

PLANEAMIENTO, ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO NACIONAL

**SUBSECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA
DE LA REPUBLICA ARGENTINA**

Sumario: 1. Viejos conceptos, algunas experiencias y nuevas circunstancias.—2. El marco de referencia organizacional.—3. Factores que actualmente condicionan negativamente el desarrollo del modelo propuesto.—4. Propuestas.

1. Viejos conceptos, algunas experiencias y nuevas circunstancias

1.1 Cualesquiera sean los enfoques en función de los cuales se pretenda vincular los conceptos de Administración Pública, Planeamiento y Desarrollo Nacional, todos ellos seguramente coincidirán en una necesidad conceptual básica: relacionar historia, circunstancias presentes y prospectiva de la Administración Pública al concepto pasado, contemporáneamente vigente, o idealmente deseado del Estado.

A partir de aquí es posible afirmar que la Administración Pública es un instrumento al servicio del Estado, la comunidad y la sociedad y que dicho carácter instrumental se operativiza a través de la canalización y satisfacción de demandas sociales, mediante la transformación de recursos públicos en bienes, servicios y regulaciones.

La necesidad de detectar y satisfacer con más celeridad y en mayor cantidad necesidades sociales, y el cambio permanente que caracteriza típicamente los contextos de nuestros días, han provocado explícita o implícitamente transformaciones mayores o menores en los modelos de Estado, dándose de esta manera respuestas a exigencias de supervivencia y evolución de nuestras sociedades contemporáneas.

Los problemas de la Administración Pública no parecen haber corrido similar suerte. Hoy se puede observar que las relaciones existentes entre Estado-Administración Pública se hallan sujetas a un proceso de crisis no resuelto ni siquiera a través de procesos de equilibrio transitorio. Gobiernos y comunidades han tenido históricamente más éxito en resolver sus problemas político-sociales que sus problemas de Administración Pública. A esto es posible denominarlo «la crisis de la instrumentalidad de la Administración Pública».

La República Argentina no parece ser una excepción al respecto. El Estado Nacional ha evolucionado mucho más rápidamente que su instrumento transformador, dándose de esta manera un fenómeno de relativa inmutabilidad estructural, puesto que, mientras los objetivos y políticas estatales variaron como consecuencia de la influencia de factores políticos, económicos y sociales, la Administración Pública permaneció relativamente inmutable, por lo que no pudo responder con eficacia a circunstancias históricas diferentes de aquellas que le dieron origen.

Al respecto debe comprenderse que «la elaboración de una adecuada planificación para el desarrollo político, económico y social, así como el éxito de su ejecución, está estrechamente vinculada y subordinada a la existencia de una organización administrativa eficiente que pueda llevarla a cabo».

En este trabajo se esbozan algunas ideas que puedan constituirse en un aporte para superar la «crisis de instrumentalidad» al menos en el ámbito de nuestro propio contexto, y presuponiendo (con las debidas limitaciones y necesarias adaptaciones) que nuestras experiencias pueden ser también útiles en otros ámbitos.

1.2 Existen algunas creencias generalizadas respecto de que los problemas de Administración Pública son exclusivamente ge-

nerados por una deficiente relación instrumental entre los grandes objetivos del Estado Nacional y las acciones que la Administración Pública debe concretamente operativizar.

De esta manera avances acelerados en el modelo de estado vigente, pueden generar simultáneamente rezagos de importancia en la estructura, funciones y operatividad de la Administración Pública.

Esto, que indudablemente parece ser cierto, lo es sólo parcialmente, dado que, desde nuestro punto de vista y experiencia, existen rigideces conceptuales que operarían instrumentalmente en el desfasaje Estado-Administración Pública antes aludido.

En este sentido puede afirmarse que «la Administración Pública es conceptual y operativamente considerada desde distintos puntos de vista, en función de los cuales los roles que habitualmente se le asignan son diferentes». Estos marcos de referencia orientados en función de valores conceptuales e instrumentales perfecta, aunque a veces implícitamente definidos, son en muchas ocasiones el origen del rezago de una Administración Pública que pretende satisfacer objetivos de Desarrollo Nacional con enfoques y estructuras operacionales manifiestamente inadecuadas a dichos objetivos.

Se desarrollarán a continuación algunos de los principales enfoques conceptuales que se han aplicado en la República Argentina.

1.3 El enfoque economicista es uno de los probablemente más difundidos y se caracteriza por considerar a la Administración como un instrumento canalizador del gasto público, debiendo aquélla operar en función del impacto que sus actividades pueden producir a nivel económico global.

El enfoque economicista maneja variables macroeconómicas globales, algunas de las cuales (cítense por ejemplo el P. B. I. y su relación con el volumen de gastos públicos) son consideradas de vital importancia para la regulación de actividades de la Administración Pública.

De esta perspectiva, sería suficiente, para orientar las actividades del Sector Público, el asegurar determinados niveles de gasto público que eviten distorsiones de la economía en general.

Esto, a su vez, supone que la actividad desarrollada por la Administración Pública es mensurable en función del valor agregado que ésta genera.

Dentro del marco conceptual economicista, el rol de la Administración Pública se relaciona más con conceptos tales como absorción de mano de obra, generación de emisión monetaria, déficit fiscal, etc.

En definitiva, este enfoque focaliza la atención en restricciones que desde el punto de vista macroeconómico no deben violarse (niveles de gasto corriente, inversión pública, déficit fiscal, etc.) para alcanzar ciertas metas de crecimiento.

