

Investigación y formación en Administración Pública frente a la crisis latinoamericana *

Ignacio Pérez Salgado **
Gilberto Flores ***

ESTE TRABAJO PLANTEA ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE INVESTIGACION Y FORMACION EN ADMINISTRACION, COMO MEDIOS IMPORTANTES PARA QUE EL APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO MEJORE SU CAPACIDAD E INCORPORE CIERTOS ATRIBUTOS NECESARIOS PARA ENFRENTAR LA SITUACION DE CRISIS QUE ENFRENTA AMERICA LATINA. LAS IDEAS SUGERIDAS SE FUNDAMENTAN EN LAS PRIORIDADES QUE LA SITUACION CONCRETA DE AMERICA LATINA ESTABLECE Y EN UN MARCO TEORICO-CONCEPTUAL QUE AYUDE A ENTENDER LA ORGANIZACION PUBLICA COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA DISCIPLINA.

Introducción

El Estado y su aparato administrativo han sido protagonistas y al mismo tiempo escenario del desarrollo político y económico de los países latinoamericanos. Por

lo tanto, el análisis de los caminos de superación de la profunda crisis que actualmente enfrentan estos países, obliga a plantearse el papel que la estructura organizacional pública debe jugar. Independientemente de lo que se postule respecto al tamaño y grado de injerencia del sector público, no cabe duda de que la grave situación actual representa para éste exigencias cualitativamente mayores, no sólo en términos de mejorar su capacidad de acción sino también en la incorporación de ciertos atributos necesarios.

En este trabajo se pretende ofrecer algunas ideas sobre investigación y formación en administración pública como medios importantes para que el aparato administrativo del Estado desarrolle esos atributos necesarios para enfrentar la situación de crisis que enfrenta América Latina. Estos rasgos requeridos deben ser operacionalizados por medio de un marco teórico que permita una mejor com-

* Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores, por lo tanto, no comprometen a los organismos internacionales con los que están asociados.

** Director de la División de Programas Nacionales de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad de Chile. Master of Business Administration, University of California at Los Angeles.

*** Asesor Técnico Principal del Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Asistencia al Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad de Chile. Master of Arts in Public Administration, University of California at Berkeley.

presión de la complejidad de las organizaciones públicas.

La formación y la investigación en cualquier disciplina están íntimamente relacionadas y se refuerzan mutuamente con el avance del conocimiento en un campo de estudios. La existencia de un marco teórico-conceptual, aun a nivel provisorio o rudimentario, que "explique" el funcionamiento del objeto de estudio es condición necesaria para que la investigación y la formación tengan la suficiente rigurosidad, que a su vez les permita contribuir al desarrollo teórico de la disciplina.

Por otra parte, esta dinámica de desarrollo intelectual se da en sociedades concretas frente a coyunturas históricas específicas que les plantean desafíos para su supervivencia y evolución. En una sociedad determinada frente a una coyuntura histórica, la dinámica social genera "demandas políticas" que para ser satisfechas requieren nuevos desarrollos científicos y técnicos, que se basan y a su vez enriquecen las concepciones vigentes. Por lo tanto, los esfuerzos de avance de una disciplina serán relevantes en la medida que contribuyan a dar respuesta a las necesidades de mantención, de renovación o de reemplazo del proyecto político vigente.

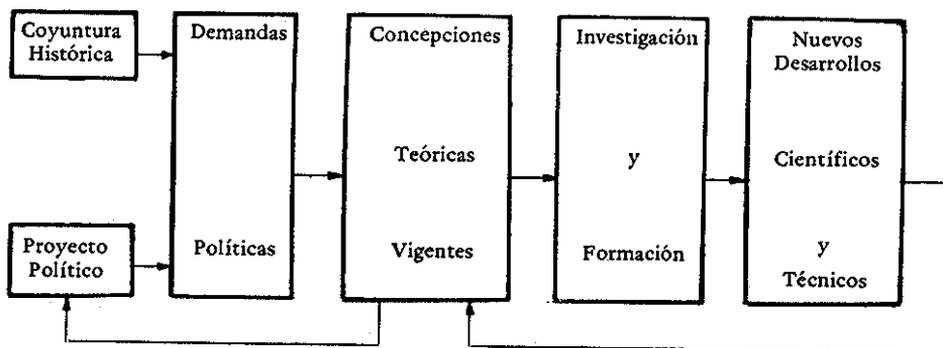
De acuerdo a esta perspectiva en este trabajo, en primer lugar se presentan algunos indicadores generales de la situación crítica que vive América Latina y de las características actuales de la administración pública. Ante la incongruencia de estos aspectos se proponen algunos rasgos que debería llegar a tener el aparato administrativo del Estado para enfrentar mejor el reto planteado. A continuación se plantean algunas ideas sobre investigación y formación que contribuyen a incorporar esos atributos deseados, utilizando para ello como referente metodológico una concepción teórica de una organización pública.

