

Gerald E. Caiden*

Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público**

Muy pronto los gerentes del sector público volverán los ojos con cierta nostalgia hacia la década pasada. En comparación con los numerosos desafíos que enfrentarán, la década de los ochenta, al verla retrospectivamente, aparecerá como un periodo de ajuste bastante tranquilo. Ciertamente, tuvieron que enfrentarse a una grave crisis por la disminución de los recursos públicos, búsqueda de fondos externos y economías internas, exigencia de privatización y desincorporación de los monopolios estatales, así como la presión incansable por un mejor desempeño del sector público. En Centroamérica, en particular, tuvieron agudos problemas peculiares de la región, incluidos inestabilidad política, guerra civil, insurrección, parálisis económica, intervención extranjera y corrupción institucionalizada. Al parecer difícilmente podrían ser peores las cosas en esta región.

Pero quienes esperaban que los noventa trajeran consigo un merecido descanso y un mejoramiento de la situación no pueden tener muchos motivos para el optimismo. La nueva década no se ha iniciado bien. Destacan dos acontecimientos específicos. Uno es el quebrantamiento, si no es que el colapso, del centralismo burocrático y de la ideología que sustenta la versión stalinista del Estado marxista, y tal vez su desaparición total en esta década. Nadie predijo con cuánta rapidez se desintegraría el bloque oriental y cuán súbitamente iba a terminar la Guerra Fría para presentar un desafío ideológico a la izquierda en general, que se encuentra con un suelo

* Escuela de Administración Pública, University of Southern California, Los Ángeles, California.

** Esta conferencia fue impartida en la reunión de CLADEA en octubre de 1990 en Costa Rica. Se reproduce con autorización del autor. Traducción del inglés de Carlos Villegas.

prácticamente resquebrajado bajo sus pies. El otro es una crisis en el Medio Oriente que amenaza el abastecimiento mundial de los energéticos, lo que hace que aumenten las posibilidades de que haya aumentos en los precios del petróleo y en las presiones inflacionarias de alcance mundial, así como de intervención militar y de enfrentamientos militares que podrían llegar a ser una guerra regional más amplia que involucraría incluso a participantes lejanos.

Si los años ochenta fueron turbulentos, entonces los noventa van en camino de tener un inicio desafiante y sin duda nos esperan otros acontecimientos sorprendentes a medida que el mundo entre al siglo XXI. Ya no puede darse nada por sentado; son pocos los hechos dados. Sólo los valientes o los tontos intentan predecir el futuro, y lo más probable es que se equivoquen. Como todos los demás, estarán desprevenidos ante acontecimientos sorprendentes e inesperados que van más allá de toda imaginación. Lo único cierto es que el futuro no se parecerá al presente; no será una mera continuación del pasado. Los gerentes del sector público, más que sus colegas del sector privado, tendrán que estar listos para cualquier eventualidad, sobre todo en cuanto a los giros y mecanismos ocultos, a fin de dar la cara lo mejor que puedan según las circunstancias. Pero hay un mundo de diferencia entre enfrentarse al futuro ciegos e ignorantes o enterados y versados (o por lo menos informados), y tal vez preparados.

LA INTERNACIONALIZACIÓN CRECIENTE

La sociedad global es un hecho. La tecnología moderna pone a todo mundo al alcance de todo mundo, no importa cuán lejos esté. Nadie puede soslayar los cambios climáticos producidos en la Tierra por el consumo de combustibles fósiles, ni la contaminación del aire causada por la industrialización y los automóviles y por la deforestación, ni la propagación de enfermedades no detectadas anteriormente y todavía incurables que transmiten portadores incógnitos que vuelan de un lugar a otro y por todo el mundo en cuestión de horas. Nuevos productos que no han sido probados adecuadamente en cuanto al daño que pueden causar aparecen día con día en los mercados mundiales, y víctimas ignorantes los utilizan de buena fe. Cada vez más, los pueblos de todo el mundo adoptan los mismos atuendos, tipos de transporte, hábitos alimentarios, formas de entretenimiento, e incluso los mismos estilos de vida; lo que es único desaparece con rapidez. Por mucho que lamentemos el tránsito de lo tradicional (que sólo se conserva intacto en los museos, en algunos parques especializados, o en "reservaciones"

aisladas y protegidas), sigue vigente el hecho de que la oleada de internacionalización alcanza su máximo impulso y barre con todo lo que encuentra a su paso.

