

**Título: “VISIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO: ¿QUÉ DIRECTIVOS  
PÚBLICOS NECESITAMOS?”**

Área: IX Sector Público

Tema: 1. Necesidad de gerentes públicos con visión estratégica

18vo. Congreso Nacional de Ciencias Económicas, en el año del bicentenario,  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 16 al 18 de junio 2010

---

Código de Identificación: 9.1.7

**Título: “VISIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO: ¿QUÉ DIRECTIVOS  
PÚBLICOS NECESITAMOS?”**

Área: IX Sector Público

Tema: 1. Necesidad de gerentes públicos con visión estratégica

18vo. Congreso Nacional de Ciencias Económicas, en el año del bicentenario,  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 16 al 18 de junio 2010

**Índice**

1. Introducción

2. Visión estratégica del Estado: ¿Cuáles son los objetivos de gestión directiva?
3. Directivos públicos: Desafío de la nueva Gestión Pública.
4. Consideraciones finales
5. Bibliografía
6. Notas al pie

## **1. Introducción**

“No hay que subordinar más el desarrollo humano al desarrollo económico; debemos invertir esto y subordinar el desarrollo económico al desarrollo humano.” (1)

Profundos y vertiginosos cambios se han producido recientemente en el mundo, que exigen pensar en nuevas formas de abordar la complejidad e incertidumbre que los nuevos entornos generan.

La burbuja financiera, la crisis del Estado Griego, desastres ambientales en Haití y Chile, son realidades que impactan gravemente en millones de personas, y que exigen mancomunar solidariamente esfuerzos y recursos, de distinta magnitud por parte de las naciones del mundo, para atender a las víctimas de estas catástrofes.

Estos escenarios mundiales nos desafían a mirar hacia adentro del propio Estado en busca de las más adecuadas estrategias que nos permitan enfrentar razonablemente las incertidumbres producidas por fenómenos tan profundos y a reflexionar en otros, para evitar su repetición en el futuro.

Las graves consecuencias sociales que estos desastres producen, son alertadas permanentemente por renombradas personalidades mundiales.

Un reciente artículo escrito por el prestigioso Bernardo Kliksberg (2) da cuenta de la importancia que América Latina le otorga al Estado al citar los datos de la encuesta Latinobarómetro realizada en 18 países: “...Cuando se pregunta si el “Estado o el mercado” deben resolver los problemas, una amplia mayoría se inclina por el Estado. Cuando se interroga sobre si determinadas actividades deberían estar mayoritariamente en manos del Estado o del mercado, consideran que deberían estar en manos del Estado: “Educación básica: (86%), Salud (85%); Agua potable (83%); Universidades (82%), Pensiones/Jubilaciones (82%); Petróleo (80%); Teléfonos (71%)”.

A la consulta acerca del grado de satisfacción con algunos servicios públicos como: “...servicios municipales, transporte público, recolección de basura, alcantarillado, caminos y pavimentación, espacios públicos y áreas

---

1 MORÍN, Edgar. Estamos en un Titanic. Observatorio Social. septiembre 2002, n. 10, pp. 6-9.

2 KLIKSBURG, Bernardo. ¿Qué piensa la gente? – 30/05/09 – [citado el 4 de febrero de 2010] Disponible en Internet: <http://www.telam.com.ar/tematica.php?ctem=91>

verdes, sólo el 26% tiene alta satisfacción, el 25% satisfacción media, y el 48% expresa una baja satisfacción”

Estos datos nos invitan a reflexionar acerca de la actualidad de las demandas ciudadanas al Estado, que sin lugar a dudas, se corresponden con una expansión de la democracia en América Latina y que exigen profundizar el fortalecimiento de las instituciones públicas en pos del alcanzar mayores niveles de bienestar general, tal cual está expresado en el Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad: “...alcanzar un Estado más fuerte, ágil e inteligente, capaz de profundizar un mayor desarrollo con inclusión social (3)

Por ello, fortalecer las competencias de los recursos humanos necesarios para atender con responsabilidad esas demandas es fundamental cuando pensamos que constituyen un pilar clave del desarrollo de las naciones. Fomentar el trabajo responsable, ético y comprometido con la gestión constituyen valores a sostener en la construcción de un Estado democrático.

En ese contexto, se hace necesario pensar en que “directivos” serán los adecuados para llevar adelante estos procesos, que involucran replanteos en los modelos de gestión administrativa, que demandan adaptar y desarrollar esquemas tendientes a obtener resultados, sin descuidar por ello, modelos normativos congruentes con una administración eficiente, transparente y de calidad.

