



# INNOVACION Y GERENCIA PUBLICA: UNA APROXIMACION TEORICA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA

**Beatriz Ponte de Moreno**

Profesora DAC-UCLA

## **ESTADO DE BIENESTAR, MODELO NEOLIBERAL, ¿ESTADO BISAGRA?**

**Si** hay una afirmación que progresiva y radicalmente gana espacio en la comunidad científica, es aquella según la cual, desde finales del siglo XX, se postula un nuevo paradigma en la relación Estado-Sociedad. Las fuertes presiones a las que se ve sometido el modelo de Estado de Bienestar que emerge de la posguerra, por el advenimiento de las fuerzas globalizadoras, las nuevas exigencias de competitividad internacional, los procesos de descentralización y democratización política, entre otras manifestaciones paradigmáticas del sistema, dan lugar a crecientes tendencias reformistas de unas estructuras estatales que habían demostrado su incapacidad de respuesta ante tantas y cada vez más complejas demandas de la sociedad.

Se trata de construir un modelo de Estado diferente, capaz de enfrentar los nuevos desafíos que representaba la sociedad post-industrial en la cual, la competitividad institucional y la innovación afloran como exigencias, (casi como una nueva teología a decir de *The Economist* en su número de febrero de 1999), ineludibles y fundamentales, dentro de una realidad caracterizada por un dinamismo inusitado en los adelantos científicos y tecnológicos, que convierte en cuestión de “principios” poder demostrar la mayor capacidad política de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales para canalizar esas oportunidades y así convertir al Estado en un verdadero factor de desarrollo social, político y económico.

En la actualidad, se está comenzando a vivir una nueva etapa con relación a los supuestos beneficios que estaba llamado a prodigar y, por ende, los límites del denominado modelo neoliberal<sup>1</sup>. La tradición aquella que concebía al Estado como un ente confinado exclusivamente a las funciones de

garante de la soberanía y de las libertades del individuo, se convierte ahora en una concepción mucho más compleja y cooperativa en cuanto a la capacidad de acción de una suerte de *Estado-bisagra* (Calderón, 2002), en el que la actuación estatal, aunque siempre subordinada a una dinámica pública deliberante y obligado a alcanzar la integración social interna en concertación con el empresariado privado; en tanto que a lo externo, se ve compelido a alcanzar el posicionamiento de los países dentro del conjunto de fuerzas globalizadoras.

La coyuntura de perplejidad y vacío paradigmático que dejó en Occidente la crisis del modelo de Estado de Bienestar implicó, desde mediados de los años 80, una opción constructivista de ese Estado y de la gestión pública para impulsar las adaptaciones que exigía la nueva realidad. Se imponía posiblemente, lo que Vignolo (2002) denomina la invención de una nueva disciplina, la Sociotecnología, cuyo objetivo estaría centrado en :

...la generación de marcos interpretativos –sobre lo humano y sobre lo social- y de tecnologías, que permitan la construcción del Capital Social en todo tipo de organizaciones sociales, desde la microempresa, hasta las organizaciones globales, pasando por las instituciones públicas, las regiones y las naciones.

Dentro de esa misma línea, el enfoque del *New Public Management*, NPM, más tarde evolucionado hacia la lógica del *Public Governance*<sup>2</sup> se orientó hacia esquemas (modelos) organizativos más flexibles, adaptados hacia la descentralización de actividades y la introducción de mecanismos de mercado (Meneguzzo, 2000).

Las diversas experiencias ensayadas, desde la revolución *thacheriana* en el Reino Unido,

(*Financial Management Initiative And Next Steps*), hasta los exitosos programas de reforma administrativa radicales implantados en Nueva Zelanda en los años 90 y las iniciativas estatales y federales instrumentadas en los Estados Unidos, (entre las que se cuenta la *National Performance Review*), ponen en evidencia la necesidad sentida por los diferentes gobiernos en redefinir sus respectivos modelos de gestión pública y adaptarlos a las nuevas exigencias de cambio organizativo.

En materia de modernización administrativa de la función pública se ha de destacar por otra parte, que instituciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OECD, han manifestado su preocupación por la ineludible necesidad de instrumentar cambios radicales dentro del sector público.

En tal sentido, en el documento titulado: *Ministerial Symposium on the future of Public Service*, (OECD, 1996), se señala que los estímulos para la introducción y el desarrollo de las intervenciones que redefinen el papel de los gobiernos y de las administraciones públicas han sido, entre otros, las presiones presupuestarias, las dificultades para responder de manera efectiva a las demandas de los usuarios, la ineficacia de los programas, las exigencias de competitividad internacional y la internacionalización de muchos problemas que anteriormente eran materia específica de algunos gobiernos.