Administración pública y la crisis latinoamericana

Principales aspectos de la crisis

El referirse a la profunda crisis económica con serias repercusiones sociales y políticas que vive América Latina ya casi constituye un lugar común. Distintos organismos internacionales coinciden en que la actual crisis económica es la más grave desde la gran depresión de 1930 y que las perspectivas de superación no son a corto plazo.

GRAFICO 1



La evolución de la crisis debe asociarse en principio a las implicaciones de la deuda externa (pública y privada) que para el total de América Latina evolucionó de 42.800 millones de dólares en 1973 a más de 300.000 millones en 1983. Lamentablemente, esta inmensa cantidad de recursos concedidos con extrema liberalidad por la banca internacional a lo largo de la década pasada no significó para algunos países un mayor crecimiento económico, sino que se redujo a un incremento de las importaciones como en los casos de Argentina y Chile¹.

Indudablemente, la deuda externa de América Latina se convierte en un factor clave puesto que representa 40% del PIB regional y 3,4 veces el valor de las exportaciones².

Distintas alternativas que van desde la suspensión de los pagos, renegociación de las deudas y hasta el repudio de las mismas han sido admitidas y analizadas tanto por los deudores como por los acreedores, con lo cual se admite la gravedad de la crisis y sus potenciales consecuencias.

A pesar de que la deuda externa es un asunto de gran envergadura, debe advertirse que la crisis no deriva estructuralmente de la misma, pero sí ha expuesto con mayor claridad problemas fundamentales de desequilibrio, elevada concentración del ingreso, dependencia y vulnerabilidad externas, desempleo, subempleo y marginación social que han acompañado los modelos de crecimiento en

América Latina. Así, por ejemplo, "con o sin deuda externa, la acumulación de capital con concentración del ingreso prevalecientes en Brasil y México durante toda la fase expansiva de los últimos lustros, dejaron de ser viables"³.

Para los más optimistas, la crisis es un fenómeno pasajero y recuperable por mecanismos de ajuste del mercado. "Otra versión muy distinta considera que se trata de una crisis profunda, de carácter estructural, en que los problemas recesivos y financieros, así como los desequilibrios más visibles, no son sino síntomas que pueden confundirse fácilmente con una recesión pasajera, pero que en realidad ocultan una profunda crisis de largo plazo, de enorme envergadura y de incierto pronóstico"⁴.

Otros indicadores parecen confirmar el planteamiento de que la crisis es de largo plazo y que el problema de la deuda se arrastrará por largo tiempo. Se confirma por la negativa de los bancos a refinanciar a largo plazo y a sugerir que los países deudores enajenen su patrimonio natural y público a los acreedores para saldar sus deudas⁵, con lo que muestran su escasa confianza en una recuperación a corto plazo de las economías de los países deudores.

Estas cifras globales y abstractas tienen consecuencias muy concretas en la sociedad latinoamericana en término de más bajos niveles de vida, creciente desempleo y aumento de la pobreza.

De esta manera, se observa una caída de las tasas de crecimiento para el conjunto de América Latina, lo cual ha significado que el ingreso por habitante se redujera en 1983 al 90% del nivel alcanzado en 1980. Según cifras de la CEPAL en el período 1981-1984 el crecimiento del producto *per cápita* mostró en consecuencia una evolución negativa del 8,9%. En condiciones en que las "esperanzas crecientes" habían sido estimuladas durante la

1. Ricardo EFrench-Davis. La Crisis Financiera Internacional y el Tercer Mundo: Gestión, Emergencia y Perspectivas. *Revista de Comercio Exterior*. Octubre, 1984, v. 34, No. 10, pp. 940-942.

2. Aldo Ferrer. Deuda, Soberanía y Democracia en América Latina. *Revista de Comercio Exterior*. Octubre, 1984. v. 34, No. 10, p. 988.

3. Aldo Ferrer. Deuda, Soberanía y Democracia en América Latina. *Revista de Comercio Exterior*. Octubre, 1984. v. 34, No. 10, p. 991.

4. Osvaldo Sunkel. Pasado, Presente y Futuro de la Crisis Económica Internacional. *Revista de la CEPAL*. Abril, 1984, No. 22, p. 89.

5. *Financial Times*. 5 de diciembre, 1983, p. 1.

pasada década resulta frustrante el notable retroceso a niveles de vida que habían sido alcanzados muchos años antes.