1.4 El enfoque normativista visualiza a la Administración Pública como un instrumento regulador de las actividades entre particulares, o entre éstos y el Estado, suponiendo simultáneamente que, en lo concerniente a las relaciones burocráticas intrainstitucionales, éstas deben ser sometidas a un intenso proceso de formalización y normatización para asegurar un mejor desenvolvimiento de la funcionalidad orgánica.

En Argentina el enfoque normativista debe ser considerado uno de los de mayor tradición histórica, dada la influencia que en la Administración Pública han tenido distintas corrientes de pensamiento provenientes del Derecho Administrativo y de tecnologías administrativas de vasta utilización hacia los años cincuenta, especialmente aquellas denominadas de «organización y métodos».

Dada la importancia que la normatización del comportamiento tiene para un mejor desenvolvimiento de las actividades de toda organización compleja del sector público, es preciso tener en cuenta que al aplicar este enfoque no se restrinja la capacidad de respuesta y creatividad de la organización ante nuevas exigencias y situaciones.

1.5 El enfoque eficientista considera a la Administración Pública como un sistema insumo-productor, de características esencialmente similares a las de una unidad económica empresarial, en donde las acciones son susceptibles de evaluarse mediante criterios de costo-beneficio, eficiencia y optimización.

El desarrollo de este enfoque dentro de la Administración Pública tiene su origen en el trasplante de tecnologías adminis-

trativas de intensa aplicación en organizaciones empresarias. Su utilización en organizaciones públicas presenta en muchos casos dificultades, sobre todo cuando existen metas que deben alcanzarse aunque la relación «costo-beneficio» no sea satisfactoria. En este caso se sustituiría el concepto de rentabilidad económica por el de rentabilidad social de las acciones públicas.

2. El marco de referencia organizacional

Como pudo apreciarse en el capítulo anterior, existen hoy en la Administración Pública Argentina una serie de enfoques conceptuales prevalentes que fueron y aún son utilizados como patrón orientativo y evaluativo de las acciones públicas. A través de dichas orientaciones conceptuales las administraciones públicas han tratado de cumplir su rol de transformación y alcanzar metas fijadas por los gobiernos, las comunidades y el Estado en general.

No obstante, y ante una realidad en continua mutación y modernización, la Administración Pública debe adaptar sus propios instrumentos conceptuales y operativos a fin de crear las condiciones más favorables para la ejecución de los planes y programas que le son encomendados. Esta adaptación no implica el desconocimiento de los enfoques conceptuales vigentes, sino su asimilación y modernización. Es decir, se rescatan los aciertos de los distintos enfoques subsumiéndolos en una aproximación más totalizadora que tenga en cuenta la compleja variedad de dimensiones que componen la Administración Pública.

¿Cuál es la razón por la que, hasta el presente, no han emergido con igual fuerza otros marcos conceptuales y otros instrumentos operacionales destinados a reemplazar los actualmente vigentes?

¿Cuál es el grado de conciencia que gobiernos y comunidad en general tienen respecto de los fenómenos administrativos públicos?

¿Se reconoce claramente que las acciones sustantivas que la Administración Pública desarrolla están indisolublemente ligadas a concomitantes acciones administrativas de planeamiento,

programación, coordinación y control, sin las cuales lo sustantivo no podría ser concretado?

¿Se visualiza que el concepto de «administrativo» tiene importancia vital para el logro de lo sustantivo y que excede lo peyorativamente burocrático?

A partir de estos interrogantes, pueden formularse otros que obviamente se desprenden de éstos, pues si las funciones administrativas son importantes, igualmente importantes son los individuos que habrán de desempeñarlas y las tecnologías destinadas a instrumentarlas en la práctica cotidiana.

Por tal razón, convendría agregar al conjunto inicial de interrogantes los siguientes:

Para la comunidad en general, ¿resulta fácil vincular el rol de administrador superior con los procesos de planeamiento, programación, control de gestión y asesoramiento en la formulación de políticas públicas?

Cuando se habla de la «necesidad de formar administradores», ¿se tiene clara conciencia de su rol de organizaciones públicas complejas?

Cuando se habla de la necesidad de desarrollar nuevas tecnologías administrativas adaptadas a «nuestra propia realidad», ¿a qué tecnologías y a qué tipo de realidad se está haciendo referencia? ¿Se conoce, al menos descriptivamente, «nuestra realidad»?

Podría afirmarse que, en esta ocasión, resulta mucho más sencillo formular los interrogantes que encontrar las respuestas y es precisamente porque el grado de conocimiento que se tiene sobre los fenómenos de la Administración Pública y a partir de allí, el grado de conciencia sobre el problema y sus eventuales soluciones, es realmente muy bajo.

La tradición administrativa argentina fue construida sobre bases heterogéneas. En el ámbito de la administración en general, los esfuerzos estuvieron encaminados a satisfacer necesidades del sector privado. En materia de administración pública, los desarrollos se han visto impulsados por los distintos marcos de referencia y por acciones coyunturales de distintos

gobiernos que, acuciados por los innumerables problemas administrativos y por una sociedad exigente en materia de realizaciones y buenos servicios, se han visto en la necesidad de encarar intentos esporádicos y no sistemáticamente continuados de «racionalización administrativa».

En este sentido, puede afirmarse que «los diversos intentos de racionalización administrativa efectuados en el país tuvieron como principal objetivo la drástica reducción del déficit fiscal». Se puede agregar a esta afirmación que algunos programas de racionalización administrativa, además del objetivo apuntado (a todas luces el principal, sobre el cual pivotearon todos los restantes), también hicieron colateralmente hincapié en los problemas de formalización de las actividades internas (a través de creación de oficinas de organización y métodos).