¿Cuáles son las implicaciones para los gerentes del sector público? La más evidente es que deben mantenerse alerta con respecto al mundo. Deben ver más allá de los límites de su propia jurisdicción; ya no pueden darse el lujo del sectarismo, de retirarse a sus nichos o de cerrarse al exterior, ni pretender que los asuntos de su vecino no le conciernen. Los que pretenden ignorar el mundo que los rodea serán barridos por los acontecimientos que están fuera de su control. El exterior los arrebatará antes de que adviertan lo que sucede. No sólo perderán el control de su propio rincón del mundo, sino también el de sus propios destinos personales. Perderán el poder de decisión y de elección. En resumen, necesitan tener acceso a lo mejor de la inteligencia y del conocimiento disponibles acerca del mundo. Necesitan mantenerse plenamente informados; penetrar el secreto y la censura (autoimpuestos o no), para abrir todos los canales de comunicación posibles, mezclarse con absoluta libertad, viajar mucho, unirse a las redes de trabajo, leer, escuchar, absorber y, sobre todo, pensar en las posibles implicaciones y efectos de lo que lleguen a saber a propósito de su trabajo y cuál es la mejor manera de responder.

Todo esto parece obvio, pero los gerentes del sector público llegan a dejarse absorber tanto por sus actividades cotidianas, por los pequeños detalles, reyertas, disputas, intrigas, impertinencias, observaciones, que a menudo no advierten cuán ignorantes se vuelven, cuán mal informados están en realidad y cuán vulnerables han quedado. Cuando los recursos son escasos (y siempre lo son), las reducciones se presentan primero en las instalaciones bibliotecarias, los viáticos, las fuentes noticiosas, la capacitación y la educación e, invariablemente, en la investigación. En todo caso, la investigación en la gestión del sector público siempre se considera un lujo, nunca una necesidad. Es difícil que alguna dependencia pública asigne más de una décima del 1% de sus recursos a averiguar lo que sucede en el otro 99.9% y si éstos podrían aprovecharse mejor. Supongamos que las organizaciones públicas asignaran 1% de sus recursos a fomentar la información y la investigación, y que los gerentes públicos no sólo estimularan la información, las comunicaciones y la accesibilidad, sino los cambios que habría con respecto a la conducción de los negocios públicos.

Ningún país, jurisdicción, o persona, tiene el monopolio de la invención, la innovación, la creatividad. Cualquiera puede aprender de los demás, ya sea en lo que podría hacerse mejor o en lo que debería evitarse. La internacionalización abre ventanas, panoramas que antes no había. Todo

resulta más accesible que nunca. Las barreras en torno al conocimiento y la inteligencia, como el Muro de Berlín y la Cortina de Hierro, caen en todas partes. Hay menos excusas para no sacar provecho de esta nueva libertad, del conocimiento acumulado que está al alcance de todos, de los esfuerzos de cooperación a escala internacional para resolver los problemas y las necesidades de la humanidad; ahora es posible saber qué ocurre con aquello que, tarde o temprano, puede incidir en nuestro rincón del mundo, en nuestra jurisdicción, en nuestra carrera.

Precisamente ahora presentamos algunos temas selectos que el mundo desea compartir en mayor medida que antes, y los cuales ningún país, organización o gerente del sector público que se respete debe ignorar: hambre, enfermedad, drogadicción, analfabetismo, terrorismo, crimen organizado, tendencias bursátiles, movimientos de los precios, pautas demográficas, abusos en los derechos humanos, préstamos y adeudos internacionales, transferencias de tecnología, y otros más que son de particular interés para los gerentes ya citados: organización militar, métodos policíacos, captación de impuestos, enfermería y salud pública, administración de escuelas, aplicación de la justicia, mantenimiento de obras públicas, presupuestación, manejo financiero, salubridad, administración de parques, planeación vial, regularización de la tierra, mantenimiento de vehículos, inspección de alimentos, procesamiento automático de datos, contratos laborales, seguridad en el empleo, medición de la productividad, incentivos a los trabajadores, disciplina laboral, etc. Esta participación en la información mejora en términos generales las innovaciones, y la aplicación apropiada también mejora el desempeño del sector público en el ámbito local. Así, la creciente internacionalización presenta nuevos desafíos a los gerentes del sector público, anticipando el probable efecto de los acontecimientos exteriores o externos, pero también nuevas oportunidades para saber cómo enfrentar mejor una situación y cómo mejorar la calidad en el desempeño.