Necesariamente la recesión conduce al desempleo con lo cual aquel fenómeno agudiza un problema crónico en las economías de la región. Así, por ejemplo, en 1980 el porcentaje de subempleados era del 42% en toda el área⁶, lo que hace suponer que dichos porcentajes hayan tendido a aumentar en los años subsiguientes en que la crisis se fue agudizando.

En su manifestación más aguda la crisis se expresa en creciente miseria. Se estima que un 35% de la población total sufre condiciones de pobreza extrema. En países con agudos problemas políticos como el caso de Centroamérica, este porcentaje alcanza el 41,8% en 1980⁷.

Este dramático panorama comprueba las deficiencias de los modelos monetaristas y desarrollistas que ya sea como correctivos o como impulsores del desarrollo, se han utilizado en América Latina a partir de la posguerra y han inspirado la ejecución de las políticas económicas en el área. Por lo que es ineludible y urgente la búsqueda de proyectos y estrategias alternativos. Evidentemente este tipo de reflexiones sobrepasa en mucho los alcances de este trabajo, sin embargo, sí cabe esbozar algunas características generales que la administración pública debiera incorporar especialmente si se compara la situación prevaleciente con el desafío de la crisis.

Características de la Administración Pública y transformaciones requeridas

Como se ha señalado anteriormente, el aparato administrativo público inevitablemente está llamado a desempeñar un papel importante en cualquier proyecto futuro que se plantee. Es pertinente, en consecuencia, comentar algunas características generales del mismo, intentando al mismo tiempo adelantar algunas causas de esas características. Este ensayo explicativo que supere la mera enunciación de las críticas más comunes, es fundamental como un primer intento para plantearse las transformaciones requeridas.

Tamaño y participación del sector público

Una de las características más sobresaliente y controversial es la relacionada con el sobredimensionamiento del aparato estatal y su creciente importancia en las actividades y decisiones de la economía. En la actualidad, el tamaño del Estado cobra especial relevancia debido a las restricciones que la misma crisis plantea. Parecen prevalecer argumentos a favor de una reducción del tamaño e injerencia estatal tanto en las políticas específicas de algunos países industrializados como en las recomendaciones de los organismos financieros internacionales a los países en desarrollo.

Diversos indicadores atestiguan este tipo de preocupaciones, así por ejemplo:

Entre 1970 y 1983, con la excepción de Brasil, Ecuador, Paraguay y República Dominicana, ha habido un aumento continuo de los gastos totales del gobierno central como proporción del PIB, lo que muestra la creciente participación de los gobiernos en la economía⁸. Este fenómeno de crecimiento relativo es aún mayor si observamos las tendencias de crecimiento de la inversión pública en relación al total de la inversión desde los años 60 hasta el 80⁹

6. Alberto Couriel. Pobreza y Subempleo en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Diciembre, 1984, No. 24, pp. 39-62.

7. La Crisis en Centroamérica: Orígenes, Alcances y Consecuencias. *Revista de la CEPAL*. Abril, 1984. No. 22, p. 61.

8. Banco Interamericano de Desarrollo: *Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1984. p. 463.

9. Comisión Económica para América Latina: *Anuario Estadístico de América Latina*, 1981. p. 158.

Tendencias al crecimiento de la participación estatal en la producción de bienes puede observarse a través del creciente número de empresas públicas dedicadas a actividades propiamente productivas. La magnitud de sus operaciones queda indicada por el hecho de que 15 Empresas Públicas constituyen el grupo de las 30 mayores empresas de Latinoamérica y el monto de ventas de estas empresas públicas constituye un porcentaje mayoritario de las ventas de las 100 mayores empresas de la región¹⁰.

La dimensión del aparato estatal en Latinoamérica es una de las características que merecen más estudio y explicación a objeto de evitar el riesgo de caer en descripciones de síntomas y patologías sin comprender las razones estructurales que explican el fenómeno. Diversos autores explican el crecimiento sostenido del aparato estatal como una respuesta a las deficiencias de las economías subdesarrolladas y especialmente, a la incapacidad del sector privado de desarrollar programas y proyectos de gran magnitud y de alto riesgo¹¹. El Estado interviene no sólo para generar la infraestructura básica sino que incluso para incurrir en actividades que al menos potencialmente podrían ser asumidas privadamente.

Otros argumentos¹² atribuyen a dos distintas fuentes el fenómeno aludido.