De cualquier manera, «racionalización administrativa y reducción del déficit fiscal no deben confundirse. Cuando todas las acciones se dirigen casi exclusivamente a este objetivo la natural resistencia al cambio de los agentes y funcionarios públicos se fortalece, por cuanto sienten que se debilitan sus posiciones y la estabilidad de sus cargos, al tiempo que no se verifican mejoras en los servicios, los que, en ocasiones, hasta llegan a resentirse seriamente».

En este sentido parecería ser que los anteriores intentos de reordenamiento y reestructuración de la Administración Pública efectuados en Argentina, han dejado, con sus propias experiencias, los elementos necesarios para evitar la reiteración de errores en nuevos intentos. Precisamente sobre estas bases y hacia fines del año 1977 el Gobierno argentino decide crear el Sistema Nacional de la Reforma Administrativa mediante la sanción de la Ley número 21.630. Dicho Sistema tiene por objetivo general «lograr mediante una reforma integral una administración pública eficaz, eficiente y dinámica, adecuada permanentemente a las necesidades del Estado nacional».

En sus aspectos formales, el Sistema Nacional de la Reforma Administrativa está constituido por una Unidad Central, cuyo rol desempeña en este caso la Subsecretaría de la Función Pública, que depende directamente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.

Dicha Subsecretaría se integra con cuatro Direcciones Generales, a saber:

- De Políticas Administrativas, cuya misión es elaborar los programas, dictar las políticas y coordinar y evaluar la marcha del proceso.
- De Organización y Sistemas, que tiene por misión dictar las normas de organización, simplificar los procedimientos administrativos y procurar la incorporación de sistemas operativos modernos.
- Del Servicio Civil, cuya finalidad es entender en las relaciones estatutarias y escalafonarias del personal civil y, principalmente, sentar las bases para crear una verdadera carrera administrativa.
- Del Registro Automático de Datos, que debe llevar registros permanentemente actualizados del personal civil y de estructuras orgánicas, empleando sistemas de computación, y debe proporcionar la apoyatura de informática para el uso de los componentes del Sistema.

Estas Direcciones Generales se complementan con el Instituto Nacional de la Administración Pública, que tiene asignadas dos actividades específicas:

- De Capacitación, para mejorar progresivamente el nivel de los agentes y funcionarios públicos y lograr que se conviertan en activos agentes del cambio a introducir.
- De Investigación, para efectuar un diagnóstico permanente que permita un mejor conocimiento de la administración pública a través del empleo riguroso de métodos científicos de investigación social.

Finalmente, debe destacarse la firme participación de la Unidad Central en la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público, contando así con una intervención integral en todos los aspectos vinculados con el proceso de reforma administrativa.

A su vez, en los ocho Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional se han constituido Unidades Sectoriales que dependen di-

rectamente de cada ministro y mantienen una relación técnico-funcional con la Unidad Central. Estas unidades se dividen en tres áreas básicas:

- De Organización y Sistemas.
- De Recursos Humanos.
- De Capacitación.

Como bien podrá observarse, la naturaleza de los objetivos planteados y de los planes y programas destinados a poner en marcha las actividades de Reforma Administrativa en Argentina (gran parte de los cuales no se incluyen en este trabajo por razones de brevedad y espacio) garantizan un tratamiento de los problemas de Administración Pública, en forma no reduccionista. De esta manera se reconoce que la Administración Pública es un fenómeno de elevada complejidad, de características típicamente organizacionales e insertado en un contexto de alta variabilidad.

A partir de allí resulta posible visualizar la existencia de recursos humanos y tecnologías administrativas que dan origen a diversos procesos socio-organizacionales de importancia fundamental, tanto dentro como fuera del propio ámbito burocrático.

Es precisamente la caracterización de la Administración Pública como una organización de elevada complejidad, lo que permite dar preponderancia a roles que, si bien en parte pueden vincularse a la regulación del mercado de mano de obra, a la formalización y normatización de las actividades y a la óptima utilización de recursos, en otra mucho más importante resultan ser más trascendentes para el alcance de metas de desarrollo nacional.

Evidentemente, dichos roles trascendentes están fundamentalmente asociados «a la transformación de objetivos políticos en acciones modificadoras de la realidad en función de criterios de eficacia organizacional y a través de la canalización y satisfacción de necesidades sociales mediante *mecanismos racionales* de utilización y transformación de recursos públicos en acciones comunitariamente exigidas y deseadas».

La existencia de mecanismos racionales deja sentada la necesidad de poner en marcha la producción de bienes, servicios

y regulaciones a través de acciones previamente planificadas y convenientemente programadas, coordinadas y controladas. Esto, que en última instancia ha querido ser especialmente enfatizado en este trabajo, significa institucionalizar los procesos de planeamiento administrativo en las acciones de la Administración Pública a los efectos de lograr objetivos de desarrollo nacional.

La planificación ha sido un tema en permanente discusión en los últimos años y en función de ello «se han registrado expectativas y frustraciones, enfrentamiento ideológicos, interpretaciones diversas, innumerables definiciones, desde las más escuras a las más elaboradas; desde hacer de ella un mito y atribuirle virtudes casi mágicas hasta negarle prácticamente toda utilidad y rechazarla como instrumento apto para contribuir eficazmente a la toma de decisiones y a la implementación de políticas».