CAMBIOS EN LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD

Una de las características universales de la creciente internacionalización se nota cuando advertimos, por una parte, que los problemas globales deben ser atacados de manera global, o a escala internacional —a lo mejor, los Estados individuales deben ceder su soberanía o una parte de su independencia a las autoridades globales y los consejos internacionales—; y, por otra, que los Estados individuales se han extendido demasiado, adqui-

riendo una importancia muy grande, y han hecho demasiadas cosas (muchas de las cuales no les correspondían), además de haber restringido indebidamente el desarrollo humano. Como paradoja, el gobierno no hace lo suficiente o hace demasiado. El gran debate ideológico (y empírico) está relacionado con lo que el gobierno y el Estado deberían hacer o dejar de hacer. ¿El gobierno o el Estado hacen demasiadas cosas? ¿Dedican poca atención a algunos aspectos? ¿Podrían otros instrumentos o instituciones sociales tener un mejor desempeño en cualquiera de estos dos casos? Es evidente que ni el Estado ni los gobiernos han logrado cumplir con las expectativas, y que priva una decepción general por su desempeño.

El gobierno no ha impuesto la paz en el planeta ni ha acabado con las guerras; no ha erradicado la pobreza ni ayudado a los más pobres; no ha redistribuido la riqueza en alguna medida importante ni asegurado su justa distribución; tampoco ha evitado el deterioro ambiental. El gobierno no ha podido garantizar los derechos humanos básicos. En realidad, el gobierno, mediante la intervención estatal, ha sido responsable en gran medida de haber perpetuado —si no intensificado— estos predicamentos humanos. El propio gobierno es parte del problema, si no es que *el* problema en sí. Dejemos que otras instituciones de la sociedad tengan manos más libres, sin las restricciones actuales; tal vez realicen un mejor trabajo. Aunque algunos sugieren la conveniencia de reforzar el gobierno, otros darían mayor autoridad al gobierno mundial (y no precisamente por medio de la actual Organización de las Naciones Unidas) y a la autoridad internacional para atender problemas ambientales, políticos y sociales de alcance global; así, pedirían una mayor intervención del gobierno para garantizar los derechos humanos básicos, mejorar la condición de la mujer, establecer una red de seguridad para la gente más pobre, generar más empleos y promover la conservación de los recursos, el reciclamiento de los productos y la eficiencia de la energía.

A casi todos los ideólogos les gustaría poner más atención en las instituciones sociales alternativas, como la Iglesia (con la reviviscencia y vigorización del fundamentalismo), la empresa privada y el libre mercado, la ayuda propia comunal, el voluntariado, y la familia. Para que ello ocurra, el Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones. Parece haber un consenso general acerca de las funciones del Estado: o se trasladan a otras instituciones de la sociedad, o se exige su mejoramiento. El Estado debe optimizar las prestaciones que surgen directamente de él, o renunciar a ellas, ya sea porque es ajeno a lo

que hace o porque otras instituciones podrían hacerlo mucho mejor teniendo absoluta libertad de acción. Durante mucho tiempo el Estado ha sido el instrumento indicado (si no es que el único) para transformar y mejorar la sociedad. Se le ha permitido acumular cada vez más poder, más funciones y más actividades en la creencia (falsa) de que era el mejor instrumento de la sociedad para lograr el mejoramiento. Se ha aprovechado su posición para socavar y sustituir a otros instrumentos de la sociedad; se ha agigantado y perpetuado en sus funciones y actividades más allá de lo estrictamente necesario. Además, su preferencia por la burocracia estatal ha creado intereses permanentes, parásitos sociales arraigados, y ha producido buropatologías en la maquinaria del gobierno y en su propio sector administrativo. Cada actividad, cada organización del sector público debe ser cuestionada y calificada con todo cuidado para determinar si es útil, digna, competente, efectiva, eficiente, productiva, económica, fidedigna, apegada a la ley, ética, responsable ante sí misma y ante el público.