En nuestro país este proceso está en marcha pero requiere, sin embargo, continuar avanzando en la idea de que no existen modelos ideales, y menos aún, tomados de otras administraciones públicas, sino por el contrario, exigen el replanteo y la adaptación permanente en busca de los mejores perfiles que fortalezcan lo mejor de nuestra cultura administrativa en pos de consolidar un sistema político-administrativo que satisfaga las necesidades de la ciudadanía en democracia.

En ese marco, el presente trabajo intentará reflexionar sobre el directivo público capaz de articular esos desafíos en contextos tan cambiantes y complejos como los actuales.

---

3 PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. SECRETARÍA DE GABINETE Y GESTIÓN PÚBLICA.. Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad. Abril 2009. - [citado el 4 de febrero de 2010] Disponible en Internet: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/institucional/planeamiento\\_estrategico.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/institucional/planeamiento_estrategico.html)

## 2. Visión estratégica del Estado

“Un ejército victorioso busca entrar en combate después de que sus planes indican que la victoria es posible con ellos, en tanto que un ejército destinado a la derrota combate en la esperanza de ganar, pero sin ninguna planificación. Los expertos en la guerra cultivan sus políticas y se ajustan estrictamente a las leyes y a los reglamentos. Por consiguiente, tienen la facultad de controlar el éxito” (4)

La crisis del modelo “weberiano” y las críticas al modelo “gerencialista” han generado debates y replanteos en gran parte de los sistemas públicos del mundo desarrollado.

Para el académico Francisco Longo (5) ello se produjo como consecuencia, por un lado, por la falta de adaptación del modelo burocrático al incremento de prestaciones del estado (que dio paso a lo hoy llamamos como estado prestador, social o de bienestar) y por otro, porque si bien el modelo empresarial se instaló como nuevo paradigma de gestión estatal al orientar la administración hacia la producción de mejoras de eficiencia, esto sostienen varios autores y entre ellos el autor, será posible en la medida en que sea capaz de dar respuestas a las crisis fiscales y de recursos en la que se encuentran los gobiernos en la actualidad.

En nuestro país este debate cobró importancia y no escapó a cuestionamientos y transformaciones.

Las reformas implementadas en los últimos tiempos, dan cuenta de un esquema, que si bien no constituye un paradigma en sí, toman lo mejor de cada modelo (burocrático-gerencial) para avanzar hacia una administración

---

4 HANZHANG, T. “El arte de la guerra de Sun Tzu: la interpretación china moderna”. Buenos Aires : Distal, 1996. 118 p.

5 LONGO MARTINEZ, F. Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas. Instituto de Dirección y Gestión Pública. El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional. Caracas: CLAD, 2002. 16 p.

orientada a resultados y con normas y procedimientos tomados del modelo burocrático.

En ese escenario desde la SECRETARÍA DE GABINETE Y GESTIÓN PÚBLICA (actual Secretaría de Gestión Pública) se ha elaborado el “Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad” cuya propuesta se enmarca en la definición de objetivos claros y medibles, junto al detalle de las acciones concretas a realizar para alcanzarlas.

En ese sentido señala: “...proveer las herramientas para que cada institución pública tenga un vínculo más fluido con la ciudadanía, sea más ágil en sus procedimientos internos y adopte innovaciones que mejoran la calidad de la gestión pública” (6).

Uno de los objetivos del Plan es el referido a la Gestión Pública. Se busca: “generalizar enfoques y herramientas de buenas prácticas en la gestión pública”.

Se fundamenta en que el logro de la gestión de los asuntos públicos privilegie alcanzar los resultados para satisfacer las necesidades y demandas de la ciudadanía, para con ello garantizar el acceso al Estado y a los bienes públicos respetando la igualdad de trato y oportunidades.

Para ello, y en lo que respecta a la gestión directiva, se propone: “...establecer directrices y normas para la implementación de la planificación estratégica, el monitoreo y la evaluación de Políticas Públicas, fundamentalmente a partir del desarrollo del Módulo de planificación integrado al SIDIF y del fortalecimiento de las capacidades de planeamiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas” como así también, “...desarrollar directrices para la gestión de calidad, mediante la elaboración de una Guía para la revisión y diseño de estructuras y procesos y la publicación de un glosario de conceptos de gestión” .

Estos objetivos constituyen, a nuestro entender, los lineamientos estratégicos básicos de gestión para quienes desde la función directiva tienen la responsabilidad de implementar políticas públicas.