En este trabajo en particular utilizaremos como definición de planificación «instrumento cuyo propósito es el de contribuir a racionalizar las decisiones procurando orientar el uso de recursos humanos, financieros, tecnológicos, etc., hacia el logro, en un determinado período de tiempo, de objetivos y metas establecidos previamente, así como las transformaciones del sistema para hacerlos viables».

Al respecto se puede afirmar que la planificación como instrumento «implica una doble dinámica, dado que se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad sustantiva».

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, al margen de lo presuntamente conflictivo de la planificación (especialmente en el área de incremento de la racionalidad sustantiva), es necesario comprender que en la planificación deben concluir tres tipos distintos de racionalidades: la política, la técnica y la administrativa, y que lo que interesa es evitar excesivas sutilezas que intenten señalar dónde termina la política y dónde comienza la planificación. Por el contrario, es preciso percibir claramente que la planificación es un instrumento para dar racionalidad técnica y viabilidad, mediante el proceso administrativo, al conjunto de proposiciones contenidas en la política formulada,

en donde se establecen prioridades y se diseña la imagen de la sociedad que se desea alcanzar.

Si todos los recursos fueran tan abundantes como el aire, no sería necesario planificar su uso. Pero tal situación está muy lejos de la realidad, y aun reconociendo que no existen fórmulas mágicas, parecería que los intentos del hombre por controlar su propio futuro son absolutamente válidos e imprescindibles.

La planificación es, por lo tanto, mucho más que una metodología para la formulación de planes, debiendo visualizarse «como una búsqueda racional de mecanismos para administrar el futuro».

3. Factores que actualmente condicionan negativamente el desarrollo del modelo propuesto

En este capítulo se pretende hacer un breve inventario de los factores que actualmente condicionan en nuestro contexto el desarrollo de los modelos y experiencias concretas de Reforma Administrativa, dentro de un marco de referencia organizacional que pone énfasis en los procesos de planeamiento administrativo y desarrollo nacional.

3.1 Conciencia de la comunidad sobre el rol de la Administración Pública y sus procesos de planeamiento.

La comunidad a la cual la Administración Pública sirve y presta servicios es, en última instancia, la clientela final que sostiene con sus recursos y exige con sus opiniones cantidad y calidad adecuada de prestaciones públicas.

Es precisamente en la comunidad y su opinión pública general donde debe procurarse obtenerse el máximo apoyo a acciones de reforma administrativa, dado que ellas pueden encararse gracias a (y fructifican en resultados que se vuelcan en beneficio de) la comunidad misma.

En Argentina en particular esta tarea puede considerarse como una de las más difíciles, dado que el grado de escepticismo existente en la sociedad en general es elevado. en función de inveterados intentos de racionalizaciones administrativas fallidas.

De esta manera habrá de resultar difícil sensibilizar a la opinión pública respecto a la necesidad de institucionalizar mecanismos de planeamiento administrativo en función de los cuales puedan encararse verdaderos procesos de transformación de la Administración Pública.

Muy probablemente esta dificultad radique en el hecho que no existen firmemente arraigados en la comunidad marcos de referencia que den importancia al fenómeno administrativo y sí otros, que todavía visualizan los procesos de transformación de la Administración Pública asociados exclusivamente a la reducción del déficit fiscal o a la neutralidad del Sector Público en los procesos económicos globales.

3.2 Relaciones entre planeamiento y realidad económico-social y política.

Las experiencias de planeamiento en Argentina han demostrado históricamente que, en general:

- a) Los planes de desarrollo globales fueron formulados por organismos altamente especializados, ubicados en muy elevado nivel de decisión gubernamental.
- b) La formulación de planes de desarrollo global dependieron más de la proyección de modelos normativos que de recursos económicos disponibles y restricciones políticas y sociales existentes.
- c) Se plantearon permanentes conflictos entre los formuladores y los ejecutores de planes.

Muy probablemente estas experiencias y sus resultados hayan desprestigiado con el correr del tiempo las virtudes del planeamiento en la acción de gobierno.

No es difícil entonces suponer que la institucionalización del planeamiento como herramienta de decisión superior habrá de presentar ciertas dificultades. En este sentido, lo que debe enfatizarse es que la acción de planificar es inherente a cada uno de los individuos y estructuras jerárquicas existentes dentro de la Administración Pública y que cada decisor debe (para ser considerado tal) utilizar herramental de planeamiento y *planificar* con prioridad al desarrollo de otras actividades.

No caben dudas que transformar una estructura administrativa en general destinada a aplicar normas obsoletas en una organización dinámica, especializada en prever acontecimientos futuros y decidir sobre la base de alternativas racionalmente elaboradas, controlando los resultados de sus acciones (esto en última instancia es planeamiento), habrá de representar un gran desafío y, a su vez, una gran amenaza, por las resistencias que estos verdaderos procesos transformadores provocan.

3.3 Desarrollo del instrumental tecnológico de planeamiento y programación.

Es indudable que no resulta posible planificar si no se sabe cómo hacerlo. Al respecto parecería que si alguna vez fueran resueltos los problemas de institucionalización del planeamiento en la Administración Pública, quedaría por enfrentar un segundo problema: brindar a los decisores superiores instrumental adecuado para encarar concretamente acciones de planificación.