En esta reconsideración del Estado, cada país está obligado a decidir lo que es mejor para él, dadas sus propias circunstancias. Si bien muchos ideólogos insisten en sus preceptos universales, se reconoce que el mundo es tan diverso y las necesidades y los problemas de cada región tan diferentes que cada uno debe encontrar pragmáticamente sus propias soluciones, como ocurre ahora, por ejemplo, en el bloque oriental. Algunos regímenes comunistas se muestran renuentes a abandonar el stalinismo y el centralismo burocrático; otros están dispuestos a experimentar con algunas reformas en tanto no se cambie el dogma esencial. Otros regímenes abandonan el comunismo pero no el marxismo o el socialismo, y para marcar la separación adoptan nombres diferentes y prefieren reformar el centralismo burocrático de manera muy radical; algunos más quieren ir todavía más lejos y poner en marcha nuevas formas de socialismo de mercado en las que habría empresas mixtas, competencia, autorregulación, utilidades y un movimiento irrestricto. Hay regímenes comunistas que en la democracia liberal buscan caminos políticos hacia la empresa mixta y las economías de bienestar; otros van más lejos para abrazar el capitalismo, el individualismo y una sociedad libre. Así, algunos abandonarán totalmente el colectivismo, mientras que otros se aferrarán a él. Con todo, un número irreductible de funciones —como la defensa, policía, salud y seguridad públicas, servicios sociales, obras públicas, construcción de la nación— serán comunes a todos sus sectores públicos. Más allá de esto, habrá grandes variantes en lo relacionado con el Estado y con su propia organización, a fin de asegurar que se cumpla su voluntad.

Se espera que en la década siguiente todos los Estados pasen por este

proceso cuestionador. Cada uno realizará sus propias indagaciones, con diversos grados de profundidad. Algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, y más significativamente el Fondo Monetario Internacional, tienen sus propias ideas acerca de lo que el Estado debe hacer o dejar de hacer, e intentarán imponerlas al que sea dependiente. Los Estados débiles se inclinarán ante la presión internacional y otras presiones de índole externa. Pero también los Estados fuertes pueden verse sometidos a una presión extraordinaria, ya sea de los intereses creados en el interior o de la franca inercia burocrática, para no referirnos a las fuerzas políticas de oposición. Los gerentes del sector público se encontrarán en el centro de este cuestionamiento. Puede que se vean obligados a tomar algún remedio desagradable, sugerido por autoridades bien intencionadas, y que sus intereses sean subordinados o simplemente ignorados, porque se les verá como parte de los intereses creados en la burocracia estatal. Es obvio que deberán resistir en beneficio de lo que consideren correcto para su país; pero antes es imperativo saber qué se hace en otras partes, en qué condiciones se encuentra la situación y qué elementos, ideológicos y prácticos hay en favor de su causa.

Cualesquiera que fueren los resultados específicos, hay buenas razones para suponer que el papel del Estado en la sociedad será otro al terminar la década de los noventa. Algunas de sus funciones serán abandonadas, reducidas o privatizadas. Otras serán reforzadas, reorganizadas y prácticamente reinventadas. Los cambios en valores, tecnología, productos, comunicación y relaciones sociales también producirán otro tipo de actividades estatales. Los gerentes del sector público pueden ser reubicados en otros puestos o reacomodados, reequipados, readiestrados e incluso reasignados. Deberán presidir la desaparición gradual de las actividades en desuso, indicar las técnicas administrativas de reducción para dichas actividades, y planificar, instrumentar y aplicar reformas e innovaciones para las actividades que sigan vigentes o sean nuevas. Se les someterá a prueba como nunca. Quienes no puedan responder adecuadamente serán eliminados y sustituidos por otros que aprovecharán estas oportunidades para demostrar su profesionalismo.

COMPRENDER LA DEMOCRATIZACIÓN

La gente de todo el mundo está en ebullición. Huye de las instituciones a las que odia. Hay quienes desafían a las autoridades que les disgustan y organizan manifestaciones contra la injusticia. Influyen en las raíces sociales

para que éstas hagan por sí mismas lo que nadie más hace por ellas. El súbito colapso del bloque oriental no fue causado por el poder militar sino por el poder popular recién reconstituido. De igual manera, el derrocamiento o la abolición de algunas dictaduras tercermundistas no fue resultado de un golpe militar o de una lucha interna en el ámbito gubernamental, sino de las demandas populares de cambio, imposibles ya de pasarse por alto o de suprimirse. Si bien no se debe exagerar la influencia del poder popular, parece que la democratización gana terreno fuera de las democracias liberales de Occidente.

