

LA GERENCIA PUBLICA EN VENEZUELA:

Situación Actual y Perspectivas.

Guillermo Alvarez

RESUMEN

El propósito del presente estudio fue determinar las características básicas del Gerente Público en Venezuela. La investigación se propuso como un estudio diagnóstico ubicado en la estrategia exploratoria-descriptiva.

A partir de un análisis de la Cultura Política y la Administración Pública, se determina cuál es la situación actual de la gerencia pública, así como las características de las empresas públicas. Se concluye que el gerente público venezolano está en una perenne lucha con una serie de dificultades que impiden su óptimo desempeño y que lleva al aumento de la ineficiencia; y, que la estructura y funcionamiento de la administración pública está determinada por el tipo de relación entre el Estado y la sociedad. Así mismo se destacan cinco características básicas que determinarían un perfil deseable del gerente público.

A.INTRODUCCION

El sector público en Venezuela ha experimentado una expansión constante durante los últimos años. La presencia sostenida del Estado Venezolano en la actividad económica constituye uno de los principales fenómenos de nuestro tiempo. Tradicionalmente, las ineficiencias gubernamentales han sido justificadas culpando tanto a las estructuras y condiciones administrativas como a la ausencia de habilidades gerenciales en la administración. Sin embargo, la ineficiencia en el área pública tiene varias causas, siendo en ocasiones marginales las de naturaleza administrativa. Existen otros problemas mas profundos de la infraestructura política y administrativa, menos visible y de mayor fuerza, que aparecen como factores causantes de la ineficiencia del sector público.

El gerente público está en una perenne lucha con una serie de dificultades (políticas, legales, regionales, locales, etc.) que impiden su óptimo desempeño. Una lucha que lleva al aumento de la ineficiencia a largo o mediano plazo, pues los funcionarios, aún los mas competentes, pasan a aceptar de sí mismos comportamientos típicos de la ineficiencia, producto de la frustración. Es decir, la condición humana, para conseguir ajustarse a un ambiente administrativo desfavorable y a veces hostil, se adapta a algunas reglas y presiones desfavorables existentes, desarrollándose así la "cultura de la ineficiencia".

B. LA FUNCION GERENCIAL.

Según Peter Drucker (1989), el concepto de Gerencia corresponde a este siglo XX y ha emergido como forma específica de trabajo dentro de los últimos sesenta años. A pesar de la difusión de los términos "gerencia" y "gerente" su contenido suele ser impreciso, lo cual se hace evidente por la diversidad de definiciones y por la variedad de funciones atribuibles a la actividad gerencial que existe en la literatura administrativa (Arias Galicia, 1979; Certo, 1987; Chruden y Sherman, 1979; Chiavenato, 1983; David, 1988; Dávila, 1985; Dessler, 1986; Flippo, 1978; Harris, 1982; Hodetts, 1985).

El término gerencia que en su base etimológica significa "dirigir", en su base conceptual puede reducirse a dos vertientes una tradicional, vinculada al origen de la ciencia administrativa y, otra que ofrece la moderna disciplina organizacional en torno al trabajo gerencial.

La vertiente tradicional, vinculada al origen de la ciencia administrativa, se formula en el marco de las organizaciones formales. Así Fayol (1949), señala que la gerencia consistiría en conducir a la empresa hacia su objetivo tratando de sacar el mejor partido de todos los recursos de que dispone; otros autores afirman que la responsabilidad básica de la gerencia es la responsabilidad por el trabajo de otros (Certo, 1987; Chruden y Sherman, 1979; Chiavenato, 1983; David, 1988). En esta perspectiva, las condiciones de éxito gerencial estarían vinculadas con el clásico POSD-CORB de Gulick (1966), según el cual el gerente ideal sería el que manejara con eficiencia las funciones de planificación, organización, administración de personal, dirección, coordinación, información y presupuestación, todas ellas vistas desde una perspectiva formal. El gerente sería básicamente capaz de manejar la organización formal.

Según la moderna disciplina organizacional en torno al trabajo gerencial, la tarea directiva se desarrolla realmente en organizaciones que trascienden los marcos formales y normativos a través de las cuales éstas eran percibidas. De hecho, las organizaciones están sometidas a una multiplicidad de objetivos; sujetos a distintos juegos de poder, tanto internos como externos; la tecnología incide con fuerza en las estructuras de la organización del mismo modo que la turbulencia del entorno; la dinámica del comportamiento humano, tanto grupal como individual, impone condicionantes a la marcha de la organización al extremo de que el conflicto resulta inherente a ella; la organización mantiene una estrecha interdependencia con el medio, y sostiene con él una continua simbiosis de procesos y contenidos, entre otros. En definitiva, se está en presencia de una nueva realidad de las organizaciones. (Certo, 1987; Chruden y Sherman, 1979; Chiavenato, 1983; David, 1988)

Actualmente se observa un esfuerzo permanente de búsqueda, orientada a enriquecer tanto las bases teóricas como las prácticas de los procesos organizacionales, y en especial los de la dirección; tendiéndose a revelar el proceso de transformación de informaciones en decisiones como un elemento clave que le da especificidad al trabajo gerencial. En este contexto, la gerencia, por un lado, aparece asociada al ejercicio de todas aquellas funciones que traducen información de diversa índole en decisiones contributivas a la organización, y por otro lado, a la capacidad de

armar la agencia de decisiones, discernir lo que son los temas estratégicos y la capacidad de construir la red de contactos internos y externos que hace viable la implantación de las decisiones. En resumen, son capacidades gerenciales claves, las relaciones interpersonales, el manejo de información y decidir, lo que involucra componentes importantes de negociación institucional.