Los economistas han desarrollado un importante instrumental tecnológico destinado al planeamiento del desarrollo económico y disponen de marcos conceptuales, teorías, indicadores, metodologías y técnicas de planeamiento económico. En el área de planeamiento administrativo, si bien los avances son considerables, es probable que tengamos que enfrentarnos a verdaderos esfuerzos de desarrollo, adaptación e innovación de herramientas tecnológicas, quizá nunca aplicadas en nuestro ámbito o aplicados parcial, tímida y esporádicamente (técnicas estadísticas, programación lineal, investigación operativa, programación por camino crítico, desarrollo de indicadores de gestión administrativa, etc.).

3.4 La investigación social como herramienta para el diagnóstico.

En cuanto al diagnóstico, este mecanismo ha sido utilizado en la mayor parte de procesos de reforma administrativa nacionales y extranjeros. El avance metodológico y técnico de los últimos treinta años ha permitido un considerable mejoramiento de las potencialidades transformadoras de los diagnósticos sobre

Administración Pública, y, en este sentido, a los primeros intentos básicamente orientados a la aplicación de técnicas de organización y métodos, se ha agregado hoy el instrumental de la investigación operativa, de los modelos formales, de la estadística, de la computación electrónica de datos y de la investigación social.

Respecto de esta última, las experiencias en Argentina han sido un tanto incipientes, dado que, si bien han existido y existen serios intentos por aplicar técnicas de investigación social al diagnóstico administrativo del sector público, éstas, hasta el presente, no han logrado la «popularidad» de otras que, siendo más limitadas y precarias, se han generalizado en cuanto a uso y preferencias.

Una cierta imagen estereotipada de la investigación social condiciona negativamente el uso provechoso de sus métodos y técnicas. Los presupuestos de dudosa aplicabilidad, el «teoricismo» (entendido vulgarmente como alejamiento de la realidad a transformar) y la sofisticación semántica (vulgarmente conocido como «conocimiento expresado en lenguaje poco comprensible y plagado de tecnicismos») han frustrado experiencias de importante desarrollo potencial y amplias posibilidades de perdurabilidad.

Por otra parte, muchas de las experiencias han, en general, fracasado por no adecuar la actividad sustantiva de investigación y diagnóstico a las reales demandas generales por la comunidad y, muy especialmente, por los niveles políticos superiores de gobierno.

Han sido contados los casos de buena interrelación entre las prioridades políticas y las respuestas técnicas, y respecto de aquéllas, el cúmulo de demandas insatisfechas terminó generalmente con el desprestigio de la labor de investigación, generándose a partir de allí a procesos de aislamiento, tensión y, finalmente, extinción de estructuras y recursos humanos destinados a tal fin.

Teniendo en cuenta experiencias anteriores, resultará posible diseñar estrategias destinadas a evitar los fenómenos previamente enunciados.

Dado que la tarea de investigación presenta peculiaridades en su desarrollo que obligan a utilizar plazos de extensión considerable para lograr la predicción del futuro comportamiento y características de la Administración Pública, resultaría necesario fijar metas de mayor factibilidad para el corto plazo.

Dichas metas deben entonces asociarse inicialmente a:

- Diagnósticos descriptivos en lugar de los explicativos o predictivos. En general, se puede afirmar que, desde un punto de vista organizacional, hoy es relativamente poco lo que empíricamente se conoce de la Administración Pública. Por esta razón, toda información sistemáticamente recogida y elaborada permite, a través de la mera descripción, un importante avance sobre el conocimiento de los fenómenos bajo análisis; dado que los estudios descriptivos requieren un relativo menor esfuerzo metodológico-técnico y, por ende, menores plazos de ejecución, su utilización debería ser considerada preferible en experiencias que pretenden demostrar la utilidad de la investigación al servicio del proceso decisorio de nivel superior.
- Fijación de prioridades temáticas en función de la satisfacción de demandas sociales y políticas. Una buena interrelación entre los niveles político y técnico permitirá detectar rápidamente necesidades cuya satisfacción debe considerarse esencial para la perdurabilidad de las experiencias de investigación.
- Rapidez en la ejecución de acciones de investigación y celeridad en la obtención del diagnóstico. En este sentido, se consideraría preferible desaconsejar acciones de diagnóstico que requieran plazos prolongados de ejecución o bien fraccionar los estudios descriptivos en partes significativamente conexas, a los efectos de proporcionar en forma preliminar o parcial información para decidir.
- Enunciación de pautas para la acción emanadas y basadas en el diagnóstico efectuado. La necesidad de afianzamiento requiere para el corto y el mediano plazo de una estrategia esencialmente pragmática, que relegue, en parte, la vertiente teórico-conceptual y que dé mayor preponde-

rancia al pragmatismo empírico, el cual, sin desvincularse de la necesidad de contar con marcos referenciales que orienten la enunciación de líneas interpretativas, satisfaga con mayor énfasis las necesidades de información provenientes de los niveles políticos.

- Existencia de mecanismos modulares que permiten interrelacionar los distintos diagnósticos parciales y acumular progresivamente conocimiento empírico en forma sistemática, orientando a partir de allí los futuros diagnósticos interpretativos y proyectivos, cuya existencia debe considerarse factible en el largo plazo.

Indudablemente, superar los problemas antes aludidos obliga al diseño de estrategias destinadas a evitar los fenómenos previamente enunciados.

3.5 Capacitación del recurso humano.

La Administración Pública se presenta ante el observador como una vasta organización extensamente poblada, abundantemente subdividida en sectores escasamente interconectados, con una difusa definición de objetivos concretos y baja eficiencia.

La imagen del funcionario público se asocia a la de cuadros afectados por un sistema de escasa exigencia de rendimiento, que buscan la estabilidad y la progresión lenta antes que la innovación y el desafío competitivo del nivel gerencial privado.