Por un lado, el Estado debe asegurarse las condiciones de acumulación (dimensión productiva), lo que lo conduce a desarrollar actividades no controvertidas como proyectos de infraestructura así como proyectos estratégicos en industrias claves. Por otro lado, debe asegurar las condiciones de reproducción del sistema en su conjunto, a reducir tensiones y desequilibrios sociales originados en el modelo de desarrollo adoptado lo que lo conduce a desarrollar "proyectos sociales" dirigidos a grupos marginados o potencialmente contestarios del modelo económico. De esta manera, el aparato estatal se expande no sólo para desarrollar actividades consideradas productivas sino para implementar programas y políticas sociales en términos de su función reproductiva más general.

Tilman Evers en su trabajo pionero hacia la construcción de una teoría del Estado periférico, procura dar una explicación desde otro ángulo a la dimensión cuantitativa. En su opinión, la hipertrofia y crecimiento del Estado deriva de las necesidades de confrontar demandas y procurar la satisfacción de una variedad de exigencias contradictorias de grupos particulares, que por sus propias condiciones de fragmentación social no son capaces de articular demandas más generales o comunes a los intereses de varias fracciones¹³.

Estas causas del crecimiento del aparato estatal plantean una paradoja interesante ya que aparentemente los mismos grupos que a menudo objetan el crecimiento del Estado son los que lo promueven.

De acuerdo a estas interpretaciones, el crecimiento del aparato estatal tiene determinaciones más complejas que las que se enuncian en las críticas más convencionales. Sugiere asimismo que la reducción de la dimensión cuantitativa del Estado, aunque sea una característica deseable, podría ser más difícil de lograr de lo que se presume.

10. Ignacio Pérez Salgado y Bernardo Kliksberg. Políticas de Gestión Pública: El Rol del Estado en la Presente Situación de América Latina y el Caribe. En: CLAD. *La Reforma del Estado: Enfoques Renovadores*. Caracas: CLAD, 1985. p. 34.

11. Heinz Rudolf, Sonntag. Hacia una Teoría Política del Capitalismo Periférico. En: Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos. *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*. México: Ed. Siglo XXI, 1980. pp. 134-183.

12. Viviane Márquez y Rainier Godau. Burocracia y Políticas Públicas: Perspectiva desde América Latina. En: Flores y Nef. *Administración Pública: Perspectivas Críticas*. San José: ICAP, 1984. pp. 360-361.

13. Tilman Evers. *El Estado en la Periferia Capitalista*. Ed. Siglo XXI, 1979. pp. 169-171.

Por otra parte, este tema sobre el tamaño del Estado debe ser abordado muy cuidadosamente, ya que no se trata de desmantelar el monopolio y concentración estatal de ciertas actividades económicas para sustituirlas por un monopolio y concentración privados, tanto más pernicioso y mucho más difícil de controlar en beneficio de la sociedad.

La verdad es que en sí, la reducción de tamaño del Estado no constituye restarle importancia a éste y seguir una tendencia o doctrina neoliberal en su concepción. No importa tanto que el Estado sea grande lo que importa es que tenga la fuerza suficiente para ejecutar las políticas que formula. No importa tanto que el Estado sea propietario o no de una determinada actividad económica, lo que importa es que a través de medidas regulatorias y de control proteja los intereses de las grandes mayorías, y pueda inducir y estimular el interés de las empresas privadas por aquellas actividades que son más beneficiosas para el país. Tradicionalmente se ha creído que los intereses públicos se protegen mejor pasando determinados sectores de la actividad económica a manos del sector público. Sin embargo, a veces para lograr ciertos objetivos de la política económica no es necesario, por ejemplo, nacionalizar los bancos sino que basta desarrollar cierto tipo de controles a través de una superintendencia de bancos o establecer ciertas normas sobre tasas de redescuento o niveles de encaje.

Capacidad de imposición frente a grupos nacionales e internacionales

La discusión acerca del tamaño e hipertrofia del aparato administrativo del Estado es abundante, lo es mucho menos la discusión sobre un fenómeno que lo acompaña y que a menudo pasa inadvertido.

Su debilidad y la disminución de su soberanía relativa frente a grupos internos dominantes y frente a sus apoyos externos.

En la crisis ya citada se hace más relevante esta aparente contradicción sobre dimensión vs. debilidad o sea, una aparente fuerza cuantitativa frente a su debilidad cualitativa.

El sector público en América Latina a pesar de su tamaño es débil al punto que no puede o le resulta extremadamente difícil poner en práctica políticas tributarias adecuadas o recuperar préstamos realizados por los bancos estatales de fomento.

Más aún, recientemente, dicha relativa disminución de su autonomía también se expresa ante grupos externos como consecuencia de la vulnerabilidad financiera y la consecuente necesidad de negociar sus políticas económicas para conseguir el necesario apoyo económico externo.