---

6 Ibidem.

### 3. Directivos Públicos

“... cualquier organización, tanto biológica como social, necesita cambiar su estructura básica si su tamaño cambia de manera importante. Cualquier organización que duplique o triplique su tamaño necesita reestructurarse. De forma similar, cualquier organización, sea una empresa, una organización no lucrativa o un organismo del gobierno, necesita concebirse de nuevo cuando cumpla cuarenta o cincuenta años.” (7)

Para contextualizar a que gerentes nos estamos refiriendo en el presente trabajo, diremos que son aquellos que, actuando a partir de los lineamientos estratégicos y de control, emanados de los altos cargos de responsabilidad política gubernamental, dirigen la organización en la implementación de políticas públicas para producir y proveer los servicios públicos en un sistema democrático.

Para dar paso al análisis de nuestra definición, surge una primera cuestión discutida por prestigiosos académicos que plantean las dificultades que surgen dentro del “modelo racional” el tema vinculado a quienes definen los objetivos.

Si bien con ello no estamos diciendo que nuestra definición correspondería a un esquema puramente racional, es dable destacar el dilema generado en modelos cuyo esquema decisorio se encuentra centralizado en el nivel superior de la organización.

Así Michael Crozier (8) resalta la importancia del lugar del decisor en la estructura organizacional “... en un sistema jerárquicamente organizado, el objetivo depende de otros objetivos y decisiones, y las decisiones pertinentes son todas hechas en la cima de la pirámide organizacional. Esto significa que la gran mayoría de los hombres se encuentra relegado a obedecer la voluntad de otros.”

---

7 DRUKER, P. “La administración en una época de grandes cambios”. Editorial Sudamericana, Febrero de 1997. p 207.

8 CROZIER, M. El rol de la Ética en las ciencias organizacionales. Observatorio Social. septiembre 2002, n. 10, pp. 16-19.

Siguiendo con el análisis, nuestra definición encuentra sustento en autores como Francisco Longo que consideran que el arraigo de la gerencia pública exige por un lado, diseños descentralizados, y por otro, la construcción de sistemas de planificación y control basados en resultados.

Es en este sentido en el que planteamos que los lineamientos estratégicos generales son fijados en el nivel político e instrumentados en el nivel profesional por los directivos públicos, quienes articulan su actuación entre ese nivel estratégico – político y el nivel operativo. Como señala Longo <sup>(9)</sup> “una descentralización vertical limitada, en la que una parte del poder de decisión fluye y se desplaza desde el vértice estratégico (dirección política) y la tecnoestructura (...) la configuración de un espacio de discrecionalidad directiva exigen tanto la delegación estable de poder decisorio cuanto la transferencia de facultades de gestión sobre los resultados”.

Entendemos que gestionar políticas públicas exige gran responsabilidad y compromiso directivo. Si bien en nuestro país, el diseño estructural de desempeño está configurándose, es importante afianzar marcos de actuación acordes a las realidades del entorno, que sin lugar a dudas, se ve influenciado por aspectos coyunturales y estructurales importantes.

En ese sentido, y siguiendo a este autor, afianzar las reglas formales sobre las cuales se asienta el ejercicio de la función directiva contribuye, por un lado a proteger a la gerencia pública de nombramientos políticos en exceso y por otro, a otorgarle un marco de regulación específica en lo atinente al ingreso y egreso, nombramiento, carrera, retribuciones e incentivos más flexibles que las del resto del personal público.

Varios autores, entre ellos, De Bonis <sup>(10)</sup> coinciden en señalar el debate actual acerca de cuales son las características que definen la actuación y el perfil del dirigente público en el contexto de funcionamiento del Estado democrático contemporáneo.

---

9 LONGO MARTINEZ, F. Primer Congreso de Gestión Pública. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades. Barcelona: CLAD, 2002. 23 p.

10 DE BONIS, D. F. Em busca do dirigente público: un exercício de definição. Buenos Aires: CLAD, 2008. 22 p.

Otros como Francisco Longo <sup>(11)</sup>, plantean que frente a las transformaciones que se vienen produciendo en algunos de los sistemas políticos-administrativos de mundo, es necesario producir perfiles directivos en consonancia con esos cambios.

Hay consenso en que la formación del gerente público es un proceso complejo que requiere de una visión multidisciplinaria que contribuya al desarrollo de conocimientos, actitudes y valores para el ejercicio de la función pública.

En nuestro país, el reciente Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) homologado por el Decreto 2098/2008 estableció las relaciones de empleo del personal, incluidos los cargos directivos.