Lo que es más grave, la autoimagen del funcionario está plagada de contradicciones entre su sentido de compromiso con la Administración y la experiencia reiterada de marchas y contramarchas en el marco de una política «latente» que, signada por el desarrollo vegetativo y los vaivenes domésticos de la institución pública, ha generado una racionalidad propia, por lo general divorciada de la consideración de objetivos que vayan más allá del límite mismo del sistema Administración Pública. Afectado por la valoración negativa que hace la sociedad, el funcionario se defiende aferrándose a un cúmulo de responsabilidades divorciadas de fines y resultados o asumiendo una «ra-

cionalidad de mitad de camino» que valora metas instrumentales como fines cumplidos de una labor social eficaz.

Por otra parte, existe en la Administración Pública, y especialmente en el nivel superior, un potencial humano de primer orden. Así, en la Administración Central (escalafón 1428/73), entre los funcionarios superiores —categorías 19 a 24— más de un 50 por 100 alcanzan formación universitaria (43 por 100 de graduados); las más de las veces este personal es absorbido exitosamente por la actividad privada para potenciar su propio desarrollo, convirtiendo la perspectiva del empleo en la Administración Pública en la de un «empleo de tránsito», a la espera de mejores oportunidades técnicas y económicas. Tampoco sería novedoso señalar las innumerables experiencias de desarrollo tecnológico y constitución de equipos técnicos profesionales que han sido absorbidas tras un inicio en la Administración Pública por la tentadora dinámica de la actividad privada: este continuo fluir de recursos humanos del ámbito público al privado demuestra claramente que el problema central que afecta a la Administración en el nivel superior no es el de la competencia o potencial de sus recursos, sino el de la deficiente administración de los mismos.

Los factores condicionantes de este cuadro de situación son en lo referente al recurso humano del nivel superior:

1. La falta de claridad de los fines organizacionales para los niveles técnicos, así como la de una estructura funcional caracterizada por la rigidez de la estructura de puestos y su divorcio de los logros organizacionales externos.
2. La carencia de un sistema organizado de traslación vertical y horizontal (carrera) que estimule el desempeño y permita un aprovechamiento racional de los recursos humanos disponibles.
3. Una departamentalización fundada en criterios coyunturales y/o históricos, afectada por «ciclos» internos de revisión parcial y divorciada de las exigencias globales del servicio, que facilita la visión fragmentaria de la realidad por parte de los cuadros superiores.

4. La difusa definición de roles de desempeño, objetivos y funciones de los cargos, su exclusiva remisión a los criterios internos de la organización y la consiguiente inexistencia de sistemas de evaluación basados en el desempeño.
5. La ausencia de una visión general de la Administración Pública y las organizaciones que sustente políticas de conjunto que puedan ser traducidas concretamente en acciones factibles y viables, favoreciendo el ciclo generativo de fracaso-aislamiento.
6. La discontinuidad de políticas coyunturales, que afecta la visión de los enlaces entre los procesos que van, en lo técnico, más allá de la vigencia de una determinada administración, provocando un «costo adicional» de fuga de experiencia y responsabilidad.
7. La dificultad en establecer normas generales que regulen todo el sistema, combinada con una profusa y creciente regimentación de nivel subalterno que atiende a aspectos parciales cuando no anecdóticos, forzando a que los organismos dediquen gran parte de sus recursos materiales, humanos y técnicos a reordenar e interpretar la maraña reglamentaria doméstica para progresar simplemente en actividades regulares.
8. La pérdida progresiva de la visión ejecutiva por parte de los niveles superiores ante la concurrencia de los factores ya enunciados, que se traduce en la práctica de sistemas de «dirección por excepción» y «supervisión de tareas» allí donde debería encararse la proposición de orientaciones y direcciones ligadas a objetivos, así como la continua revisión de la actividad general y sus supuestos en función de ellos.
9. La pérdida de interés por las metas de innovación y desarrollo ante los efectos conjugados de los fenómenos anteriores y los fracasos de experiencias de transformación, que se traduce domésticamente en un menosprecio de las actividades de investigación y planeamiento, que tienden a limitarse a programación de actividades justificadas *per*

se y a la delegación de estas tareas de los niveles directivos a los niveles técnico-profesionales.

10. La ausencia de una política de capacitación de los recursos humanos que lleva consecuentemente a la desarticulación esterilizante entre la actividad de capacitación, por una parte, y la administración de personal y el funcionamiento real de la administración, por la otra.

La perspectiva que se presenta ha hecho necesaria la formulación de una política de formación de recursos humanos superiores, en la medida en que sólo su presencia en los planos decisorios de la Administración garantizará la continuidad del proceso transformador, y una correcta dirección y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles para revertir la situación.

Se trata precisamente de introducir un cambio cualitativo antes que un mero redimensionamiento que no afecte a la estructura y dinámica del sistema.

Este planteo hace necesario señalar que la nueva política ha de ser precisamente una política para un período de transición, que oriente este proceso hacia metas reales antes que hacia excelencias utópicas.

3.6 Deficiencias de sistemas de información gubernamentales.

Modernamente se acepta que un buen decisor no decide sobre la base de datos, sino en función de la existencia de información (que es un conjunto estructurado de datos), y que es preferible contar con poca información relevante y una buena teoría que permita interpretarla, que una «montaña de datos» cuyo solo tiempo de lectura haría desperdiciar la oportunidad correcta para la toma de decisiones.