Asimismo, el citado documento destaca que entre las principales áreas a ser atendidas están: Reglamentación y simplificación de actividades, descentralización de funciones desde el gobierno central hacia las unidades organizativas de base, evaluación del rendimiento y utilización de mecanismos tipo mercado,

(Benchmarking y outsourcing, por ejemplo), redimensionamiento de las organizaciones públicas, incorporación de mecanismos de control y rendición de cuentas a los ciudadanos, (accountability), introducción de estándares explícitos de calidad en los servicios públicos, (productos) y el contenido ético en los procesos. (Ibidem.).

Como se puede observar, dichas áreas están vinculadas estrictamente al ámbito interno de la administración pública y se evidencia que en todas ellas la perspectiva de la gerencia privada está presente.

De esta manera, la conjetura que se formula apunta a considerar que, efectivamente, a finales de los 90 surge la necesidad de definir un nuevo paradigma de innovación dentro de la gestión pública, que sin descuidar los elementos antes señalados, va a estar, a su vez, centrado en el desarrollo de las capacidades de gobernación (governance).

Las fuerzas globalizadoras, generadoras de movimientos migratorios, el tráfico de drogas, la contaminación ambiental, ayudas al desarrollo, los procesos de integración regional, la conflictividad política y la cultura de la individualidad, entre otras manifestaciones, han obligado a los gobiernos a incorporar nuevos elementos a sus modelos organizativos que definitivamente toman cierta distancia de los modelos gerenciales con fines de lucro, precisamente para afrontar tales fenómenos, propios de la dinámica mundial actual. De hecho, se ponen en práctica modalidades innovadoras en la gestión pública, haciéndola mucho más compleja, por cuanto requiere de una coordinación e interacción más estrecha entre los sistemas políticos y económicos y la propia sociedad civil, hacia la promoción de formas de auto-organización a nivel local. (Klijn, 1995 y Menezzzo, 1996). El propio Banco Mundial en

su informe de 1997, ha confirmado la importancia del paradigma emergente, deteniéndose en la exigencia de desarrollar capacidades de gobernabilidad (*governance*) y no sólo de gobierno, en el sector público.

Desde una perspectiva institucional, es preciso referenciar de igual manera, los aportes que brinda la Socioeconomía Política en lo referido a la importancia que poseen las instituciones, el tejido institucional que ellas conforman y más importante aún, las complejas interrelaciones sociales que ellas producen, (grado de asociatividad), capaces de promover el desarrollo de cualquier sociedad. Se juzga que existe una amplia gama de enfoques institucionales, no obstante, se puede afirmar que la mayoría de ellos se agrupan en dos corrientes generales: la Nueva Economía Institucional (NEI), (Williamson, 1985; North, 1990, 1991 y 1992) y la Nueva Sociología Institucional (NSI), (Granovetter, 1985; Streeck, 1992; y Grabher, 1993).

La diferencia entre ambas corrientes se va a encontrar en los axiomas que soportan sus respectivas perspectivas de análisis; encontrándonos, p. e., que en el caso de la NEI, su racionalidad descansa sobre los criterios de eficacia y eficiencia de las instituciones como rasgo diferenciador de los procesos de desarrollo, aún cuando algunos autores pertenecientes a esta corriente subrayan la incorporación de una serie de argumentos morales y éticos como factores necesarios para generar y mantener la colaboración, (cooperación), entre agentes económicos, así como la confianza necesaria para el desarrollo de la actividad económica. (North, 1990).

La NSI, en cambio, cuestiona la excesiva racionalidad económica que se le imprime al desarrollo y la infravaloración que se otorga a las relaciones sociales y culturales, cuestión

esta que consideran el centro del éxito económico de las regiones más dinámicas. Precisamente sostienen, que aquéllas áreas que presentan una mayor *densidad institucional* son las que alcanzan un mayor grado de desarrollo. (Amín & Thrift, 1994).

Con relación a esto último, se hace necesario subrayar lo que este enfoque sociológico define como *densidad institucional*. Siguiendo a los citados autores, se puede concluir que para consolidar el desarrollo y el capital social en cualquier región o localidad, deben estar presentes al menos, cuatro aspectos fundamentales: La relación y sinergia interinstitucional, la representación y participación efectiva de los agentes, unos objetivos claros y precisos y una serie de prácticas administrativas, normas y valores culturales comunes. Con ello se lograría mayor legitimidad en las relaciones sociales, el estímulo a la capacidad empresarial y el enraizamiento, (*embeddedness*,) de la actividad económica en el medio local.