Algunos de los elementos que contempla este convenio se refieren a las competencias y habilidades requeridas para las funciones directivas en la carrera administrativa.

Siguiendo a Hellriegel, et al. las competencias directivas “son conjuntos de conocimientos, destrezas, comportamientos y actitudes que necesita una persona para ser eficiente en una amplia gama de labores gerenciales y en diversas organizaciones” <sup>(12)</sup>.

. Entre las competencias deseables en un directivo público podríamos mencionar: comunicación, planeamiento, administración, trabajo en equipo, acción estratégica, conciencia global, manejo del personal, entre otras.

Por su parte, Madrigal Torres dice que: “habilidad es la capacidad del individuo, adquirida por el aprendizaje, capaz de producir resultados previstos con el máximo de certeza, con el mínimo de distendio de tiempo y economía y con el máximo de seguridad”. <sup>(13)</sup>

Así dentro de las habilidades directivas podríamos mencionar: habilidades técnicas, interpersonales, sociales, académicas, de innovación, directivas, de liderazgo, empresariales, etc.

---

11 Íbidem.

12 HELLRIEGEL, D et al. “Administración: un enfoque basado en competencias”. Thompson Learning.. Bogotá, 2002. p. 5.

13 MADRIGAL TORRES, B. “Habilidades directivas” Mc Graw Hill, México, 2009. p. 1.

Como venimos señalando, la elaboración de perfiles directivos es un proceso que requiere de la articulación de necesidades propias de la administración, la definición de competencias, que como vemos, trasciende las cuestiones técnicas e involucra aspectos claves como la comunicación, el liderazgo y el desarrollo de habilidades para alcanzar un rendimiento de éxito en la gestión.

Consideramos importante que en la formación del gerente público se enfatice el logro los siguientes aspectos:

a) Afianzar los lazos de compromiso entre la institución y los directivos públicos compartiendo valores: democracia, transparencia, ética, calidad y servicio al ciudadano.

b) Fomentar el análisis del contexto en el que ejerce sus funciones, para desarrollar una visión crítica del entorno nacional e internacional que favorezca su desempeño y su comprensión de la realidad en toda su complejidad.

c) Profundizar en el desarrollo de competencias gerenciales para garantizar el mejor desempeño en su rol de articulador entre el nivel estratégico político y el nivel operativo, fortaleciendo su profesionalidad.

d) Contribuir al desarrollo de competencias gerenciales que incentiven el desarrollo del liderazgo democrático y la formación de equipos de trabajo que fortalezcan la gestión pública.

Sin duda, no podemos olvidar que la cultura organizativa es un aspecto muy importante a la hora de pensar diseños y modelos transformadores.

La cultura “es el esquema único de suposiciones, valores y normas compartidas que dan forma a la socialización, los símbolos, el lenguaje, los relatos y las prácticas de un grupo de personas”<sup>14</sup>

Nuestra cultura organizativa enfrenta el desafío de transformar aspectos relevantes como son la gestión de sus recursos humanos, entre los cuales, sus directivos públicos constituyen un reto clave en el diseño organizacional.

Todo cambio cultural es un proceso en el cual, los avances, aunque lentos en algunos casos, no escapan a presiones internas y externas a superar.

---

<sup>14</sup> CAGGIANO, C. Merge now, pay later en HELLRIEGEL, D et al. “Administración: un enfoque basado en competencias”. Thompson Learning.. Bogotá, 2002. p. 486.

El gerente público representa para algunos autores, un nuevo orden cultural, al incorporar conceptos del management a la gerencia pública, lo que origina sin dudas, un quiebre entre el sistema burocrático y los nuevos enfoques de gestión administrativa.

#### **4. Consideraciones finales:**

Los directivos públicos necesarios para una Administración Pública que está en proceso de cambio, constituyen un desafío que está forjándose actualmente en nuestra cultura administrativa con graduales y sostenidos avances.

Podríamos decir que aún no contamos con el diseño total de los perfiles directivos, puesto que como vimos, la complejidad del Estado y las nuevas demandas sociales hacen necesario continuar con la construcción de los mejores perfiles que hagan frente a esas realidades.

En ese marco, es fundamental que más y mejor democracia redundará en políticas públicas estables que le permitirán al gerente planificar y ejecutar las acciones recibidas del entorno político reduciendo la complejidad e incertidumbre del contexto en el que opera, y en el que predominan objetivos en conflicto, grupos con intereses múltiples y presiones políticas.

No descartamos que su actuación redundará en garantías de la mejor actitud y compromiso para innovar e implementar las herramientas, enfoques y sistemas de gestión que mejoren las capacidades del Estado hasta lograr un Estado fuerte para todos.