En este sentido debe tenerse presente que el buen decisor que la Administración Pública necesita debe ser un hombre de ideas, es decir, un individuo esencialmente creativo. Nadie puede dedicarse a crear nuevas alternativas de acción cuando se halla permanentemente ocupado solucionando problemas coyunturales de rutina.

Al respecto es posible afirmar que la Administración Pública es una organización cuya riqueza en la producción de datos es realmente invaluable. Saber sistematizarlos y convertirlos en información válida, relevante, sintética y oportuna para decidir, es otra de las grandes tareas a que habrá de enfrentarse para convertir las acciones de erráticas en planificadas.

3.7 Énfasis en el control de legalidad.

Si bien en anteriores capítulos se ha considerado el tema del énfasis que la Administración Pública argentina pone en sus procesos de control de legalidad, es necesario aquí volver a insistir que sólo cuando dicho énfasis se vea contrabalanceado por un eficiente sistema de control de la gestión sustantiva y una administración por objetivos será posible lograr la verdadera institucionalización de actividades generalizadas de planeamiento.

En este sentido resultará de importancia reconocer que si las organizaciones públicas, caracterizadas por su elevada complejidad y tamaño, basan su accionar exclusivamente en el sistema normativo, la misma dinámica del contexto y la realidad (que generalmente evolucionan mucho más aceleradamente que la producción o modificación de normas), provocan un rezago entre las pretendidas soluciones normatizadas y las verdaderas soluciones que las nuevas circunstancias exigen.

En la Administración Pública argentina está largamente demostrado que el control de legalidad por sí solo no favorece el desarrollo de una eficaz y eficiente gestión administrativa.

Por todas las expuestas razones, será necesario realizar grandes transformaciones en la naturaleza de los sistemas de gestión, los cuales deberán estar menos sujetos a sistemas normativos anacrónicos, para estar más firmemente basados en el planeamiento administrativo y la dirección por objetivos.

3.8 El desempeño del rol profesional de administrador público superior.

Como ya fuera apuntado en párrafos anteriores, la política de recursos humanos en la Administración Pública, sin desco-

nocer las necesidades de formación de todos los cuadros jerárquicos, deberá poner especial énfasis en los superiores.

Al respecto, resultará claro a esta altura del trabajo, que recursos humanos y estructuras orgánicas son dos elementos que deben estar indisolublemente vinculados en una estrategia racional de reforma administrativa, pues muy poco podrán actuar recursos humanos idóneos en una estructura organizacional obsoleta y, viceversa, resultará altamente ineficiente modificar estructuras organizacionales si no se cuenta con recursos humanos calificados.

Este tipo de vinculaciones hace indispensable concebir un nuevo modelo de Administración Pública en donde las estructuras evolucionen al mismo ritmo que las circunstancias y en donde el recurso humano altamente tecnificado esté en condiciones de prever acontecimientos futuros, tomar decisiones racionales, controlar los resultados de sus acciones y provocar la adaptación de la estructura organizacional a las nuevas exigencias del contexto, la comunidad y las necesidades sociales en general.

En este sentido, quizá deba ser necesario pensar en una estructura de recursos humanos altamente profesionalizada, que ocupando los más altos niveles de decisión administrativa, esté en condiciones de producir los profundos cambios apuntados. Para lograrla, habrá que modificar valores subculturales administrativos firmemente arraigados en cuanto a utilización y control del aparato administrativo por parte de (y para dar satisfacción a) estructuras de lealtades personales o partidistas.

El Gobierno argentino al respecto estima que dicha estructura altamente profesionalizada de recursos humanos sólo podrá lograrse mediante una firme voluntad política de imponer este nuevo modelo de Administración Pública y a través de la organización y puesta en marcha de una carrera administrativa profesional basada en la capacitación y el mérito, en función de la cual se puedan formar los administradores públicos que nuestra Administración Pública necesita, es decir, aquellos que armonicen una adecuada cuota de experiencia en el servicio con una fuerte dosis de capacitación e idoneidad profesional.

4. Propuestas

Se desarrollan a continuación, y a manera de síntesis, un conjunto de propuestas que surgen del trabajo presentado.

4.1 Procurar que los programas de reforma administrativa tengan alcances globales, abarcando la totalidad de los aspectos que configuran la problemática administrativa, o sea, la organización, las tecnologías, los procedimientos, los recursos humanos, la legislación y la investigación.

4.2 Procurar una adecuada armonización entre el enfoque y planeamiento globales y la ejecución gradual de los programas de reforma administrativa, teniendo en cuenta que no es posible transformarlo todo-ahora.

4.3 Sensibilizar y obtener el apoyo comunitario respecto de acciones de transformación y reforma de la Administración Pública, procurando poner énfasis en el hecho de que la reforma administrativa es un proceso permanente, que tiene comienzo pero que nunca termina.

4.4 Desarrollar marcos conceptuales que den preponderancia a la existencia del fenómeno administrativo y que permitan visualizar a la Administración Pública como una organización compleja, cuyos objetivos, que son los del desarrollo nacional, deben ser alcanzados en función de recursos disponibles y acciones racionalmente planificadas.

4.5 Institucionalizar los procesos de planeamiento administrativo en todas las áreas y niveles jerárquicos de la Administración Pública.

4.6 Poner énfasis en la necesidad de dotar a individuos y estructuras organizacionales de adecuados elementos y herramientas tecnológicas de planificación administrativa.

4.7 Desarrollar, adaptar e innovar en el terreno tecnológico administrativo en general y en el de la planificación administrativa en particular.