En este contexto y dentro de la misma línea de pensamiento, adicionamos el criterio expuesto por el PNUD en su informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, del año 2002, en cuanto al papel fundamental que adquieren las políticas relativas a Ciencia, Tecnología e Innovación en función del capital intelectual, dentro de un Sistema Nacional de Innovación. La perspectiva de una nueva institucionalidad, donde estén presentes las relaciones de cooperación y asociatividad entre los agentes políticos, económicos (públicos y privados) y la sociedad civil, así como la indispensable complementariedad de conocimientos y prácticas innovadoras dentro de un ambiente de confianza (garantías de transparencia), son considerados por esta agencia internacional para el desarrollo, como requisitos indispensables para impulsar y consolidar la llamada *sociedad del conocimiento*.

Lo local, como ámbito de acción, se asume dentro de estas nuevas tendencias como un elemento estratégico desde el interior del cuerpo social, valorando y confiando en las potencialidades y vocaciones sociales de las regiones que con voluntad solidaria, toman para sí el proceso de desarrollo estratégico de su territorio. La visión maniquea de la relación Estado vs Mercado, desde la cual se creó la concepción antinómica y se confinó el pensamiento socioeconómico al reduccionismo, cede paso hoy a una perspectiva compleja, transdisciplinaria y multidimensional que la asume como complementaria, al igual que al desarrollo endógeno y exógeno.

#### **EL SECTOR PÚBLICO COMO PROTAGONISTA DEL CAMBIO SOCIAL.**

Las nuevas concepciones de cambio institucional de los años 90, le asignan al Estado y dentro de él, a la administración pública, un rol protagónico dentro la estrategia de desarrollo de la sociedad. Atrás quedaron aquéllas teorías económicas neoliberales que confiaban en el “efecto derrame” de una acertada política de crecimiento económico sobre las condiciones de atraso, pobreza y exclusión social. Todo apunta en la actualidad hacia la necesidad de incorporar, en conjunción con el desarrollo empresarial, los procesos de innovación organizativa y gerencial como componentes de la acción pública.

La cuestión estaría centrada en el plano táctico-procedimental, en cómo acometer esos cambios; se plantea en ese sentido, la necesidad de seleccionar entre una estrategia de difusión de lógicas generadas desde el propio gobierno central, (*top down*), o si por el contrario es más conveniente dejarle total autonomía a los municipios, agencias o empresas públicas locales, (*bottom up*).

Particularmente nos inclinamos por la revalorización de esta última, al lado de aquella, para lo cual se requiere de, entre otros aspectos: en primer lugar, un verdadero fortalecimiento de la descentralización, a partir de la transferencia desde el nivel central, de los recursos financieros necesarios para los procesos de cambio en las regiones y el estímulo a la generación y aplicación de recursos locales mediante el fortalecimiento institucional formal (Hacienda Pública Estatal).

En segundo lugar, del desarrollo del conocimiento y de una cultura de la innovación y cambio de aptitud, tanto de los gobernantes como de la sociedad en general en lo relativo al estímulo y la valoración de nuestras potencialidades y de lo que hacemos, cada quién desde su ámbito propio de acción o área de influencia, pero teniendo siempre presente que uno de los pilares fundamentales para el fortalecimiento del proceso de desarrollo local se va a encontrar en la capacidad que tengamos de ir conformando verdaderos “laboratorios sociales” (PNUD, 2002), en tanto núcleos innovadores, constituidos en redes de cooperación institucional e intersectorial y bajo el concepto de un Sistema Nacional de Innovación.

Las Organizaciones No Gubernamentales, las cooperativas y demás organizaciones comunitarias, dentro de los planes y proyectos de desarrollo local tienen a su vez mucho que aportar en el marco de una nueva estrategia de reingeniería de procesos, en sustitución de los tradicionales, con la ampliación de la esfera pública no estatal o difuminación de lo público (Cunill, 1999) y la incorporación del sector empresarial privado en todas aquellas actividades referidas a la planificación, ejecución y control en la fabricación de obras de infraestructura, servicios educativos, asistenciales, de capacitación y de protección al ambiente, así como en la fabricación de bienes requeridos

por el sector; en fin, en tantas otras actividades conexas en las cuáles puede interactuar la sociedad organizada.

En similar línea de pensamiento, es lo que Meneguzzo (2000), resalta dentro de la experiencia europea, como la conformación de “pactos territoriales” en tanto fórmulas de cooperación entre los diferentes actores económicos y sociales y entre los sectores público y privado, a nivel local. Adicionalmente, dicha concepción integrada, como estrategia corporativa, vendría de igual modo a sentar las bases para el desencadenamiento de la sustentabilidad del proceso, creando valor (Moore, 1995) y propiciando la formación de un capital social.