El directivo público encara, día a día en su gestión múltiples desafíos que ponen a prueba su profesionalidad y capacidad para liderar procesos complejos de alto nivel de responsabilidad y compromiso.

Frente a la complejidad del contexto se hace necesario articular ideas con los distintos sectores de la sociedad que contribuyan a formar al directivo público. Muchas son las variables que inciden en su actuación, por lo que se torna necesario contar con instituciones contenedoras de esos recursos humanos, con perfiles comprometidos, inteligentes y con valores compartidos y con la participación ciudadana, para que entre todos coadyuven a formar al

gerente público capaz de gestionar políticas públicas para satisfacer el interés común.

Gestionar “la cosa pública” implica tener claro cual es la visión política de las políticas públicas a llevar adelante, planificando, desarrollando y ejecutando las estrategias que lleven al terreno esas ideas, articulando permanentemente entre el nivel político y el operacional hasta lograr la materialización de las mismas, alcanzando los objetivos y los resultados esperados y sin lugar a dudas, satisfaciendo las demandas del ciudadano.

Creemos que avanzar en la consolidación de la formación de directivos públicos que gestionen con responsabilidad, atendiendo a las necesidades y demandas de la sociedad, que promuevan innovaciones y mejoras en la gestión, con transparencia y calidad son desafíos que están presentes en la visión estratégica del Estado.

## 5. Bibliografía

KLIKSBURG, B., Roulet Jorge; et al. “La gerencia pública necesaria” .Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas: CLAD, 1985.

\_\_\_\_\_. Sed de ética en América Latina. Observatorio Social. Septiembre 2002, n. 10.

LONGO MARTINEZ, F. BID. Una lectura transversal de los resultados. Washington, DC: BID, julio 2006.

LOSADA, C., ed. BID. “ ¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”. Washington, DC: BID, 1999.

MACHADO MAGALHAES, G. et. al. Fundação Luis Eduardo Magalhaes. Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública. Q desafio de formar gestores públicos sociais no estado da Bahia. Caracas: CLAD, 2002.

MOORE, M. H. “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público”. Barcelona: Paidós, 1998.

## 6. Notas al pie

- (1) MORÍN, E. Estamos en un Titanic. Observatorio Social. septiembre 2002, n. 10.
- (2) KLIKSBURG, B. ¿Qué piensa la gente? – 30/05/09 – [citado el 4 de febrero de 2010] Disponible en internet: <http://www.telam.com.ar/tematica.php?ctem=91>.
- (3) PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. SECRETARÍA DE GABINETE Y GESTIÓN PÚBLICA. Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad. Abril 2009 - [citado el 4 de febrero de 2010] Disponible en internet: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/institucional/planeamiento\\_est\\_rategico.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/institucional/planeamiento_est_rategico.html)
- (4) HANZHANG, T. “El arte de la guerra de Sun Tzu: la interpretación china moderna”. Buenos Aires: Distal, 1996.
- (5) LONGO MARTINEZ, F. Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas. Instituto de Dirección y Gestión Pública. El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional. Caracas: CLAD, 2002.
- (6) PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. SECRETARÍA DE GABINETE Y GESTIÓN PÚBLICA. Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad. Abril 2009 - [citado el 4 de febrero de 2010] Disponible en internet: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/institucional/planeamiento\\_est\\_rategico.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/institucional/planeamiento_est_rategico.html)
- (7) DRUCKER, P. “La administración en una época de grandes cambios”. Editorial Sudamericana, Febrero de 1997.
- (8) CROZIER, M. El rol de la Ética en las ciencias organizacionales. Observatorio Social. septiembre 2002, n. 10,
- (9) LONGO MARTINEZ, F. Primer Congreso de Gestión Pública. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades. Barcelona: CLAD, 2002.

- (10) DE BONIS, D. F. Em busca do dirigente público: um exercício de definição. Buenos Aires: CLAD, 2008.
- (11) LONGO MARTINEZ, F. Primer Congreso de Gestión Pública. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades. Barcelona: CLAD, 2002.
- (12) HELLRIEGEL, D et al. "Administración: un enfoque basado en competencias". Thompson Learning. Bogotá, 2002.
- (13) MADRIGAL TORRES, B. "Habilidades directivas" Mc Graw Hill, México, 2009.
- (14) CAGGIANO, C. Merge now, pay later en HELLRIEGEL, D et al. "Administración: un enfoque basado en competencias". Thompson Learning. Bogotá, 2002.