4.8 Desarrollar procesos de formación de recursos humanos para la Administración Pública que pongan especial énfasis en los cuadros de dirección superior.

4.9 Formular programas de capacitación de funcionarios superiores prioritariamente destinados a analizar y buscar soluciones a problemas reales de la gestión superior.

4.10 Realizar esfuerzos de diagnóstico tendentes a identificar el perfil actual de los funcionarios superiores, su proyectado perfil ideal y, fundamentalmente, un perfil factible probablemente intermedio entre el existente y el deseado.

4.11 Desarrollar un marco normativo que garantice la articulación entre las acciones de formación del recurso humano y la estructuración de puestos, mediante la previsión de vías de acceso, posiciones disponibles y mecanismos operatorios y reglamentarios.

4.12 Desarrollar acciones de diagnóstico que utilicen conocimientos de investigación social aplicada y que tiendan a constituirse en una herramienta útil al servicio del proceso decisorio en los más altos niveles de gobierno.

4.13 Desarrollar prioritariamente acciones de diagnóstico de tipo descriptivo, para luego incursionar en el área del diagnóstico explicativo y predictivo.

4.14 Fijar las prioridades de la investigación en función de la satisfacción de demandas sociales y políticas y establecer a tales efectos una buena interrelación entre los niveles político y técnico.

4.15 Lograr rapidez en la ejecución de acciones de investigación. En este sentido se desaconsejan acciones que requieran plazos de ejecución prolongados, siendo deseable, en cambio, el fraccionamiento de los estudios de gran envergadura en partes significativamente conexas, a los efectos de proporcionar en forma preliminar o parcial información útil para decidir.

4.16 Desarrollar sistemas de información gubernamentales que sirvan a la función de planeamiento administrativo y que respondan a las necesidades que toda función superior requiere: información válida, relevante, sintética y oportuna.

4.17 Desarrollar modelos de Administración Pública y estructuras administrativas que estén basadas más en el control de la gestión sustantiva y la dirección por objetivos y menos en el control de la legalidad y la normatividad vigente.

4.18 Desarrollar y poner en ejecución una carrera administrativa profesional, basada en la capacitación y el mérito y en función de la cual la Administración Pública reclute, forme, desarrolle y promueva recursos humanos idóneos para el desempeño de sus distintas funciones, con especial énfasis en las de orden técnico y jerárquico superior.

4.19 Procurar que, al respecto del punto anterior, la Administración Pública sea visualizada como un *instrumento* al servicio del desarrollo nacional y no como un medio de satisfacción de lealtades personales o partidistas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. DICKSON, GUILLERMO JOSÉ, y CARBONE, ROBERTO: «Experiencias nacionales en reforma administrativa». Trabajo presentado en la VIII Reunión del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, celebrada en la ciudad de México en abril de 1979. Publicado en la *Revista Argentina de Administración Pública* número 1, octubre-diciembre de 1979. INAP. Argentina.
2. FELCMAN, ISIDORO LUIS: «Administración Pública, marcos conceptuales y roles emergentes». *Revista Argentina de Administración Pública* núm. 1. INAP. Argentina.
3. Banco Central de la República Argentina. Metodología y fuentes de cálculo del producto e ingreso nacional.
4. INAP: Estudio preliminar de los datos del censo de Agentes Civiles de la Administración Pública nacional. Informe núm. 3. Buenos Aires, mayo 1979.
5. ETZIONI AMITAI: *Organizaciones modernas*, Ed. UTEHA, México.
6. MUSTO, STEFAN: *Análisis de eficiencia*, Ed. Tecnos. Madrid, 1975.
7. YOUNG, CARLOS A. M.: «Los antecedentes nacionales en materia de reforma administrativa», presentado en las jornadas de Reforma Administrativa organizadas por INAP. Buenos Aires, 1978.
8. LANZA, AQUILES R.: «Planificación en salud», en *Atención de la Salud*, tomo II de Medicina Sanitaria y Administración de Salud, El Ateneo, Buenos Aires, 1978.
9. ILPES: *Discusiones sobre planificación*. Siglo XXI Editores, México, 1966.

10. SONIS, ABRAHAM: «Bases para la formulación de una política de recursos humanos para la salud», *Educ. Médica y Salud OPS/OMS*, volumen 7, núms. 3-4, 1973. Citado por LANZA, AQUILES.
11. INAP: *Sistema de indicadores administrativos en procesos de reforma administrativa*. Buenos Aires, 1978.
12. Extractado por ASTI VERA, CARLOS: «Bases para una concepción sistemática de la capacitación del administrador superior del Estado», *Rev. Argentina de Administración Pública* núm. 1, octubre-diciembre de 1979. INAP. Argentina.
13. DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIONES: *Los cuadros superiores. Carrera administrativa, motivación y satisfacción laboral* (INAP).
14. DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIONES: *Informes Censo Nacional de Agentes Públicos* (INAP).
15. FERRAUTI: *La estructura burocrática-formal del sector educación de la planta central del Ministerio de Educación* (IIE).
16. DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIONES: *Estudio sobre el proceso decisorio en una unidad de la Administración Pública nacional* (INAP).
17. FRISCHKNECHT, FEDERICO: *Organización*, El Ateneo, Buenos Aires, 1978.
18. CUSELL, JORGE OSVALDO: «Recursos humanos y carrera administrativa». Conferencia dictada en INAP por el citado, director general del Servicio Civil de la Subsecretaría de la Función Pública (República Argentina), Buenos Aires, 1979.