Cuando se habla de democratización se alude a la demanda popular de influir más en el gobierno, de participar con mayor libertad en la política, de crear partidos políticos opositores, de que se permita votar en secreto en las elecciones para puestos públicos, y de hacer que las instituciones políticas sean representativas de la población y actúen en forma responsable ante sí mismas y ante los ciudadanos. Para que la democracia funcione es necesario cumplir con varias condiciones operativas. En primer término, el Estado está obligado a sostener y apoyar las libertades políticas. El aparato represivo estatal debe estar limitado y estrictamente controlado por las autoridades políticas. Los militares, la policía uniformada y la policía secreta conocen su lugar como agentes subordinados, y tienen que respetar los derechos políticos de los ciudadanos y liberar los medios de comunicación en gran escala. En segundo término, el Estado debe garantizar elecciones libres, abiertas e imparciales. Debe elaborar padrones electorales adecuados, estimular a la ciudadanía para que ésta se empadrene y vote, fomentar el debate público, asegurar su imparcialidad ante las elecciones, realizar el cómputo correcto de las boletas y publicar oportunamente los resultados. En tercer lugar, el Estado tiene que velar por el funcionamiento y la operación independientes de los partidos políticos. Éstos deben contar con instalaciones propias, hacer campañas de proselitismo y emplear al personal necesario. En cuarto lugar, el Estado debe mantener un aparato judicial y legal independiente, profesional y competente, en el que confíe la ciudadanía y al que ésta pueda llegar sin temores ni favoritismos. El poder judicial no puede limitarse a unos cuantos influyentes ni estar sólo al servicio de una élite. La justicia tiene que abarcar a todos sin excepción y la ley debe aplicarse a todos de manera imparcial, justa y humana. En quinto lugar, el gobierno y las actividades públicas deben conducirse de la manera más abierta posible. Los ciudadanos tienen que saber lo que se hace en su nombre, y tener no sólo el derecho de enterarse de lo que sucede sino el libre acceso a la información. En sexto lugar, se debe contar con mecanismos estrictamente responsables, y todos los funcionarios estatales estarán obli-

gados a respetarlos. En suma, vale la pena alentar y proteger el *espíritu* de la democracia, y no sólo sus formas y sus aspectos físicos.

El espíritu de la democracia requiere que las decisiones que afectan a la ciudadanía se tomen con la participación, y lo más cerca posible, de ésta. El problema con el centralismo burocrático era que no permitía ni una ni otra cosa. Las decisiones, por lo general, se tomaban en la cumbre de una burocracia estatal sumamente complicada, ubicada en alguna capital distante, por funcionarios estatales y de partido que estaban divorciados de las raíces sociales y separados del propio pueblo al cual supuestamente representaban. Pero la concentración de poder y autoridad en unas cuantas manos origina quejas en todas partes. La ciudadanía desea que quienes esgrimen el poder estén cerca de ella, de manera que los pueda observar de cerca y llegar a ellos cuando sea necesario. Por esta razón, la democratización a menudo se acompaña de demandas de descentralización, de gobierno local y de desburocratización.

Se pretende descentralizar las actividades estatales como remedio para las organizaciones públicas, impersonales y grandes, que pierden el contacto con el público al cual supuestamente sirven. En cambio, los países han buscado descentralizar las actividades que podían y debían realizarse mejor en un ámbito local, más cerca de sus pretendidos beneficiarios, para reestructurar los gobiernos regionales y locales, a fin de que permitan una mayor participación de la ciudadanía. La excesiva centralización ha propiciado una gran burocracia y papeleo innecesarios, por lo que muchos asuntos públicos se remiten al centro. Pero allí los canales tienden a congestionarse, las decisiones a demorarse y a perderse totalmente los detalles. Algunos países han pensado seriamente en reubicar el gobierno central lejos de una capital congestionada, o por lo menos trasladar las grandes unidades administrativas fuera de la capital, en poblaciones con menos habitantes, con lo cual se desconcentraría a los empleados públicos y se distribuirían geográficamente las inversiones públicas. Pero son pocos los proyectos exitosos a causa de los costos y de que los gerentes importantes del sector público son renuentes a salir de la capital. De igual manera, los programas que buscan delegar el gobierno central al ámbito regional y que pretenden fomentar los gobiernos locales, no han llegado muy lejos porque las regiones y las autoridades locales no han contado con los recursos necesarios, ni el gobierno central ha promovido la oposición política.

