beneficio entre otras. Aquellos académicos que propician este enfoque, consideran que el análisis sistémico reduce la incertidumbre en el proceso decisorio, y por lo tanto amplía la efectividad y calidad de las decisiones en el nivel ejecutivo. Los partidarios de este enfoque sostienen que este proceso decisorio hace la diferencia en el éxito de la política pública y en consecuencia en el éxito de los servicios públicos.

### b. Gerencia pública

Se centra en la política de la gerencia pública. Considera como falsa la dicotomía política/administración y asume que los gerentes públicos tienen el legítimo derecho de ejercer poderes políticos en el proceso decisorio. En los comienzos de los años ochentas, la gerencia política emergió como el enfoque de gerencia pública escogido por los profesores de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. De acuerdo con algunos autores, entre ellos, Alastair Roberts (1995) (Terry, Larry, 1998),<sup>16</sup> los profesores del mencionado centro educacional sostienen que una “orientación política y activista” distingue a la gerencia pública de la administración pública

tradicional. Alastair Roberts (1995) ofrece más evidencia apoyándose en March Moore (1983), quien sustenta:

“En las concepciones de la administración pública tradicional, la responsabilidad fundamental de los gerentes públicos es el desarrollo de programas eficientes como un medio para alcanzar objetivos bien definidos; mientras que la concepción de la gerencia pública añade responsabilidad por el establecimiento de metas y por la gerencia política a las responsabilidades tradicionales de la administración pública”.

Los partidarios de este enfoque se han apresurado a señalar que éste no debe confundirse con el “burocrático político”, que sería un enfoque más reduccionista. La perspectiva de la “gerencia política” es más amplia e incluye algo más que llegar a ciertas decisiones; pues requiere desarrollar una estrategia coherente.

#### c. *“Liberation Management”*

El término “Liberation Management” fue popularizado por Tom Peters (1992). El concepto de “Liberation Management” está guiado por la idea que los gerentes públicos son individuos altamente capacitados y comprometidos, que ya saben de antemano cómo deben gerenciar. En consecuencia, el desarrollo deficiente de las burocracias públicas no es el

resultado de una gerencia incompetente, sino que el resultado de un sistema lleno de reglas y regulaciones innecesarias. Por lo tanto, el enfoque de “Liberation Management” asume que los gerentes públicos son buenos gerentes atrapados en malos sistemas. Por ello para mejorar el desempeño de la burocracia pública, los gerentes públicos deben ser liberados de los procesos y procedimientos innecesarios y los políticos deben dejar a los gerentes que gerencien.

#### d. *Gerencia orientada al mercado*

Este enfoque está influenciado por dos ideas básicas.

- La primera de ellas es que la competencia está guiada por la creencia de la economía neoclásica en la eficiencia de los mercados. La competencia es considerada como una estrategia viable para mejorar el desempeño de las burocracias públicas puesto que rebaja los costos y aumenta la eficiencia. Los partidarios de este enfoque creen que los gerentes públicos mejorarán su desempeño si están expuestos a las fuerzas del mercado.
- La segunda se relaciona con el carácter universal o genérico de la gerencia de negocios. El fundamento de esta idea es la creencia que las prácticas y tecnologías del sector privado son superiores a las utilizadas en

el sector público. Y por lo tanto, de acuerdo a aquellos que preconizan el concepto "universalista" de la administración, su predicamento es que la "gerencia es gerencia" independientemente de que nos estemos refiriendo a la gerencia de organizaciones públicas, privadas o sin fines de lucro.

### **La Nueva Gerencia Pública**

En la segunda mitad de la década de los noventa, ha surgido el movimiento de la "Nueva Gerencia Pública" (Charid & Rouillard, 1997, Anexo I), que dentro de las ideas expresadas anteriormente intenta integrar los principios de la administración de negocios con los de la administración pública, con el fin de establecer un sector público más eficiente, eficaz y responsable.