C.CULTURA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA.

La problemática administrativa y su relación con la base política puede ser mejor entendida cuando se analizan las funciones desempeñadas por el Estado.

Los gobiernos procuran asignar a la administración pública funciones, papeles y fuentes de legitimidad. Sin embargo, no obstante las concepciones legales y constitucionales, el éxito de una administración realmente democrática depende tanto de la práctica política de esas concepciones como de las formas gerenciales que se utilizan en la administración de los asuntos públicos. La ausencia de una práctica de administración democrática tiende a generar incredulidad y desconfianza en la comunidad respecto a la capacidad gubernativa de políticos y burócratas. Ambos, muchas veces, son considerados como distantes del bien público, plegados a sus propios intereses y administrativamente ineficientes. En consecuencia, las estructuras administrativas del gobierno son vistas como inadecuadas para el logro del interés público, llegando a ser atacadas las propias funciones del gobierno. En muchos países han sido consideradas excesivas, dispendiosas y administradas sin control, dando origen a una vasta corriente privatizadora.

Por tal razón, paralelamente a las propuestas legales y de modernización administrativa, es preciso recuperar en la población su credulidad en la capacidad administrativa de los gobiernos para responder al interés público, además de reforzar las bases éticas de la acción gubernamental.

La estructura y funcionamiento de la administración pública se presume que está determinada por el tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad. En nuestros países, la burocracia estatal parece haber sido construida para satisfacer las necesidades de grupos políticos y económicos preferenciales. El Estado posee bases frágiles en la sociedad: es dominado por dichos grupos que están en busca de recursos para garantizar su sobrevivencia. Los recursos obtenidos suelen emplearse para satisfacer tanto intereses políticos de poder como los intereses sociales de los mismos grupos, como es el caso de los intereses privados de sus miembros. Estos grupos forman parte del contexto social, político y económico que define al Estado y, por lo tanto, no pueden ser ignorados cuando se diseña una estrategia de modernización del aparato estatal (COPRE, 1988).

Estos grupos, para sobrevivir, dependen de su capacidad de su control político de algunos factores tanto intra como extra-burocráticos, entre los cuales se destacan:

- a) El dominio de las estructuras formales de articulación y la agrupación de intereses para la formulación de alternativas de políticas públicas. Estas están severamente restringidas por el dominio que los clanes políticos (cogollos) ejercen, por ejemplo, sobre los partidos políticos, limitando el acceso del ciudadano o del militante común a las estructuras de poder.

b) El control de los órganos burocráticos de gobierno. Uno de los objetivos mas importantes de los clanes y grupos políticos es alcanzar el poder para manejar los recursos públicos con el fin de atender intereses particulares; dominar las estructuras burocráticas como medio para controlar grandes segmentos del presupuesto público. En ocasiones no es llegar al poder pero sí tener acceso a los recursos públicos mediante alianzas, intercambio de favores y otros mecanismos.

c) Estilo Paternalista y Asistencialismo. Política Asistencialista significa conceder beneficios y servicios a grandes segmentos de la población, como forma de preservar valores y creencias vigentes; fundamentalmente a aquellos que están bajo la sombra del jefe del clan.

d) Regulación intensa del comportamiento social. Ante la imposibilidad y la falta de voluntad para decidir a favor de las demandas de los grupos sociales mas vulnerables de la población, se procura regular sus comportamientos, reprimir los conflictos, reducir la incertidumbre, cerrar las posibilidades de acceso a grupos opositores y evitar rupturas en el sistema social.

El calificativo que el sentido común da a la administración pública venezolana (irracional, caótica, arbitraria y gerenciada ineficientemente) pareciera que se debiera a la forma como fue construido el sistema: sobre la base de una racionalidad de control político que en el fondo pretende mantener los rasgos de las relaciones actualmente vigentes entre el Estado y la sociedad.

Se puede afirmar que el Estado poco sirve a los propósitos modernizantes si él mismo no se transforma sustancialmente. Es necesario focalizar la reforma del Estado hacia aquellos planos que tiendan a configurar una administración democrática y una relación más abierta y transparente entre el Estado y la sociedad.

D. LA GERENCIA PUBLICA: SITUACION ACTUAL.

El sector público emplea formalmente el término de gerencia en el ámbito de las empresas públicas con forma de compañías anónimas, queriendo con ello subrayar desempeños directivos semejantes a los del sector empresarial privado, aunque de hecho contienen los rasgos y determinantes que le son específicos al desempeño de la gerencia pública. En la administración central la denominación de "gerencia" no está contemplada en la estructura formal de cargos. El rótulo que se asume es el de "dirección", además de otros términos que llevan implícitos la función directiva.