Para asegurar esos resultados, el recurso humano dedicado a la acción pública deberá contar con la suficiente capacitación (preparación) y disposición para adecuarse a los desafíos y oportunidades que el entorno político y económico, nacional e internacional, le ofrece a la organización (Porter, 1980, citado por Pirela, 2003) y sobre todo, la organización gubernamental deberá disponer (o ser capaz de desarrollar dentro de un período y esquema de riesgo tolerable), de la plataforma tecnológica necesaria para producir sus “productos públicos” y los resultados que ella espera generar (Moore, 1997)

### **LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA**

La construcción de un nuevo tipo de Estado para enfrentar los desafíos de la sociedad post-industrial representa igualmente uno de los grandes temas del debate acerca del futuro para América Latina en la última década.

La crisis del Estado de Bienestar (Welfare State) se presenta de manera mas pronunciada

en la región que la desatada en los países mas desarrollados (CLAD, 1998). Una crisis fiscal sin precedentes, aunada al fracaso del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) obliga a los gobiernos latinoamericanos, bajo los designios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), en el marco de los acuerdos del Consenso de Washington, a emprender una serie de reformas estructurales (reformas de primera generación), la mayoría de ellas, orientadas principalmente al mercado (liberalización de tasas de interés y de precios y eliminación de barreras proteccionistas y arancelarias) y otras hacia severos ajustes fiscales.

En consecuencia, se hacía necesaria la superación de la tesis nacional-desarrollista de los años 60, de inspiración cepalina, adoptada por la mayoría de los gobiernos de la región, así como del modelo de Estado social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra. (Ibidem.). El reto siempre estuvo planteado en términos de compatibilizar las tendencias mundiales de competitividad - dentro de las cuáles la innovación aparece como uno de los ejes fundamentales- con las especificidades de cada país.

Dentro de este contexto, el sector público - "empresariado público"- como promotor del desarrollo económico y social está obligado a superar ese retraso temporal con respecto al ciclo internacional, en materia de modernización. La reforma institucional emerge como una de las principales estrategias dentro de las agendas públicas latinoamericanas y dentro de ellas, los cambios constitucionales<sup>3</sup>.

Por su parte el enorme crecimiento de las demandas democráticas de la población que trajo tras de sí la descentralización político-administrativa, así como el creciente número de localidades que hoy en día eligen a sus go-

bernantes<sup>4</sup>, exige un replanteamiento de las funciones públicas y de las estructuras de su administración que fortalezca las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando al mismo tiempo el grado de accountability (corresponsabilización) de parte del sistema.

Ilustrativo de lo que acá advertimos es el criterio de Mascareño (2003), cuando señala que:

El final del siglo XX ha encontrado a las ciencias de las políticas públicas desfasada con respecto a los acelerados movimientos del contexto, nacional y global, de las sociedades contemporáneas... La noción de lo público y de lo político obliga a una revisión profunda del *análisis policy* y del *public management*, pilares de los estudios de la administración pública en las pasadas décadas.

Se refuerza así en Latinoamérica, el paradigma de la reconstrucción de la capacidad estatal y la implementación en algunos países, de la llamada Reforma Gerencial con la profesionalización del funcionario público (burocracia profesional), y el reconocimiento de méritos para la captación y el ascenso dentro de la organización

La Reforma Gerencial, es preciso destacar, se inspira a su vez en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado que han modificado la forma burocrático-piramidal, aplanando los niveles jerárquicos y dotando de mayor autonomía de decisión a los gerentes, y de un mayor grado de flexibilización a la empresa, con la supremacía de la responsabilidad y la evaluación de los administradores, sobre la base de los impactos y resultados efectivamente obtenidos<sup>5</sup>.

En el ámbito de la gerencia pública latinoamericana se intenta a su vez, el fomento de la participación de los ciudadanos en la formación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas, principalmente las sociales, y se hacen esfuerzos por integrar dichas políticas con las estrategias económicas cuando se intenta, p.e., enfrentar el desempleo y los bajos niveles de ingreso mediante el fomento de las PyMES y de las microempresas, de su financiamiento y de los programas de capacitación técnica para los nuevos emprendedores, dentro de los grupos sociales que no han logrado incorporarse al circuito productivo formal; es bueno reconocer, sin embargo, que el impacto tecnológico de estas organizaciones empresariales, muchas veces se reduce al mínimo por la poca o casi nula capacidad de absorción y difusión de las nuevas tecnologías que ofrecen estas formas productivas. (FUNDES, 1999).