Con la descentralización y el gobierno local también se ha intentado facilitar la participación popular efectiva en el desarrollo nacional, y mejorar la prestación de servicios gubernamentales al ámbito local, sobre todo en las zonas rurales de los países pobres. En la práctica, ha habido una mayor

preocupación por la descentralización administrativa y por la incorporación de instituciones locales representativas que por la creación de varias capas de gobiernos autónomos regionales y locales, aunque se han establecido sistemas de gobierno de varios estratos en lugares donde no los había. Con todo, los países continúan experimentando con la reorganización de los gobiernos locales a partir de las condiciones del gobierno nacional, con la magnitud y el número de las autoridades gubernamentales locales, y con varias formas de organización comunitaria y de participación ciudadana. Estos intentos hacen eco de las palabras del presidente francés François Mitterrand, quien pretende devolver el Estado al pueblo, con una "ciudadanía nueva" para el individuo, una nueva división del poder económico y una nueva actitud en favor de las minorías étnicas y culturales. Es obvio que para su éxito estos proyectos necesitan la pericia de los gerentes del sector público.

Lo mismo puede decirse de la desburocratización, palabra que adquirió popularidad por el fallido Programa de Desburocratización Nacional de Brasil, con el que se pretendía reducir la influencia del Estado y quitar al gobierno de las espaldas del pueblo, para disminuir la intervención de aquél así como los controles burocráticos. Se esperaba que la desburocratización en Brasil mejorara la confianza de la ciudadanía en el gobierno y redujera al mínimo la necesidad del pueblo de valerse de intermediarios para tratar con la burocracia pública. La desburocratización considera al gobierno desde el punto de vista del público, y su objetivo primordial es eliminar las patologías burocráticas y transformar a los burócratas sin alma de un Estado imperioso en servidores públicos atentos a la comunidad. La desburocratización comprende casi todos los aspectos de la reforma y del mejoramiento de la gerencia pública, entre ellos la política pública y las decisiones de gobierno. Así, es más fluida la maquinaria oficial, disminuye el papeleo, se combate el fraude, el desperdicio y la corrupción, se aplican controles al manejo financiero, se aceleran las operaciones, se atienden y se responden las quejas del público, se permite una mayor participación de la ciudadanía en la administración pública y se educa a los funcionarios y al público acerca de la forma de comportarse en sus relaciones mutuas. En Brasil, el programa tuvo un buen principio y logró conmover a la burocracia estatal. Asimismo, atrajo la atención de América Latina y varios países lo copiaron. Por desgracia, no obtuvo el apoyo suficiente de los dirigentes políticos. Los gerentes del sector público no comprendieron su importancia para la democratización de Brasil y no lo recibieron bien; además, dejó intactos a los "maharajahs". En lugares donde se cuenta con el apoyo de los gerentes del sector público, la desburocratización ha influido

para promover la revisión de la ley y, a fin de reducir las restricciones a la libertad individual, eliminar papeleos innecesarios, simplificar procedimientos, acelerar la marcha de los negocios públicos (con ayuda de la nueva tecnología de la información), y reducir las molestias y los gastos del público en el trámite de sus asuntos con el gobierno. Un elemento clave en el éxito de la desburocratización lo constituyen las actitudes y la receptividad de los gerentes del sector público.