Este fenómeno de la debilidad estatal y disminución de su soberanía ha llevado a que se hable de la creciente *transnacionalización*¹⁴ del Estado. Esto significa un proceso de neodependencia determinada por dos factores. Uno es la *intensidad* de los vínculos entre el Estado y el centro, en un contexto internacional dado. El otro es la *velocidad* con la cual este Estado pierde soberanía relativa vis a vis el centro.

En consecuencia, una reorientación de las características estatales debería considerar con más énfasis su poder relativo ante las fuerzas internas y externas que erosionan su poder para reducir los efectos. También es relevante considerar un mayor control social y estatal sobre la burocracia, tanto en lo referente a su eficacia y eficiencia para ejecutar las políticas públicas, así como sobre las manifestaciones de corrupción, que eventualmente surgen.

Muchas veces, más allá de las razones de control político de los sectores dominantes

julio-diciembre/1985

14. Para una discusión más amplia, véase Nef-Rojas, Dependencia Compleja y Transnacionalización del Estado en América Latina. *Relaciones Internacionales*. Nos. 8-9, 1984.

nantes sobre el aparato estatal, existen barreras burocráticas que dificultan la respuesta a las demandas y necesidades de sectores mayoritarios al grado que la misma burocracia se convierte en grupo que reproduce y aumenta sus privilegios. Como señalan Korten y Alfonso *"eliminar la brecha que existe entre los pobres y la burocracia puede ser uno de los desafíos centrales del desarrollo en la década de los ochenta"*¹⁵.

En consecuencia, es condición necesaria que el Estado y su aparato organizacional dispongan de suficiente legitimidad y capacidad para articular consenso social, a fin de instrumentar las distintas políticas anticrisis y de desarrollo. Significa acentuar los rasgos democráticos del Estado e impulsar los distintos mecanismos de legitimidad y consenso (respecto a la voluntad popular, participación efectiva, etc.). Significa que la estructura administrativa debe mejorar y desarrollar mecanismos adecuados para enfrentar la mayor complejidad que lleva implícita los procesos democráticos, en los que se deben captar y conciliar intereses no necesariamente compatibles. Asimismo debe incorporar mecanismos de control ciudadano e interno para asegurar la orientación adecuada de las políticas públicas y para oponerse a la corrupción y manejo inadecuado de los recursos públicos.

Pero la prueba final de su funcionamiento estará dada por su capacidad de gestión y ejecución de manera de demostrar con hechos que es capaz de satisfacer las urgentes necesidades de sectores mayoritarios e impulsar un proceso de desarrollo.

Fragmentación y proliferación institucional

Otra característica del aparato estatal mencionada frecuentemente, pero no suficientemente explicada se refiere a la proliferación y heterogeneidad de las instituciones del Estado.

Ya ha sido mencionado el fenómeno de fragmentación de demandas que los grupos sociales formulan al Estado. A menudo *"estas exigencias contradictorias de acción estatal suelen repercutir en la creación de una mezcla de ministerios, dependencias e instancias dedicadas cada cual a tareas específicas de acuerdo con criterios y preceptos propios y cuya colaboración mutua en la persecución de fines más globales resulta más que dudosa"*¹⁶.

Esta tendencia a la fragmentación y creación de instituciones para fines específicos se relacionan de alguna manera con políticas provenientes de afuera. Así para algunas actividades trascendentes con un fuerte porcentaje de financiamiento internacional sugería la creación de una nueva institución que evitara las reglamentaciones y "politización" del Gobierno Central.

La heterogeneidad y notable complicación del aparato estatal conduce a insolubles problemas de control y coordinación que procuran ser resueltos por un doble mecanismo de centralización de las decisiones y de creación de agencias, órganos o consejos centrales de control y coordinación. Este doble mecanismo resuelve el problema sólo en apariencia y a menudo lo que hace es únicamente añadir una nueva estructura burocrática o un trámite más que contribuye a paralizar aún más el funcionamiento estatal y que dificulta la coordinación.

De esta forma la centralización de las decisiones y la hipertrofia se apoyan mutuamente. El resultado es que la *"Administración Pública aparece como una adición de grandes y pequeñas ruedas que giran separadamente en el vacío"*¹⁷

15. David Korten y Felipe Alfonso. *Bureaucracy and the Poor*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1983. Prefacio, p. XI.

16. Tilman Evers. *Op. cit.*, p. 169.

17. Marcos Kaplan. Desarrollo Socioeconómico y Estructuras Estatales en América Latina. En: *Aportas*. No. 4, 1967. p. 34.