En síntesis, la reforma gerencial en América Latina tiene entre sus propósitos, una modificación de las estructuras del Estado y comprende así mismo, la instrumentación de nuevas formas de gestión, incorporando procesos innovadores dentro de los organismos públicos, tratando a su vez de enfrentar la pesada carga que representa la excesiva burocratización que han alcanzado los procesos de toma de decisiones y la realización de funciones dentro de la administración pública. Se trata, en términos concretos, de la construcción de una nueva institucionalidad de un Estado que asuma el verdadero rol de fomento del Capital Social del conjunto de las organizaciones del país y de su propia organización. El desafío se presenta, sin embargo, en poder enfrentar una realidad política estatal, clientelar y populista que se ha entronizado en los Estados latinoamericanos dentro de las jóvenes democracias delegativas que se fueron conformando, una vez superados los regímenes autoritarios en la región.

## EL ESTADO VENEZOLANO ANTE EL DESAFÍO DE INNOVAR

Una breve referencia a la trayectoria del Estado venezolano en materia de innovación, pasa por considerar, entre otros aspectos, lo siguiente: Se ha sostenido (Ochoa, 1995) que el proceso de transformación del modelo venezolano de dirección iniciado a mediados de los 70 dentro de las empresas públicas (modelo tecnocrático) constituye un antecedente importante en la expansión de dicho modelo, a lo interno de casi todo el aparato público hacia finales de los 80, debilitando el esquema burocrático-populista dominante hasta ese entonces.

Las presiones ejercidas por la llamada burguesía emergente para que dicho modelo fuese asumido por toda la administración pública, se concretan principalmente a través del Grupo Roraima y del Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA) El Grupo Roraima que se constituyó a principios de los años 80 con varios empresarios, por ejemplo, hace públicos pronunciamientos al respecto, entre ellos el documento: *(Más y mejor Democracia. 1985)*.

Por su parte, el IESA, promueve la privatización como una estrategia ineludible por parte del Estado (Kelly, 1983) y, a la par, va a tener notoria influencia en la formulación del VIII Plan de la Nación (el Gran Viraje) de Carlos Andrés Pérez, mediante la asesoría de muchos de sus especialistas.

Las anteriores referencias de una u otra forma coinciden, al menos en el espacio temporal, con las propuestas de reforma administrativa que en materia de gestión pública, elaboró la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) a partir de su creación en 1984. No obstante, vale recordar que ésta se inclinaba más bien, entre otros principalísimos aspectos,

por una estrategia de fortalecimiento del Estado en conjunción con un desarrollo integral de la Ciencia y Tecnología en todas las ramas productivas estatales y de gestión pública.

En tal sentido, se planteaba una reforma sustantiva de las estructuras del Estado y de la administración pública en general, mediante el diseño de un Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de largo alcance, dirigido hacia la descentralización y desconcentración administrativa; la profunda renovación del sistema educativo nacional, orientándolo hacia la conformación de una mentalidad abierta y favorable a la modernización, el progreso y la innovación; la redefinición de una política de desarrollo industrial, acorde con las demandas de las nuevas tecnologías y con un soporte científico de elevada calidad; la incorporación de la capacidad científica y tecnológica a los programas de desarrollo social de manera de asegurar su efectividad, eficiencia y rendimiento a través de una capacidad gerencial profesionalizada; un marco jurídico para la actividades de Ciencia y Tecnología (C&T) coherente con un modelo de Estado más moderno y eficiente y la garantía de un flujo financiero para el sector C&T, tanto en el sector público como en el privado, acorde con las exigencias de los estándares internacionales. (COPRE, 1988)<sup>6</sup>.

Adicionalmente, la Comisión planteaba como muy necesaria para la superación de ese esquema, la revisión de las leyes, reglamentos y decretos que regían la C&T y que hasta ese entonces existían de manera muy desarticulada, orientándolas mas bien hacia la promulgación de una Ley Orgánica de C&T, con una visión transversal en todas las ramas productivas de la administración pública.