HACIA EL NUEVO ESPÍRITU DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En la antigua administración pública, los administradores públicos conocían su papel como servidores públicos subordinados; guiaban la política pública y supervisaban las burocracias monopolistas tradicionales, regidas por normas y disposiciones complicadas, lo cual hacía que las operaciones fuesen molestas, legalistas, ritualistas, conservadoras e inflexibles. Este ambiente torpe, carente de espíritu empresarial y abiertamente protector del burócrata público, contrastaba a menudo con el dinamismo, la actividad y competitividad de la gerencia privada. El nuevo gerente público busca inyectar algo del espíritu empresarial en el sector público. El énfasis ha pasado de los problemas políticos a los problemas administrativos, del reino de la política (ahora en poder de los políticos) al de los indicadores del rendimiento y a las estimaciones que cuantifican las actividades del sector público. Las organizaciones públicas se consideran no sólo como parte integral de la maquinaria del gobierno, sino como corporaciones públicas desagregadas y casi autónomas que deberían someterse a la competencia de los proveedores no gubernamentales o eliminar sus propios servicios ante licitadores competitivos. Su preocupación principal debe ser la de dar valor al dinero mediante una reducción disciplinada de costos, la adopción de prácticas propias de los negocios, como son la contabilidad de costos, las iniciativas administrativas, los incentivos al trabajo, contratos no permanentes (o limitados), bonos de productividad, técnicas de mercadeo, autorregulación, y la aplicación de la automatización por computadora a los sistemas de prestación de servicios públicos.

Cuando en los ochenta se introdujo por primera vez en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá y Australia, esta nueva concepción envió ondas de choque a través de los administradores tradicionales del servicio público, unidos como estaban al antiguo sistema del servicio civil elitista de Whitehall. Los administradores del sector público de Europa Occidental, acostumbrados al sistema jurídico administrativo de la era napoleónica, tuvieron

dificultades aún mayores para ajustarse al nuevo concepto. Pero los funcionarios japoneses y estadounidenses demostraron ser más receptivos, por lo menos en la esfera del gobierno central. Hay un choque definido de culturas y valores gerenciales. La nueva gestión pública es más riesgosa y abre la puerta a los abusos del sector privado; sacude la antigua imagen de la burocracia pública y presenta una similitud mayor con los negocios; destaca la gestión científica y se preocupa por la economía y la eficiencia; eclipsa el desarrollo de los recursos humanos y se preocupa por la integridad, la efectividad y la compasión. Los gerentes del sector público deberán asimilar lo antiguo con lo nuevo y aprender a combinar lo mejor de ambos.

Christopher Hood señala, en su conferencia inaugural como profesor de administración y política públicas en la Escuela de Economía de Londres, realizada en enero de 1990, que ni la nueva ni la antigua gestión atacan adecuadamente tres problemas importantes propios del sector público.

a) *el desperdicio* —la incompetencia, la ineficiencia, las confusiones, todas ellas evitables—, creado en realidad por intentos contraproducentes de eliminarlo mediante medidas tecnológicas y administrativas inadecuadas, como la constante reorganización, que sólo sirven para perturbar las operaciones;

b) *la malversación* —abuso del puesto público—, que origina pérdida de la confianza pública y de los derechos de los ciudadanos, que ocurre por la mayor libertad de los gerentes (y la consecuente pérdida de responsabilidad y restricción públicas) y por la ilegalidad y corrupción del gobierno; y

c) *la catástrofe* —desastres creados socialmente—, causada por sistemas administrativos que no funcionan bien, como sucedió con naves espaciales, plantas nucleares, fábricas de armamentos y redes ferroviarias, todas ellas en operación dentro del sector público.

Podría haber agregado otros riesgos en la nueva gestión pública, surgidos durante el gobierno de Reagan, cuya institucionalización de las preocupaciones gerenciales no pudo resolver varios escándalos que debieron y pudieron evitarse mediante los canales normales, y que fueron deliberadamente suprimidos por dirección y cobertura políticas expresas.

Todo esto sugiere que, si bien pueden mejorar las técnicas en la conducción de las empresas públicas, la reputación y el comportamiento del sector todavía dependen de la integridad, la competencia y el profesionalismo de sus gerentes, como ha sido siempre. Sólo los gerentes constituyen y pueden constituir la diferencia; si les resultó complicada la década de los ochenta, la siguiente les presenta mayores desafíos. Pero también les brinda nuevas oportunidades. En el pasado salieron avantes frente a la

situación; ahora necesitarán tener un desempeño todavía mejor en el futuro. ¿Podrán estar a la altura de las circunstancias? Sólo el tiempo lo dirá.