Sin embargo, se observa la tendencia a destacar el trabajo gerencial como tal, y el uso del término tiene cada vez más aceptación.

1. Características de las Empresas Públicas.

Según Kryegier, Morales y Asociados (1985), las empresas del Estado presentan una serie de características que las diferencian de la mayoría de las empresas privadas y que hacen difícil su manejo. Estas características se refieren a: el origen, la diversidad de misión y objetivos, el control, la información, uso y fuentes de fondos, continuidad, función social, recursos humanos, relaciones laborales, precios y costos, contraloría, dependencia de influencias políticas y disciplina partidista, tamaño, complejidad y diversidad.

En cuanto al *origen*, algunas de las empresas públicas pertenecen al Estado, no porque éste haya querido reservarse esa actividad; sino porque estaban en mala situación económica y el Estado creyó conveniente salvarlas. Otras empresas han surgido por razones relacionadas con la finalidad del bien público, tales como la orientación de la economía, la activación económica de determinadas zonas geográficas estratégicas, la prestación de servicios que no han sido tradicionalmente atractivos para el sector privado, o la acción para el fomento de actividades sociales y culturales.

Sobre la *diversidad de misión y objetivos* el Gobierno usa a las empresas del Estado para cumplir una misión y alcanzar una serie de objetivos que no son sólo económicos o rentables; sino políticos, sociales, culturales, de administración de subsidios y otros, que no están claramente definidos o no son conocidos y confunden o complican las operaciones de las empresas.

Las empresas del Estado *no son controladas* en forma efectiva y adecuada en cuanto a su actuación y operación; antes bien, lo que se da frecuentemente es la tolerancia hacia una actuación deficiente y la implantación de prácticas indebidas. La *información* sobre el establecimiento de objetivos y el cumplimiento de la misión no es adecuada ni suficiente. Los indicadores económicos de la actividad de estas empresas son confusos: información contable y financiera, operaciones, gestión y cumplimiento de planes. No tienen control completo sobre el *uso y fuente de sus fondos*, ni tienen tampoco un adecuado financiamiento. La *continuidad* en los planes y en el personal dirigente y administrativo se ve casi siempre afectada por razones políticas y no por la estrategia del negocio. No hay un criterio adecuado para la fijación de *precios*, ni una discriminación efectiva entre gastos y *costos*. No hay una definición precisa del papel de la *Contraloría*, ni una ejecución clara de sus recomendaciones.

El costo de la *función social* en las empresas del Estado no está bien definido, ni separado de los costos operativos de la misma; pero tiene una sólida vigencia. Esto es lo que determina una presión política sobre la estrategia económica, que muchas veces resulta incompatible.

En cuanto a *recursos humanos*, existe dificultad para el reclutamiento, retención y remuneración del personal a nivel gerencial, técnico y obreros calificados. La remuneración suele ser baja y la competencia (empresa privada) suele llevarse la calidad.

La *dependencia de influencias políticas y disciplina partidista* es notoria. Para el cumplimiento de la gestión gerencial en muchas de las empresas del Estado se utilizan enfoques de naturaleza política, los cuales predominan sobre los criterios técnicos gerenciales.

En algunas empresas, debido a su *tamaño y compleja organización*, es muy difícil delegar responsabilidades y ejercer un seguimiento y control estricto sobre tal delegación. En muchos casos se requieren flujos de caja considerables, a pesar del financiamiento ventajoso que tienen por parte del Estado. Como resultado de estas inversiones cuantiosas y alto empleo, estas empresas padecen una debilidad estructural para hacer frente a los cambios que exige la evolución técnica, social y económica.

2. Especificidad de la Gerencia Pública.

Asignarle a la gerencia pública los atributos inherentes a la gestión de las empresas privadas ha sido uno de los errores conceptuales en Venezuela. Aunque existen espacios compartidos, es necesario destacar que los desafíos y complejidades que ofrece la administración pública, producto del escenario en que se desenvuelve y de la turbulencia del contexto que demanda sus productos, exigen del gerente público perfiles definitorios.

Entre la empresa pública y privada se establecen una serie de diferencias, que se explican con criterios y enfoques distintos: filosóficos, jurídicos, económicos, tecnológicos y aún gerenciales, a saber:

Empresa Pública	Empresa Privada
-Creada para satisfacer necesidades sociales.	-Creada para producir rentabilidad o bien sea dicho, lucro.
-Creada por mandato legal	-Creada por acuerdo entre particulares.
-Capital total o parcial del Estado.	-Capital exclusivamente privado.
-Administración total o parcial por el Estado.	-Administración por particulares.
-Directivos de libre nombramiento y remoción por autoridad estatal.	-Directivos nombrados a término indefinido por dueños y accionistas.
-Control y vigilancia por organismos del Estado.	-Control y vigilancia por organismos privados y estatales.