La Nueva Gerencia Pública etiqueta una serie de reformas del sector público, ocurridas al mismo tiempo y de apariencia similar en países cuyos sistemas económicos y políticos son distintos tales como: Australia, Brasil, Canadá, Corea, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Portugal y Suecia. Esta situación presenta una oportunidad para la investigación y la discusión académica, (L. Kaboolian, 1998). El rasgo común a los movimientos de reforma en todos los países mencionados es la economía de mercado,

la que es considerada como un modelo para las relaciones entre política y administración.

La Nueva Gerencia Pública tiene sus fundamentos en los conceptos de "rational choice" y "public choice" y contiene elementos de la Gerencia de Calidad Total (*Total Quality Management, TQM*). La Nueva Gerencia Pública busca ofrecer mecanismos más eficientes para la entrega de bienes y servicios y al mismo tiempo incrementar los niveles de desempeño gubernamentales. No hay duda que un objetivo como éste es digno de encomio y deseado por todos los ciudadanos. Si la Nueva Gerencia Pública puede tener un mayor control sobre los funcionarios y en consecuencia incrementar los niveles de "accountability"<sup>17</sup> en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, debemos regocijarnos. Sin embargo, se plantea en esto un problema importante, y es que alcanzar el equilibrio social es difícil entre los que toman decisiones y más difícil aún entre ciudadanos-consumidores (R. Kelly, 1998). La Nueva Gerencia Pública proporciona a los académicos, tanto del campo de la administración pública como del campo de la gerencia pública, una extraordinaria oportunidad, para sobre bases empíricas desarrollar una teoría que cruza las fronteras de las disciplinas que han estudiado el sector público. Como sucede con todo enfoque nuevo, en el caso de la Nueva Gerencia Pública se da el fenómeno de considerar a ésta como una especie de "Nuevo Evangelio", si evitamos dicha tentación, la Nueva Gerencia Pública puede dar

---

17. "Dar cuenta de".

lugar a desarrollos que pueden tener un impacto importante en el campo de la administración y gerencia pública.

Algunos de los aspectos en los que la Nueva Gerencia Pública ha puesto mayor énfasis son los siguientes:

*a. Eficiencia*

La idea de la eficiencia, es un intento de hacer que el sector público se asimile en su búsqueda por la eficiencia al sector privado. Los críticos de este enfoque consideran como inapropiado adoptar modelos del sector privado acríticamente, sin tomar en cuenta las características de las organizaciones públicas.

*b. Reducción del tamaño del sector público y su descentralización*

A finales de la década de los setentas, los modelos organizacionales sufrieron importantes cambios, tanto en el sector público como en el privado. Las nuevas formas organizacionales buscaron ser más flexibles y las grandes organizaciones redujeron su tamaño. Al mismo tiempo, se desarrollaron todo tipo de

esfuerzos para impulsar procesos de descentralización.

*c. Búsqueda de la excelencia*

Está basado en el conocido libro de Peters y Waterman (1982). Consiste en la aplicación al sector público del enfoque de las relaciones humanas y su énfasis en la importancia de la cultura organizacional. Rechaza los análisis excesivamente racionalistas y pone el énfasis en los valores, la cultura y los símbolos. Se preocupa fundamentalmente del comportamiento de las personas en las organizaciones, y como éstas gerencian el cambio y la innovación.

*d. Orientación hacia el servicio público*

Se trata de inyectarle más energía al sector público, manteniendo siempre la misión distintiva del mismo, pero que al mismo tiempo sea compatible con una alta calidad gerencial, aplicando todo aquello que se pueda transferir del sector privado. La filosofía de este enfoque podría buscarse en el conocido libro "La Reinención del Gobierno" (Osborne y Gaebler, 1994).<sup>18</sup>

La Nueva Gerencia Pública representa la introducción de los principios de mercado en el mundo político. Un conocido autor (Lynn, 1998) sugiere que para entender las

---

18. Osborne, David y Gaebler, Ted (1994): *La Reinención del Gobierno*, Buenos Aires: Editorial Paidós.

operaciones y efectos de los nuevos arreglos institucionales, la investigación empírica debe ser guiada tanto por la lógica del mercado como por la del gobierno.