EN CENTROAMÉRICA

Es obvio que estos desafíos son universales; no conocen fronteras, lenguajes, ni regímenes. Sin embargo, para los gerentes del sector público la situación en Centroamérica es quizá la más difícil de todas, porque las circunstancias son muy adversas. Lo que el régimen necesita, sobre todo, es paz —esto es, el fin de las hostilidades, de los conflictos internos, y de la violencia endémica—, sin la cual todo lo demás es secundario. Operar en medio de tal inestabilidad, incertidumbre, temor e intimidación es como construir sobre arenas movedizas. Una vez restaurada la paz, los sistemas políticos necesitan institucionalizarse y adaptarse para trabajar con el mínimo de disensiones e interrupciones. Sin sistemas políticos estables y sin una confianza cada vez mayor en las instituciones públicas, la región no podrá enfrentar su tercer imperativo: el de reconstruir y reconstituir su economía (o sus economías), para rescatar a sus numerosos pueblos de la extrema pobreza y la desesperanza. Y esas tres tareas —paz, institucionalización política y reconstrucción económica— deberán ser realizadas al mismo tiempo por el sector público con la ayuda que pueda obtener de las instituciones exteriores y de otra índole.

Entre los problemas específicos que deben atacar los gerentes del sector público están:

- a) el problema de los refugiados y la migración en gran escala;
- b) la elevada desocupación y la continua subocupación con el consecuente crecimiento de las economías subterráneas, los mercados negros y los negocios ilegales;
- c) el descenso en la producción agrícola y la escasez de alimentos;
- d) la declinación de los servicios de salud y educación, y el descenso obvio en la calidad de la vida;
- e) el socavamiento y la erosión de la infraestructura pública; y
- f) el desperdicio franco de vidas humanas.

De alguna manera debe disminuir el poder autónomo de los militares y de los partidos políticos en la administración pública, mientras que debe aumentar el poder de los legisladores independientes y de los cuerpos representativos del poder judicial. Los gobiernos (no sólo los poderes eje-

cutivos) están obligados a recuperar el control de jurisdicciones claras y a adquirir mayor presencia en todos sus territorios; también deben restaurar la confianza interna y externa, estabilizar la moneda y la situación financiera, crear empleos y nuevos mercados, atraer y promover la inversión y los ahorros y reconstruir la infraestructura pública. Cualquiera de estas tareas es complicada; juntas, parecen abrumadoras.

Pero la situación ha sido peor en otros países, y éstos han logrado salir del hoyo en una sola generación. Veamos, por ejemplo, el caso de Corea del Sur, que al comenzar la década de los cincuenta estaba desmembrada. Durante otros 10 años se apuntalaron los cimientos de un Estado moderno, de una sociedad tecnológica y de una economía centralizada. En el transcurso de una generación, y gracias a una excelente gerencia pública, Corea se ubicó entre los países recientemente industrializados y se constituyó en un desafío, económicamente hablando, para su antiguo colonizador: Japón. En el Medio Oriente, las circunstancias del nacimiento de Israel fueron mucho más desfavorables que las de cualquier Estado centroamericano actual; y también dentro de una década —y, desde luego, en una generación— superó sus dificultades. No hay razones para pensar que Centroamérica, entendida como región y como un conjunto de países individuales, no pueda igualar e incluso superar los casos mencionados.

Los funcionarios públicos, y en particular los gerentes públicos, deben hacer que esto suceda. Es obvio que necesitarán ayuda de la comunidad internacional, de la Organización de Estados Americanos, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Esa ayuda llegará a un precio, pero no se retirará ni se impartirá en condiciones de extorsión. También la necesitarán las instituciones no oficiales; pero las dimensiones de esta ayuda no sólo dependerán del aval que merezca el desempeño del sector público y de cuánto se hayan reducido las desviaciones, el desperdicio y la corrupción (lo cual significa disciplina y autocontrol más firmes), sino de los esfuerzos coordinados e integrados, de manera que ninguna de las partes involucradas trabaje con propósitos cruzados. Las empresas tendrán que detener la fuga de capitales, y el trabajo no tendrá que venirse abajo con tanta frecuencia. Habrá que definir prioridades y hacer que las decisiones se cumplan, en lugar de intentar hacerlo todo a la vez y hacerlo mal. Los gerentes deberán ser osados, imaginativos, comprometidos, dedicados y enérgicos. Nadie puede obligarlos a cambiar, sólo se tendrán a sí mismos. Con la debida determinación, la voluntad adecuada y el espíritu necesario, harán frente al desafío, encontrarán por su cuenta las soluciones apropiadas y las pondrán en marcha para revitalizar la fortuna de la región. Pero antes deben convencerse a sí mismos.