La multiplicación y la heterogeneidad de los órganos estatales aparenta ser patológica, a pesar de que es la forma en que se logran resolver las múltiples demandas parciales de aquellos intereses fragmentados. *"Sin embargo, esta incoherencia necesaria no se mantiene en un nivel provechoso: la confusión, las contradicciones, la duplicación de instancias con su secuela de trabajo doble, competencia y falta de coordinación tienen que terminar por crear más problemas de los que solucionan"*¹⁸.

Además, la hipertrofia y segmentación del aparato estatal explica y hace funcional las prácticas de nepotismo y compadrazgo, expedientes a veces necesarios para saltar las barreras burocráticas. *"Hasta la corrupción como procedimiento abreviado y expeditivo para satisfacer un interés particular puede ser un método racional para mantener ágiles las relaciones recíprocas entre el Estado y la sociedad en vista de una gran variedad imprevisible de casos no generalizables entre sí, que rebasan necesariamente cualquier cauce formalizado"*¹⁹.

Evidentemente, las características enunciadas no agotan el tema, puesto que no nos hemos referido a ciertos rasgos propiamente políticos del aparato administrativo público tales como su grado de legitimidad, el control por determinados grupos.

Estas características, aunque guardan relación con la magnitud del aparato estatal, constituyen también dimensiones estructurales de las organizaciones, las cuales impactan el funcionamiento y desempeño eficiente de las diversas instituciones públicas. Así, por ejemplo, una excesiva centralización de decisiones en condiciones de proliferación de organismos y aumento de su tamaño conduce necesariamente a una paralización de las activida-

des y programas gubernamentales, lo que genera un círculo vicioso que se refuerza en su propia dinámica.

Significa que al rediseño del Estado en términos de su tamaño y poder debe añadirse el rediseño de sus dimensiones estructurales en variables como sistemas de control; delegación de autoridad; coordinación; distribución de funciones, etc. a efecto de potenciar la eficiencia.

Debe, sin embargo, hacerse explícito que una redefinición en la administración pública no se agota en el rediseño de sus características contextuales (tamaño, poder relativo) o estructurales (coordinación, control, etc.), las cuales no son independientes de los factores macrosociales del sistema político en que opera la administración pública. En este sentido, los rasgos democráticos del Estado, legitimidad, consenso y participación popular son condiciones necesarias para viabilizar y darle sentido a lo comentado en términos de rediseño y redimensionamiento.

Investigación y formación en administración pública

Las características del aparato administrativo adecuadas para la realidad presente de América Latina descrito en la sección precedente, indudablemente debe ser el factor orientador de las acciones de investigación y de formación. Sin embargo, es un elemento "necesario" pero no suficiente, ya que es de fundamental importancia el tener una cierta claridad mínima respecto a la unidad fundamental de la administración pública, cual es la organización pública.

La omisión de este punto crearía un vacío lógico en la argumentación que conduciría inevitablemente a que las ideas propuestas tuvieran un grado tal de generalidad y superficialidad que su utilidad sería dudosa.

18. Tilman Evers. *Op. cit.*, p. 169.

19. *Ibid.* p. 171.

Hacia una clarificación conceptual

El desarrollo de cualquier disciplina requiere un grado de consenso mínimo sobre el conjunto de supuestos, valores y técnicas, los que referidos a un objeto de estudio específico permita en un momento histórico señalar límites generales para ese campo de conocimientos. Esta necesidad es particularmente alta en el campo de la administración pública que, por la misma complejidad de su objeto de estudio la organización pública, ha recibido progresivamente contribuciones de distintas disciplinas que a su vez estudian el mismo fenómeno, cada una desde su particular punto de vista e interés. Esta situación ha generado por una parte, ambigüedad y confusión con respecto a su contenido y límites y por otra, la adopción de enfoques parciales que suponen que un particular punto de vista explica "todo" el problema. Existe abundante literatura que se refiere a "la crisis de identidad" y "la crisis intelectual" de la administración pública, como asimismo, a la ausencia de una base teórica generalmente aceptada y de límites claros para la disciplina²⁰.

20. Por ejemplo, véase: James Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. Philadelphia, American Academy of Political and Social Sciences, oct. 1968; Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler and Sharp. Calif. 1980; Guthrie S. Birkhead and James D. Carroll (eds.), *Education for Public Service 1979*, Maxwell School, Syracuse University, Utica, N.Y., 1979; Frederick C. Mosher (ed.) *American Public Administration: Past, Present, Future*. University of Alabama Press, Alabama, 1975.

21. Daniel M. Poore. The Impact of NASPAA's Standards on Defining The Field of Public Administration. En: Joseph Uveges, Jr. (ed.). *Public Administration. History and Theory in Comparative Perspective*. Western Kentucky University, Kentucky, 1982. p. 86.