Desde nuestro punto de vista, el enfoque de la Nueva Gerencia Pública, puede dar origen a situaciones como las siguientes:

- Disminuir el grado de responsabilidad.
- Desencadenar crisis de legitimidad.
- Dar origen a políticas contradictorias y generar una pérdida de control sobre las unidades administrativas.
- Generar conflictos sociales reemplazando los valores sociales por valores de carácter económico.
- El proceso de transformación gerencial puede encontrarse con la resistencia del personal de la administración pública, creando serios conflictos.
- El éxito de la aplicación de algunos de los fundamentos de la "Nueva Gerencia Pública" dependerá en gran parte de la actitud de los funcionarios de la administración.

Es más probable que las situaciones anteriormente indicadas se

produzcan en países en desarrollo, en lo que los gobiernos se enfrentan con:

- Una creciente demanda de responsabilidad (*accountability*) política.
- La búsqueda por un mayor grado de legitimidad.
- La necesidad de una estrategia gubernamental coherente.
- La necesidad de mantener una administración pública unida y con una alta moral.
- La necesidad de mantener estabilidad política y armonía social.

Los años ochentas y el inicio de los noventas fueron testigos de la introducción de una serie de nuevas técnicas gerenciales en el sector público. La Nueva Gerencia Pública ha sido vista por algunos críticos como una especie de ideología basada en el mercado, que invade las organizaciones del sector público sin tomar en cuenta los valores culturales de estas organizaciones. Los partidarios de la Nueva Gerencia Pública la ven como un punto de quiebre en la gerencia del sector público, y por lo tanto de mucho mayor significado que una simple moda.

### ***Interacción entre la política y la nueva gerencia pública***

No hay duda que las áreas de la política y la gerencia, desde un punto

de vista didáctico, están claramente delimitadas. La política formula las grandes líneas de acción y la gerencia la implementa. Sin embargo, en términos prácticos será difícil establecer hasta dónde llega la política y dónde empieza la gestión, ya que la gerencia pública tiene interacción con los procesos políticos, las políticas públicas y los instrumentos de política. Cualquier decisión sobre instrumentos de política requerirá de una infraestructura institucional y de capacidades gerenciales de todos aquellos que participen en los procesos de implementación. Así por ejemplo en Chile, algunos miembros de la Comisión de Presupuesto del Congreso, conformada por senadores y diputados, han planteado en más de una oportunidad la necesidad de contar en el Parlamento con una Oficina de Presupuesto que maneje la misma información que la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, con el propósito de tener un debate inteligente sobre el proceso presupuestario. Al respecto en las

discusiones sobre el tema, se hace constante referencia a la Oficina del Presupuesto del Congreso norteamericano, (*Congressional Budget Office, CBO*). En efecto, en los Estados Unidos se estableció dicha oficina, con el fin de proporcionar apoyo de personal especializado a los comités encargados del presupuesto, y al mismo tiempo proporcionar al Congreso un contrapeso frente a la Oficina Presidencial de Gestión y Presupuesto (*Office of Management and Budget, OMB*). La CBO prepara sus propias proyecciones, estima los costos de la legislación y produce los informes que comparan las facturas pendientes con las metas establecidas en las correspondientes resoluciones (Fexler, James & Kettl, Donald, 1996).<sup>19</sup> Como señala una conocida autora, “en los Estados Unidos las finanzas públicas constituyen el centro de la controversia sobre el Estado Administrativo” (Caiden, Naomi).<sup>20</sup> La situación de Chile se repite en casi todos los países de América Latina. Incluso en Europa también se presentan algunos problemas sobre el papel que juega el Poder Legislativo como mecanismo de control de las políticas públicas. Así, una encuesta realizada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa, OCDE, sobre el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario revela que en los países de la OCDE, en general los medios del control parlamentario sobre el proceso presupuestario no han experimentado cambios importantes y por lo tanto se consideran inapropiados (Ormond, 1998).<sup>21</sup>

---

19. Fexler, James W. & Kettl, Donald (1996): *The Politics of the Administrative Process*, Second Edition, Chatham, New Jersey: Chatham House Publisher.