Un paso importante hacia la modernización de la administración pública nacional, lo constituyó, en 1990, el proyecto titulado:

“Desarrollo de las Capacidades Gerenciales del Estado Venezolano”, suscrito entre la COPRE y PENUD, con una inversión de 700.000 dólares, para darle impulso y fortalecimiento a tres áreas consideradas prioritarias: la descentralización, la profesionalización del empleado público y la desburocratización de la administración pública. Específicamente el proyecto estuvo orientado hacia la definición e instrumentación de diversos mecanismos de apoyo a la gestión y capacitación de grupos técnicos y a la difusión de criterios metodológicos para ser aplicados a las gobernaciones. (COPRE, 1992)

Sin embargo, de la documentación revisada en materia de política en C&T durante los años 90 se ha de destacar, en primer lugar, que la concepción del Estado Social y redistributivo de la renta, así como el esquema empresarial, volcado hacia el mercado interno dentro de la concepción del modelo ISI, asumen un nuevo giro como producto de la influencia neoliberal contenida en los programas de ajuste, muy especialmente y de manera radical, en el VIII Plan de la Nación. Ese sesgo antiexportador que en general había alcanzado el sector productivo nacional, altamente protegido, se cuestiona fuertemente y la competitividad emerge como el paradigma tecnológico del momento.

En segundo lugar, tanto los organismos del Estado, como la gestión pública en general, son catalogados por las nuevas corrientes como ineficientes, ineficaces, descoordinadas e incapaces de ofrecer respuestas acertadas y oportunas frente al deterioro económico y social del país.

Por su parte, dentro de los lineamientos del IX Plan en materia de innovación se destacan elementos vinculados a la necesidad de fomentar las *cadena productivas* y los *grupos líderes* vinculados fundamentalmente a los sectores mas competitivos de la economía (petróleo



y gas natural). Se denota así mismo en el Plan la influencia que tuvo la visión de Porter (citado por Pirela, 2003) en cuanto a los factores que condicionan la competitividad interna del país y la influencia que ejerce el entorno, incluyendo al propio Estado, en la política industrial y en los niveles de desempeño de los sectores productivos internos. La importancia de la integración regional y el impulso a las uniones aduaneras latinoamericanas fueron así mismo motivo de atención durante esos años en un esfuerzo por estimular las exportaciones y superar el sesgo antiexportador del empresario venezolano, ya comentado.

Uno de los aspectos fundamentales de la Reforma del Estado, en lo relativo a un nuevo modelo de gerencia pública, es la descentralización. No obstante, luego de casi una década de su instrumentación, en general, contrastando logros y fallas, parece arrojar un saldo deficitario con base en las expectativas institucionales creadas. Del análisis en cuanto a la formación de capacidades administrativas, tecnológicas, organizacionales, humanas y gerenciales, se concluye que es imperiosa la necesidad de organizar, con mayor direccionalidad y profundidad, la ejecución de proyectos en esta materia que incorporen criterios de modernidad asociados a dicha reforma. (PNUD-BM-BID, 1999).

### **LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA ACTUAL**

En términos generales se puede afirmar que en materia de innovación, la política del actual gobierno no se diferencia en gran medida con respecto a los lineamientos y orientaciones propios de la IV República, aunque es bueno afirmar, que actualmente se está comenzando a vivir una nueva etapa con relación a los límites sociales, económicos y políticos del denominado Modelo Neoliberal. Esto lo afirmamos sobre la base de algunas manifestaciones que es-

tán presentes, p.e., en la política anti-privatizadora, la reivindicación del Estado y el fortalecimiento de su rol para la promoción y fomento de la economía ( modelo de Estado claramente definido en la nueva Constitución), el estímulo a la participación de las comunidades organizadas en la formación, instrumentación y control de algunas políticas, muy especialmente las políticas sociales; fomento y estímulo de las PyME's y de las microempresas, otorgándoles soporte financiero a través del Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI) y los programas de capacitación para los nuevos emprendedores, entre otros.

En general se percibe un proceso de modernización institucional a tenor, p.e., de las nuevas leyes y decretos, (la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Ley Especial sobre Delitos Informáticos, la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas y la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, entre otras.), que en materia de C&T, han sido aprobados en el marco del nuevo Texto Constitucional, el cual, dicho sea de paso, contiene elementos importantísimos y de avanzada, en materia de conocimiento, innovación, ciencia y tecnología y sus aplicaciones, así como de los servicios de información y comunicación, necesarios para el desarrollo económico, social y político del país.

En dicho texto se reconoce de igual manera al Estado como principal garante de los principios éticos y legales que deben regir esas actividades, así como el financiamiento y el fomento de un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. (Art.110). El sector privado por su parte recibe un importante estímulo en materia de CT&I, no sólo desde el punto de vista de su participación activa en la realización de dichas actividades, sino también mediante la declaratoria de *contribuciones parafiscales excepcionales*, con el fin de facilitar

fondos para el financiamiento de la investigación, asistencia técnica, transferencias tecnológicas y otras actividades que promuevan la productividad en el sector productivo. (Arts. 85, 108, 109, 124, 129 y 307).