Las empresas del Estado, particularmente aquellas que asumen la forma de compañías anónimas, están sometidas a un régimen de gestión y a exigencias de mercado que las ubica en oportunidades en el impreciso límite que hay entre el sector público y el sector privado. De hecho, a estas organizaciones empresariales se les ha dotado de un alto grado de autonomía respecto del Gobierno Central, y de elevados niveles de flexibilidad y dinamismo, al extremo de que su desenvolvimiento es regido significativamente por las normas del derecho privado, en especial por el Derecho Mercantil. Sin embargo, aun así, su carácter de públicas, por el mismo hecho de pertenecer a la esfera del gobierno, tiende a prevalecer. Para tal fin, el Poder Ejecutivo cuenta con un catálogo de normas de derecho público que las someten, o intentan someter, a su influencia y a sus políticas, a saber: Ley de Crédito Público, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, etc. Este hecho impone evidentes restricciones a la dirección pública que no afectan específicamente a la gerencia de una empresa privada.

En el plano de los objetivos es posible destacar un apreciable contraste entre las empresas públicas y las privadas. En relación con esta última se asume que sus objetivos son la maximización de las ganancias. A su vez, está sujeta a controles internos que el propietario/gerente establece para evaluar el desempeño de la empresa, con el fin de efectuar las necesarias correcciones y ajustes en la medida que los beneficios no son maximizados. Además, existe un control social: el mercado. Si las

ganancias disminuyen o desaparecen, la empresa cambiará de propietarios y gerentes o irá a la quiebra (Poter y Lawler, 1968; Shein, 1973; Russell, 1976; Odiorne, 1977; Pfiffner Sherwood 1977; Reyes Ponce, 1980; Siegel y Lane, 1980; Terry, 1981; Shein, 1962; Peter y Waterman, 1985). En contraste con este simplificado estereotipo, la gerencia de las empresas públicas se ve en la necesidad de asumir objetivos que le son asignados externamente y pueden ser diferentes a la maximización de ganancias. En este marco, se enfrenta a un complejo contexto caracterizado por el hecho de que el gobierno no actúa como ente único y heterogéneo. Cada una de las unidades relevantes dentro del gobierno central intenta influenciar a las empresas en relación a objetos relacionados a sus propias perspectivas sectoriales (Quintín, 1988).

En cuanto a los recursos financieros, las empresas del Estado están significativamente más restringidas que sus contrapartes privadas en el acceso a dichos recursos, cuyas fuentes pueden ser básicamente los aportes del presupuesto público, los niveles de endeudamiento y los precios. Es importante subrayar el hecho de que aquellos organismos del gobierno central que tienen el poder de controlar los flujos financieros de las empresas públicas, tienen una desproporcionada influencia en su comportamiento. En este contexto, los gerentes de las empresas públicas enfrentan una difícil tarea. Deben cumplir con eficiencia y eficacia los objetivos que les han asignado obedeciendo a la vez a un amplio conjunto de reglas y regulaciones, siendo además frecuentemente sujetos a severas restricciones en la disponibilidad y acceso a recursos esenciales, al margen de aquellas restricciones de carácter informal, como mantener el nivel de empleo aún cuando la empresa tenga exceso de mano de obra, conceder precios especiales a ciertos grupos, etc. El desempeño se mide más por el acatamiento a los procedimientos que por los resultados de la gestión.

El marco gubernamental en que se desenvuelve la gerencia pública es decisivo en su especificidad, en la medida que le asigna las responsabilidades propias de la función pública y también sus restricciones, entendida ésta como la conducción efectiva de sistemas, organismos y procesos de un Estado democrático. En ello está involucrada no sólo la dimensión técnico-administrativa de la gestión sino también, y en ocasiones con un fuerte acento, la dimensión política y la dimensión social, ya que el impacto de su gestión trasciende a esas esferas. En tales términos, la gerencia pública va más allá de la categoría de eficiencia como atributo de su desempeño; es decir, no se reduce a una gestión signada por la maximización de los productos minimizando los insumos. La gerencia pública debe subrayar, como rasgo básico, la eficacia de su misión, lo que implica lograr los resultados esperados, y a la efectividad de su desempeño, lo cual significa, a su vez, atender las demandas y expectativas sociales, cuestión que tradicionalmente no forma parte del área de atención de la gerencia privada.

3. Características del Gerente Público

Gerenciar en el sector público implica hacerlo en un marco de objetivos, restricciones y alternativas que presentan sensibles diferencias en relación al sector privado. La incidencia del contexto, el marco jurídico, las relaciones con otras

organizaciones, el modo de acceder a los recursos financieros, las alternativas de utilización de los mismos, las políticas de personal posibles y, particularmente, la influencia significativa que ejercen los partidos en amplias esferas de la gestión gubernamental, son claves para comprender la especificidad de la gerencia pública.

La vida pública requiere de una profunda comprensión del contexto político y constitucional de la gestión gubernamental, en donde la autoridad y el poder se hayan profundamente disfundidos. Mientras que ambos, la empresa privada y el gobierno demandan gerencia eficiente, los instrumentos manejados por un ejecutivo de negocios son con frecuencia las restricciones en las que el gerente público debe trabajar. El ejecutivo de negocios puede usualmente redefinir las metas de la organización, cambiar su estructura y cambiar su personal. Los gerentes públicos deben tener habilidades que les permitan operar dentro de las metas fijadas por la Ley, una estructura organizacional controlada por el sistema jurídico, personal protegido por el sistema civil de seguridad social y por la constante y penetrante presión de la política.