22. Warren Crowther y Gilberto Flores. Problemas Latinoamericanos en Administración Pública y Dependencia de Soluciones desde Estados Unidos. En: Gilberto Flores y Jorge Nef (eds.) *Administración Pública: Perspectivas Críticas*. San José, C.R.: ICAP, 1984. p. 59.

Esta situación, como se desprende de la cita anterior, es un problema general del desarrollo teórico de la administración pública, así en los Estados Unidos "*los programas de administración pública se han caracterizado más por su diversidad extrema an filosofía educacional y curricular que por un foco profesional común*"²¹

Esta confusión y parcialidad de enfoques originados en los diversos aportes disciplinarios se ve agravada por los sesgos introducidos a los programas universitarios según la adscripción organizacional de éstos a una determinada unidad académica mayor (Derecho, Ciencias Políticas, Economía, Administración de Negocios). Esta ubicación casi siempre ha sido el resultado de luchas de poder internas más que de consideraciones teóricas.

En América Latina, al fenómeno de las "modas tecnológicas", ha reforzado la parcialidad de los enfoques al considerar que la última técnica importada reemplaza a las anteriores y es la solución al problema total²².

Se ha señalado que el objeto de estudio público de la administración pública es la organización, pero también es cierto que ésta es preocupación de otras disciplinas como la psicología social, la ciencia política, la sociología, etc. Sin embargo, la administración se preocupa de la organización como un sistema de propósitos y lógica de acción, estructuras y comportamientos que procesa recursos para lograr fines determinados, los que al ser logrados efectivamente con un mínimo de recursos y consecuencias imprevistas, determinan la eficiencia y eficacia de esa organización. Es decir, así como cada una de las distintas disciplinas que estudian la organización tienen un interés particular, la especificidad de la organización como objeto de estudio de la administración está dada por el foco en su productividad.

Desde este punto de vista, tanto la investigación como la formación deben basarse en y contribuir a ofrecer una con-

cepción, cada vez más comprensiva de las variables determinantes de la productividad organizacional y del papel del administrador al actuar sobre dichas variables.

Las respuestas tradicionales a la identificación de los condicionantes de la productividad organizacional, tuvieron su fundamento en la tradición de la "administración científica" representada básicamente por los aportes de F.W. Taylor y H. Fayol y las formulaciones de Max Weber sobre burocracia. Esta concepción tendía a concebir a la organización como un sistema cerrado de estructuras y procesos formales destinados a satisfacer en forma regular y continua, los objetivos prefijados en las políticas gubernamentales²³. Es decir, privilegiaba sólo variables formales y reconocía el distingo política-administración, por lo que buscaba la maximización en el uso de los recursos para lograr los objetivos fijados por el nivel político.

A pesar de los desarrollos teóricos que se fueron dando, no es sino a partir de la segunda mitad de la década de los 60 que se empieza a reformular en algunos países de América Latina esta concepción clásica o formalista. Básicamen-

te, se incorporaron variables aportadas por la psicología social referentes al comportamiento humano y nuevas perspectivas analíticas, como la teoría de sistemas²⁴. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos de "humanizar" y "sofisticar" la concepción del funcionamiento de una organización, estos enfoques todavía intentan explicar el logro de una productividad solamente economicista tecnocrática.

Pero la organización pública no sólo persigue una racionalidad económica, sino también una racionalidad política ya que como aparato administrativo del Estado es el instrumento por medio del cual se distribuyen discriminadamente costos y beneficios entre los distintos grupos sociales. Por lo tanto, una concepción teórica que se aproxime a la verdadera complejidad de la organización pública debe incluir, además de las variables antes mencionadas, los condicionantes externos y reconocer que la consideración de la "productividad" debe incluir no sólo un análisis costo-efectividad económica sino también política. Este énfasis en la racionalidad política como condicionante del funcionamiento de la organización pública no debe significar que se abandone la preocupación por la racionalidad económica o técnica, o menos aún, que se justifique cualquier incapacidad en la gestión pública alegando su funcionalidad a la racionalidad política. "En vez de pasar de un extremo en el que se sobreentendía la racionalidad productiva (como los enfoques tradicionales de administración de empresas) a otro en el que sólo cuenta la racionalidad política; lo que parece necesario hacer es examinar cuidadosamente la compleja relación y puntos de contacto entre ambas racionalidades"²⁵.

Es decir, se propone una concepción de la organización pública como las unidades operativas del aparato administrativo del Estado, por medio de las cuales se formulan y ejecutan las políticas públicas sustantivas que implican una distribución discriminada de costos y beneficios en la sociedad.

23. Véase por ejemplo, Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, p. 26. El autor la definía específicamente como "la base del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político".