Si bien es cierto lo anterior no garantiza el total fortalecimiento del sistema (gran parte de lo cual aún está en el plano teórico), por lo menos con ello se visualiza un cambio de concepción en materia de C&T, así como algunas transformaciones institucionales importantes - aun insuficientes- pero que sin lugar a dudas pretenden hacerse eco de las nuevas tendencias en materia de innovación y de C&T, así como también de las ya un tanto olvidadas propuestas de la COPRE<sup>7</sup>.

En materia educativa p.e., la incorporación de las TIC mediante la creación de los Infocentros dentro del Programa de Gerencia Social del Conocimiento, adelantado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través del Centro Nacional de Tecnologías de la Información, (CENTI), por una parte, y el programa de alfabetización por la otra, de una u otra manera contribuye, en el mediano y largo plazo, a la reinserción de importantes sectores sociales, hasta ahora excluidos de los procesos de desarrollo económico y social del país, coadyuvando de igual forma, a incrementar la capacidad productiva de las localidades.

En sentido crítico, sin embargo, debemos reconocer que la actual Administración, al igual que las anteriores, no se destaca por la proporción del PIB dedicado a la CT&I, tal y como lo recomiendan los estándares internacionales. Al respecto destacamos que la UNESCO recomienda que dicho indicador se ubique, para los países subdesarrollados en no menos del 1% del PIB. En América Latina, según las cifras del BM en su informe: *World Development Indicators (2002)*, se desprende

que Argentina, Chile y Venezuela dedican sólo un 0.5%, 0.65% y 0.36% respectivamente. Destacándose para ese año, solamente Brasil y Cuba; este último con una proporción incluso, superior a la de Brasil, ubicándose por encima del 1%, consagrándose, según el Informe, en el país que mayor inversión hace en C&T en Latinoamérica. (PNUD, 2002: 96).

## REFLEXIONES FINALES

Del análisis precedente se puede inferir que dentro de los procesos de reforma de la Administración Pública venezolana, desde hace casi dos décadas se han venido haciendo esfuerzos por incorporar importantes conceptos gerenciales y organizacionales que se enmarcan dentro de las tendencias modernas en materia de CT&I, lo que viene a demostrar que sí es posible compatibilizar las estrategias innovadoras, propias del sector empresarial, con los requerimientos de la gestión pública.

Conceptos tales como: eficiencia, eficacia, competitividad, rendimiento, productividad e innovación deben ser incluidos igualmente en la rutina diaria de los procesos de gestión y producción de bienes y servicios públicos, diferenciando, en todo caso, el origen y los fines de los fondos públicos así como la responsabilidad social del empleado público frente al colectivo social. Esto último en nuestro concepto representa uno de los principales y más importantes aspectos diferenciadores entre ambos sectores (público y privado), de allí que la *governance* como concepto novedoso dentro de las nuevas tendencias de la gestión pública, debe estar presente entre los responsables de la formulación y ejecución de las políticas públicas.

En el país, se han venido evidenciando esfuerzos orientados hacia la consolidación de

una nueva institucionalidad en CT&I, específicamente en lo atinente al marco jurídico, faltaría sin embargo afianzar esa misma fortaleza institucional a través de los valores, convicciones y cambios de actitudes frente a la cuestión pública y más aún, frente a lo que debe constituir la formación un verdadera cultura de la innovación dentro de las organizaciones públicas, haciendo de los procesos de reingeniería de procesos un labor cotidiana dentro del sector.

Lamentablemente, dentro del país aún persisten fuertes prejuicios y antivalores en lo referido al funcionario público y peor aún, el clientelismo político, el corporativismo, las presiones sindicales y la falta de responsabilidad social. Nos satisface sin embargo, la presencia de verdaderas “islas de excelencia”, tanto públicas como privadas en la región (poco menos que desconocidas), lo cual nos permite sentirnos optimistas en cuanto a las potencialidades locales para impulsar un verdadero proceso de desarrollo. La Universidad en este caso, tiene un importantísimo rol que cumplir como factor potenciador e integrador de ese proceso. ©