El gerente de la empresa pública se desempeña normalmente en el marco de la compleja esfera gubernamental sujeto a múltiples restricciones, frecuentemente en la disponibilidad y acceso a recursos esenciales al margen de aquellas restricciones de carácter informal, y muchas veces al margen de los "test" del mercado, lo cual le asigna una clara especificidad a su labor directiva respecto del trabajo gerencial en el ámbito privado. Pero a su vez, se desenvuelve al mismo tiempo en el ámbito empresarial, usuales a las expectativas gerenciadas en torno a esta dimensión organizacional.

Una de las escisiones fundamentales en el comportamiento del funcionario público puede denominarse como régimen de las lealtades divididas, el cual obliga al funcionario a responder a dos exigencias contradictorias: las formuladas por su supervisor en la línea administrativa, y aquellas derivadas de la función político partidista a la que está sujeto, de la cual depende en la práctica su estabilidad y ascenso dentro de la organización.

A su vez, el supervisor y el gerente público se ve afectado por la necesidad de dar cumplimiento a agendas múltiples, que resultan igualmente contradictorias. Existe la agenda explícita, constituida por los objetivos y políticas formalmente pautados por la institución que le corresponde dirigir. La eficacia en el cumplimiento de esta agenda exige una continuidad administrativa y la ejecución de planes a mediano y largo plazo. Pero su cumplimiento se ve interferido por múltiples agendas ocultas, derivadas de los compromisos partidistas; la del compromiso con el grupo, fracción o corriente del partido con el cual está vinculado; las referida a compromisos con grupos de intereses o grupos locales o regionales; la familia y la personal.

D.LA GERENCIA PUBLICA: SITUACION DESEABLE

Actualmente, la gerencia pública se mueve en un medio ambiente que exige respuestas innovativas frente a la crisis y a los procesos de concertación social. Se le exige que abandone gran parte de sus tareas rutinarias del pasado y asuma su rol de estrategia, adoptando decisiones estratégicas frente a cuadros de problemas y

alternativas que varían continuamente en su estructura y en sus contenidos. Se le exige que sea un tecnopolítico. En efecto, la dirección pública y la técnica, cuya esfera de acción es la sociedad en su conjunto. Ello requiere sin duda, tecnificar la política y politizar a los políticos (Quintín, 1989).

La identificación de las características necesarias que debe poseer la gerencia pública para su eficaz desempeño exige reconocer la diversidad de planos que conforman su entorno. Entre ellas se destacan: a) el complejo escenario gubernamental uno de los determinantes fundamentales que le da especificidad a la práctica directiva en el sector público; b) el contexto turbulento, signado por los efectos más permanentes generados por la crisis económica y social, así como por los desafíos que presenta la actualización de la democracia, incide significativamente en la modelación del tipo de impacto deseable de dicha práctica y, c) la caracterización del contenido del trabajo gerencial en sí, considerado como una función genérica de la sociedad, como una forma distintiva de trabajo y como una disciplina.

Entre los factores ambientales más significativos que permiten configurar un nuevo tipo de gestión gubernamental, destacan los siguientes:

- Demandas por formas más democráticas de gestión gubernamental.
- Nuevas expectativas sobre un desempeño más eficiente y eficaz de la administración pública.
- Demandas por más y mejores servicios de parte del gobierno.
- Sensibilización por un nuevo rol del estado, con un redimensionamiento de sus funciones.
- Presiones para desconcentrar el aparato administrativo del Estado, junto a presiones para la descentralización y la gestión pública comunitaria.
- Presiones para la reconstrucción de la ética en la gestión de los asuntos públicos.
- Demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales.

1.El Perfil del Gerente Público

El gerente tecno-político debe estar consciente de que su práctica se desenvuelve en un mundo de múltiples criterios de eficacia, muchas racionalidades y diversas autoreferencias explicativas (Quintín, 1989).

En este contexto cinco características básicas se sintetizan de los diversos aportes para diseñar un perfil de gerente público, a saber: capacidad para gerenciar complejidad, capacidad para movilización de recursos humanos, capacidad para ser agente de cambio, capacidades técnico-políticas y sensibilidad ética (Lickert, 1969; Lawrence y Lorsch, 1973; Pfiffner y Sherwood 1977; Ordiorne, 1977; Flippo, 1978; Katz y Khan, 1979; Kast y Rosenzweig 1980; Kolb y Intyre, 1980; Huse y Bowdich, 1980; Harris, 1982; Much Galindo y García Martínez, 1982; Hodetts, 1985; Peter y Waterman, 1985; Dávila, 1985; Krygier, Morales y Asociados, 1985; Dessler 1986; Matteson e Ivancevich, 1986; Kopelman, 1988; Mariño, 1989; Quintín, 1989).

a) Capacidad para Gerenciar Complejidad. El ascenso de la complejidad organizacional que se pronostica, exige de la gerencia pública una gerencia multidimensional que trascienda el estilo tradicional reduccionista y formalista. Un buen gerente público será aquel que encuentre justamente las estrategias para soslayar los marcos rígidos e inflexibles y realizar una gestión abierta y dinámica, ajena a formulismos (COPRE, 1988).