20. Caiden, Naomi: “Public Budgeting amidst Uncertainty and Instability” in: Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (1991): *Classics in Public Administration*, Third Edition, Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing company

21. Ormond, Derry: “New Public Management: What to Take and What to Leave”, Conferencia en III Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 14-17 de octubre de 1998.

La gerencia pública o si se quiere la Nueva Gerencia Pública puede jugar un papel importante en el establecimiento de vínculos entre la política y la gerencia, de tal forma que efectivamente se produzca una activa interacción entre ambas. Por supuesto que las políticas públicas primarán sobre la gerencia, pero éstas jugarán un importante papel en la retroalimentación del proceso de formulación, desarrollo e implementación de las políticas públicas. Así por ejemplo, aspectos como: a) énfasis en la eficiencia; b) descentralización del sector público; c) búsqueda de la excelencia; y d) orientación hacia el servicio público, serán elementos a tomar en cuenta en la interacción que debe existir entre la política y la gerencia pública.

## Referencias

- Bozeman, Barry. *Public management: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.
- Charid, Mohamed y Rouillard, Lucie. *The New Public Management*, Quebec: "Paper" presentado a la Mesa Redonda del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, julio 14-17, 1997.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- Fayol, Henri. *Administración Industrial y General*, Buenos Aires: Librería "El Ateneo" Editorial, 1956.
- Ferlie, Ewan; Ashburner, Lynn; Fitzgerald; Luise; & Pettigrew, Andrew. *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Gómez-Mejía, Luis; Balkin, David; & Cardy Robert. *Gestión de Recursos Humanos*, Madrid: Prentice Hall, 1998.
- Gore, Albert. *The Gore Report on Reinventing Government*, New York: Random House, 1993.
- Gulick, Luther "Notes on the Theory of Organization" en: Gulick, Luther y Urwick, Lyndall. *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, 1937, pp. 3-45.
- Kaboolian, Linda. "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate" *PAR*, May-June, Vol. 58 N° 3, 1998, pp.189-193.
- Kelly, Rita Mae. "An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management", *PAR*, May-June, Vol. 58 N° 3, 1998, pp. 201-207.
- Kester, Isaac-Henry, Painter, Chris & Barnes, Chris. *Management the Public Sector: Challenge and*

- Change*, London: International Thomson Business Press, 1993.
- Koontz, Harold. *Toward a Unified Theory of Management*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1964, pp. 2-17, 235-265.
- Lynn, Jr., Laurence E. *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers; Inc., 1996.
- \_\_\_\_\_. "The New Public Management: How to Transform the Theme into Legacy" *PAR* May-June. Vol.58, N° 3, 1998, pp. 231-236.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. *Recursos Humanos en el Sector Público*, Santiago de Chile: Dolmen Ediciones, 1999.
- Mintzberg, Henry. *La Naturaleza del Trabajo Directivo*, Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1991.
- \_\_\_\_\_. "Managing Government, Governing Management" *Harvard Business Review*, May-June, 1996.
- Moore, Marc. "A Conception of Public Management", Cambridge, MA: Kennedy School of Government, 1983.
- Pérez Salgado, Ignacio. "La Importancia de Establecer Claras Políticas de Selección" en *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*, Santiago de Chile: Dolmen Ediciones, 1998.
- \_\_\_\_\_. "El Papel de la Cooperación Técnica Internacional en la Reforma y Democracia", N° 8, mayo de 1997.
- Peters, Thomas. *Liberation Management: Necessary Disorganization for the Nanosecond Nineties*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1992.
- Peters, Thomas & Waterman, Robert. *In Search of Excellence*, New York: Warner Book, 1982.
- Roberts, Alasdair. "Civic Discovery as a Rhetorical Strategy" *Journal of Policy Analysis and Management*, 1995, 14(2): 291-307.
- Sayles, Leonard R. *Managerial Behavior: Administration in Public Organizations*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1964.
- Shafritz, Jay M.; Ricucci, s.f, s.l.
- Simon, Herbert A. *El Comportamiento Administrativo*, Madrid: Aguilar, 1964