#### NOTAS

1. El cuestionamiento y las críticas a dicho modelo pasan de lluvia a torrencial para inundar un ámbito que desborda lo meramente académico (véase, por ejemplo, Stiglitz, 2003) y toca la esfera política supranacional, a juzgar por el discurso del presidente de Argentina, Néstor Kirchner en la Cumbre de Mar de Plata de 2005.
2. En criterio de Hood (The Public Governance, 1991) se plantea como alternativa al NPM en virtud de que este último resulta excesivamente inclinado hacia el modelo empresarial privado, poco crítico, mecanicista e incapaz de evidenciar las especificidades decisionales de gestión dentro de la Administración Pública.
3. Lamentablemente, en algunos casos con las reformas Constitucionales y las Leyes Habilitantes y el excesivo y detallado muestrario de reglas jurídicas (instituciones formales), que las acompañan como ya es tradicional en América Latina, lo que se ha instaurado es una “polución legal” causando mas bien un pronunciado formalismo administrativo sin lograr un efectivo fortalecimiento institucional, razón que las orienta.
4. Según el Informe del BM (1999) se revela que para ese año, aproximadamente diecisiete mil localidades en la región eligen a sus dirigentes, contra menos de tres mil hacia finales de los años 70.
5. La discusión actual en el campo de la ruptura epistemológica, remite por ejemplo, al contraste entre el viejo paradigma de la gerencia moderna y el nuevo paradigma de la gerencia posmoderna; sin obviar, para nada, antecedentes tales como la obra de Osborne y Gaebler (1994): *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*.
6. Una revisión detallada de la institucionalidad del sector C&T en Venezuela entre 1958 y 1990 la ofrece Machado- Allison (1992). *Ciencia y tecnología en el contexto de la Reforma del Estado*. En: *Ciencia y Tecnología en Venezuela: Un reto, una esperanza*. Ed. COPRE, Vol.12, Caracas.
7. Para referencias más detalladas acerca del cambio de paradigma necesario a los modelos de gestión pública, los obstáculos y los retos del desarrollo de la C&T y la Innovación, puede verse: “Ciencia y Tecnología en Venezuela”. (Genatios y Lafuente, 2004).

## BIBLIOGRAFÍA

- AMIN AND THRIFT (1994). “*Globalization, Institutions and regional development in Europe*”. Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL (1997). “*Informe de Indicadores Sociales para América Latina*”. BM, N.Y.
- CALDERÓN, F., (2002). “*La Reforma de la Política. Deliberación y Desarrollo*”. ILDIS FRIEDERICH EBERT STIFTUN, FES. Ed. Nueva Sociedad. Bolivia.
- CLAD (1998). “*La Nueva Gestión Pública para América Latina*”. Consejo Científico del CLAD. Caracas.
- COPRE (1988). “*La Reforma del Estado*” Vol. 1 Ed. COPRE, Caracas.
- CUNILL, N., (1997). “*Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*”. CLAD. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- FUNDES (Fundación para el Desarrollo Sustentable) (1999). “*Un apoyo para las PyM's. Los obstáculos para su desarrollo*”. Disponible en <http://www.fundes.org.ve>.
- GRABHER, G. (1993) “*The embedded firm. On the socioeconomic of industrial network*”. London.
- GRANOVETTER, A. (1985). “*Economic action and Social Structure, The problem of embeddeness*”. American Journal of Sociology.
- GRUPO RORAIMA (1985). “*Más y mejor Democracia*” Mimeo. Caracas.
- KELLY, J. (1983). “*Las Empresas del Estado: del lugar común al sentido común*”. Ed. IESA, Caracas.
- KLIJN, E. H., (1995). “*Policy networks: an overview*” Erasmus University. Rotterdam.
- MENEGUZZO, M. (1996). “*De la nueva Gerencia Pública a la Nueva Governance*”. Hacienda Pública.
- MOORE, M. H., (1995). “*Creating Public value: Strategic management in government*”. Cambridge, Harvard University Press.
- MOORE, M. H., (1997). “*Gerencia para la para la Generación de valor: Estrategia organizativa en las instituciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales*”. Traducción hecha Mario Cortez. INDES 2000. Santiago de Chile.
- NORTH, D. (1990). “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”. Cambridge University Press. Cambridge.
- \_\_\_\_\_. (1991). “*Toward a Theory of Institutional Change*”. Quarterly Review of Economic and Business. N° 31.
- \_\_\_\_\_. (1992). “*Institution, Ideology and Institutional Performance*”. Quarterly Review, N° 177.
- OCHOA, H. (1995). “*Tecnocracia y Empresas Públicas en Venezuela, 1948-1990*”. Ed. LUZ. Vicerrectorado Académico. Maracaibo.
- PIRELA, A. (2003) (Coord.). “*Venezuela: El Desafío de Innovar*” Cendes, Ed. Fundación Polar. Caracas.

STREEK, W. (1991). *“Social Institutions and Economic Performance: studies of industrial relations in advanced capitalist economies”*. London.

VIGNOLO, C., (2002). *“Sociotecnología: Construcción de Capital Social para el tercer milenio”*. Revista CLAD Reforma y Democracia, Febrero, N° 22.

WILLIAMSON, O. (1985). *“The Economic Institutions of Capitalism”* The Free Press. New York.