Gerenciar complejidad significa aprender de su propia experiencia más allá del manejo de un grupo de habilidades específicas. Implica la capacidad para darse cuenta de lo que está sucediendo a través de un dinámico proceso de retroalimentación, de modo que pueda "leer las señales de la realidad" y traducirlas en problemas y decisiones. Esta capacidad permitiría confrontar la visión burocrática con la información directa, lo que requiere que el gerente esté activamente en el "campo", y desarrollar amplias interrelaciones.

La gestión de la complejidad requiere tener capacidad para analizar procesos y problema sociales de diversa índole, evaluar limitaciones y oportunidades de políticas alternativas movilizar y organizar recursos y obtener apoyos mediante la negociación y la construcción de consensos necesarios para la decisión y, finalmente, diseñar estrategias de relaciones con otras entidades estatales, grupos de la sociedad y medios de comunicación (COPRE, 1988).

b) Capacidad de movilización del recurso humano. El recurso humano tiene cada día más un papel clave para el rendimiento organizacional (Russell, 1976; Siegel y Lane, 1980; Reyes Ponce, 1980; Schein, 1973; 1982). Consecuentemente surge la necesidad de diseñar estrategias apropiadas para conducir el delicado y difícil proceso de obtener identificación del individuo con la organización y de crear condiciones favorables para la movilización de sus potencialidades.

El gerente público debe ser capaz de liderizar la creación de una cultura de servicio público y de productividad, a través de elementos que le permitan entender aspectos como el funcionamiento grupal, las resistencias a los cambios, los liderazgos informales, los problemas de comunicación. Paralelamente, deberá sumar a estos conocimientos cualidades personales para una interacción productiva, la elaboración emocionalmente madura de conflictos interpersonales y la motivación hacia el trabajo colectivo (COPRE, 1980).

c) Convertirse en agente de cambio. El modelo actual de Estado venezolano exhibe marcadas disfuncionalidades, en virtud de las concepciones formalistas y los modelos burocráticos que predominan en su aparato administrativo, los cuales inciden marcadamente en sus niveles de ineficiencia (Escovar Salom, 1991).

El gerente público, destinado a cumplir funciones estratégicas en esas estructuras, puede ser un factor relevante en la renovación profunda del perfil del Estado, fundamentalmente en los procesos de descentralización, tanto política como administrativa; en la sustitución de los modelos exclusivamente piramidales por "redes" sectoriales que permitan la coordinación de las actividades gubernamentales, y, por último, en el desarrollo de capacidades para el trabajo en equipo, como principio organizador para las actividades superiores de la administración pública (COPRE, 1988).

d) Capacidades técnico-políticas. Los cuadros gerenciales del sector público están comprometidos necesariamente con la tarea de gobernar, en el sentido de formular políticas orientadas a enfrentar y resolver problemas de la sociedad en un contexto democrático. En tal sentido, el gerente público debe comprender la interrelación de tres variables fundamentales en torno al sistema sobre el cual actúa: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema (COPRE, 1988).

En el directivo público se subraya la idea de crear capacidad de gobierno en situaciones complejas de poder compartido; el enlace entre la política y la técnica que se logra con su desempeño lo mueve a discutir tanto la direccionalidad (objetivos) como las directivas (operacionales y medios). El gerente tecno-político sustenta este rasgo de su función en las ciencias sociales (con capacidad para explorar el futuro), y en la planificación política, entendida como un cálculo situacional al interior de procesos creativos e inciertos (COPRE, 1988).

La creación de capacidad de gobierno por parte del ejecutivo público está condicionada significativamente por la gobernabilidad del sistema (existencia de recursos, grado de organización de fuerzas opositoras) en el marco de una democracia, y por las exigencias que plantea el proyecto de gobierno. Por ello es necesario que dicho directivo establezca un compromiso sólido con el proyecto nacional, lo que implica orientar su gestión al afianzamiento y profundización de la democracia y a la solución de las necesidades sentidas de la comunidad.

e) Sensibilidad Ética. Todas las capacidades que pueda desplegar un gerente público en el ejercicio de sus funciones, deben encuadrarse en un marco valorativo, cónsono con los intereses nacionales. Sin los valores éticos, de carácter colectivo e individual, el diseño de un perfil gerencial será no integral y, por ende, insuficiente.

2. Estrategias Básicas Necesarias

Krygier, Morales y Asociados (1985), proponen una serie de estrategias para enrumbar la Gerencia de las Empresas Públicas en Venezuela, referidas a misión y objetivos, organismo sectorial, establecimiento de criterios de medición, la función social, la uniformidad, la liberación de influencias políticas y de la disciplina partidista, la continuidad administrativa, los recursos humanos, la planificación de la asignación de recursos, la información y el mantenimiento.

Las empresas deben ser agrupadas en sectores, de acuerdo con su función primaria y con la similitud de sus objetivos, para una dirección y control eficientes, estando sujeta a la autoridad de un *organismo sectorial*.

En el proceso de planificación, tanto a nivel del sector como de la empresa, deben ser claramente definidos la *misión* y *los objetivos* de la empresa. Los cuales deben ser comunicados en forma masiva y permanente, tanto internamente (sector y empresa) como externamente (comunidad). La *función Social* deberá definirse a nivel de la planificación estratégica sectorial. Los costos sociales serían imputados al organismo sectorial y no a las empresas, las cuales serían recompensadas o reconocidas por el valor real de la totalidad de los servicios o bienes producidos.

En la planificación se tomarán en cuenta aquellos factores que permitan estimar una adecuada *dotación de personal* para las distintas empresas; poner énfasis en la meritocracia. La asignación de recursos deben centrarse en el organismo sectorial y deben hacerse tomando en cuenta la misión y los objetivos de cada empresa y los rendimientos esperados de las mismas.

Será necesario la *uniformidad* de ciertos elementos, tales como sistemas de información, procedimientos de auditorías, entre otros. Debe hacerse un sistema adecuado, eficiente y práctico para medir e informar sobre la gestión, el cumplimiento de los planes, la evaluación de eficiencia y el control de los factores económicos, sociales, políticos y culturales asignados al sector o a la empresa (a su vez tanto internos como externos). E incorporar los procesos de mantenimiento.

Es necesario la creación de mecanismos para garantizar que las nuevas administraciones *continúen* con los programas de comprobada utilidad que la administración anterior haya planificado o estén en ejecución, así como implantar programas y cambios deseados.

Concluyen los autores haciendo énfasis en la necesidad de que las empresas públicas deben someterse a los principios de administración reconocidos en el ciclo de la gerencia, incluyendo los procesos de planificación, ejecución, información de resultados y evaluación.

E.CONCLUSION

Existen variados estereotipos acerca de la eficiencia, productiva y rentabilidad de las empresas. La gerencia de las empresas del estado no escapa a los estereotipos y conceptos negativos. Se les critica que son nombrados más por factores políticos que por calificación, debiendo, en no pocas ocasiones, favorecer con sus decisiones las demandas y expectativas de los sectores políticos que representan. Se les atribuye intereses de corto plazo y una orientación más política que técnica o de servicio a la sociedad. Mientras que la gerencia de las empresas privadas, tiende a ser más estable y se le juzga más por los resultados de su gestión; sin embargo, en el caso venezolano, en ocasiones, se le tilda de tan ineficiente como la del estado, que perseveran en el contexto social gracias al apoyo de un estado paternalista y benefactor, que su alta gerencia está más preocupada por la ganancia que por el desarrollo del país. En general, de las empresas del estado se tiene una concepción negativa y se considera a la empresa privada como modelo de eficiencia y efectividad; de tal manera que actualmente, en Venezuela por estas y otras razones, el estado ha emprendido una campaña de privatización de algunas empresas que se señalan con estereotipos negativos: El Sistema Portuario Nacional, la CANTV, entre otras.

Como se ha expresado, la macro-estructura del Estado Venezolano requiere de una urgente evolución hacia nuevos perfiles, dirigidos a mejorar sus posibilidades para enfrentar el complejo cambiante contexto tanto nacional como internacional. De hecho, el modelo actual de Estado exhibe marcadas disfuncionalidades, en virtud de las concepciones formalistas y los modelos burocráticos que predominan en su aparato administrativo, las cuales inciden marcadamente en sus niveles de ineficiencia (Escovar Salom, 1991).

Las características propuestas del perfil del gerente deseable requieren que el gerente público tenga una amplia batería de insumos formativos que aluden básicamente a la adquisición de destrezas analíticas y a disciplinas integradas que permitan: a) identificar problemas relevantes y diseñar alternativas estratégicas de acción; b) comprender, por una parte el basamento político-constitucional del ejercicio de la autoridad pública y, por la otra, el funcionamiento interna de las estructuras gubernamentales y sus relaciones con entidades extraestatales; c) el dominio de las llamadas ciencias y técnicas del gobierno, teoría de las macroorganizaciones y técnicas de organización; y, d) adquirir un sentido elevado de servicio público y de la comunidad al mismo tiempo que para asegurar un manejo adecuado del arsenal administrativo.

Es necesario, entonces, llevar a cabo una tarea orientada a reivindicar el trabajo de la gerencia pública. Ello implica abordar prioritariamente estrategias que permitan, por una parte, profesionalizar la labor directiva y, por la otra, formar sobre bases de mérito y al más alto nivel los cuadros gerenciales que se desempeñan en la esfera gubernamental.

El Estado ha abordado este problema con la creación de la Escuela de Gerencia Pública, como una estrategia para formar a los Gerentes Públicos. La Escuela de Gerencia Pública se propone como principales objetivos:

- El desarrollo gerencial de los niveles de conducción altos y medios del aparato central de gobierno (Presidencia, ministerios, oficinas centrales), con énfasis en áreas críticas como la formación implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y las modernas metodologías de toma de decisiones.
- La formación gerencial pública, utilizando tecnología modernas de gestión aplicables específicamente a los problemas de fondo de las empresas públicas para los ejecutivos altos y medios.
- La capacitación gerencial especializada de los niveles altos y medios de dirección de los institutos autónomos en sus áreas respectivas de gestión.
- La preparación de capacidades gerenciales específicas, para el manejo adecuado de los programas prioritarios del Gobierno, especialmente en la gerencia de proyectos institucionales.
- El desarrollo de capacidades de consultoría gerencial interna permanente en organizaciones públicas relevantes, que garanticen el continuo mejoramiento de su eficiencia, su ajuste a las variaciones contextuales y a las políticas del gobierno nacional.
- La investigación, desarrollo y transferencia de nuevas tecnologías apropiadas para el sector público.
- La utilización a fondo, en favor del desarrollo gerencial público, de los recursos existentes en el sistema universitario nacional y en la misma administración pública.

Como se puede observar, por sus objetivos, la Escuela de Gerencia Pública viene a satisfacer una necesidad sentida y real para la profesionalización de la gerencia pública; sabemos que ninguna estrategia de cambios se lleva a efecto si la alta gerencia del país no establece las condiciones mínimas básica necesarias, políticas y estructurales, para que se lleve a efecto. Sin embargo, éste es un buen comienzo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Arias Galicia, F. (1979), Administración de Recursos Humanos, México: Trillas.
- Certo, S. (1987), Administración Moderna, México: Interamericana.
- Chruden, H. y Sherman, A. (1979), Administración de Personal, México: CECSA.
- COPRE (1988), La Reforma Administrativa, Caracas: ediciones Copre.
- Chiavenato, Adalberto, (1983), Administración de Recursos Humanos, Colombia: MacGraw-Hill.
- David, F. (1988), La Gerencia Estratégica. Colombia: Legis.
- Dávila, C. (1985). Teorías Organizacionales y Administración: Enfoque Crítico, Bogotá: Interamericana.
- Dessler Gary (1986). Organización y Administración: Enfoque Situacional, México: Printice-Hall Hispanoamericana.
- Fayol, H. (1949), General and Industrial Management, trad. Constance Storrs. Londres: Sir Isaac Pitman and Sons.
- Flippo, Edwin (1978). Principios de Administración de Personal, Bogotá: McGraw-Latinoamericana.
- Harris, O. Jeff. (1982). Administración de Recursos Humanos. México: Edit. Limusa.
- Hodetts, R.M. (1985). Comportamiento en las Organizaciones. México: Interamericana.
- Huse, Edgar F. y Bowditch, James L. (1980). El Comportamiento Humano en la Organización. México: Fondo Educativo Interamericano.
- Katz, D. y Khan, R. (1979). Psicología Social de las Organizaciones. México: Trillas.
- Kast y Rosenzweig (1980). Administración de las Organizaciones: un Enfoque de Sistemas. México: McGraw-Hill.

- Kolb, R. y Intyre, Mc. (1980). *Psicología de las Organizaciones*. México: Prentice Hall Int.
- Kopelman, R.E. (1988). *Administración de la Productividad en las Organizaciones*. México: McGraw-Hill.
- Krygier, Morales y Asociados (1985). *Una Proposición para mejorar la Gerencia para la Gerencia de las Empresas del Estado*. Caracas: Ediciones Grupo Roraima.
- Lawrence/Lorsch (1973). *Desarrollo de Organizaciones: Diagnóstico y Acción*. México: Fondo Educativo Interamericano.
- Lickert, R. (1969). *Un Nuevo Método de Gestión y Dirección*. Bilbao: Deusto.
- Mariño, H. (1989). *Gerencia de la Calidad Total*. Bogotá: tercer Mundo.
- Matteson, M.T. e Ivancevich, J. M. (Eds) (1986). *Management Classics*. e ed. Plano, Texas: Business Publications.
- McClelland, O. (1968). *La Sociedad Ambiciosa*. Madrid: Guadarrama.
- McClelland, O. (1974). *The urge to achieve*. En D.A. Kolb, I. M.; Rubin, J.M. *Organizational Psychology. A Book of Readings*, London: Prentice-Hall.
- McGregor, D. (1975). *El Aspecto Humano de la Empresa*. México: Edit. Diana.
- Much Galindo, L. y García Martínez, J. (1982). *Fundamentos de Administración*. México: Trillas.
- Odiome, G. (1977). *Administración de Personal*. Buenos Aires: Edit. Ateneo.
- Peter, T.J. y Waterman, r. (1985). *En Búsqueda de la Excelencia*. Bogotá: Círculo de Lectores.
- Piffner John M. y Sherwood Frank (1977). *Organización Administrativa*. México: Herreros Hermanos.
- Porter, L.W. y Lawler, E.E. (1968). *Managerial Attitudes and Performance*. Homewood (Ill): Irwin-Dorsay.
- Quintín Antonio (1989). *Tecnificar la Política y Politizar a los Técnicos*. Caracas: Ediciones COPRE, Documento mimeografiado.

- Reyes Ponce, A. (1980). Administración de Personal. México: Limusa.
- Russell, A. (1976). Psicología del Trabajo. Madrid: Ediciones Moreta, S.A.
- Siegel, Lawrence y Lane, Irwin (1980). Psicología de las Organizaciones Industriales. México: CECSA.
- Schein, Edgar (1982). Psicología de la Organización. México: Prentice-Hall Hispanoamericana S.A.
- Schein, E. (1973). Consultoría de Procesos: Su Perfil en el Desarrollo Organizacional, México: F.E.I.
- Terry, G. (1981). Principios de Administración. México: Edt. Continental.