24. Ver por ejemplo, Luis Rodríguez Nieto, *Teoría General de la Administración: la Ciencia de la Administración a la Luz del Análisis Sistemático*. Madrid, Tecnos, 1975, pp. 21-39 y Hugo Pérez Cajiao, *Aplicación de la Teoría General de Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana*. Buenos Aires: OEA, Centro de Capacitación en Administración Pública, 1974.

25. Gilberto Flores y Jorge Nef. Nuevos Enfoques en Administración Pública: elementos para la discusión. En: Gilberto Flores y Jorge Nef (eds.) *Administración Pública: Perspectivas Críticas*. San José, C.R.: ICAP, 1984. p. 160.

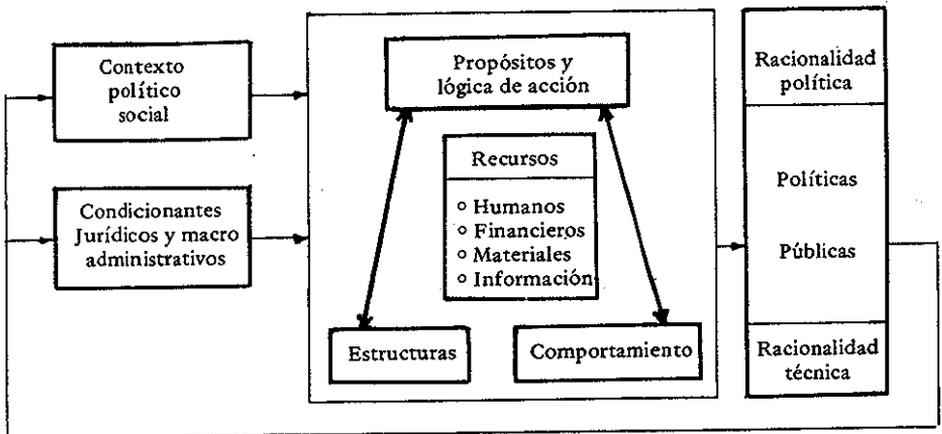
En términos más específicos y descriptivos, la organización pública es un sistema de propósitos y normas lógicas de acción, estructuras y comportamientos que, condicionado por restricciones políticas, económicas, sociales y jurídicas, dentro de un grado de autonomía relativa, procesa recursos organizacionales (humanos, financieros, materiales e información) en un proceso dinámico y continuo de formulación y ejecución de políticas públicas cuyos resultados deben considerarse desde la perspectiva de la racionalidad económica (relación costo-beneficio) y la racionalidad política (funcionalidad o disfuncionalidad para el proyecto político).

Las categorías de variables contenidas en la conceptualización se pueden visualizar en el siguiente esquema:

po, se ha señalado que es necesario para responder efectivamente a la problemática más crucial y urgente, éstas deben basarse en una concepción teórica que reconozca la verdadera complejidad de la organización pública.

Resulta obvio, por lo tanto, que la investigación debería contribuir al desarrollo de formulaciones teóricas que permitan entender y explicarse cada vez mejor el funcionamiento de una organización estatal en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. De esta manera, en una agenda de investigación en administración pública en América Latina, el lograr formulaciones que progresivamente aclaren las complejas relaciones que condicionan el funcionamiento de la organización pública, debe ocupar un lugar destacado. Dentro de

GRAFICO 2



Possible agenda para la investigación

En este trabajo se ha venido argumentando que la relevancia de la formación e investigación está dada por el reconocimiento de los condicionantes históricos específicos de cada país. Al mismo tiempo julio-diciembre/1985

este mejor entender teórico debería privilegiarse el procurar desentrañar el proceso de influencia que los distintos grupos de la sociedad y la burocracia ejercen en el proceso de formulación y ejecución de la política pública. Este aspecto es de crucial importancia pues contribuye a aclarar la interrelación entre la racionalidad política y los múltiples con-

tíctos que el aparato administrativo público juega. Pero el aporte de este tipo de estudios no sólo se queda en el plano teórico sino que es de gran valor para el administrador al ilustrar el área de factibilidad para impulsar ciertas políticas públicas y para diseñar estrategias orientadas a ampliar dicha área al conocer los intereses en juego y para las posibles repercusiones de esas políticas. Aún más, el conocer con cierta rigurosidad este tipo de dinámica puede llevar a considerar traslados eventuales de áreas de responsabilidad del gobierno al sector privado. Así, si en una determinada área de política pública el sector empresarial prácticamente la determina y se beneficia de su ejecución podría resultar aconsejable trasladar la actividad a grupos privados y dedicar la capacidad normativa y administrativa del Estado a su regulación. En otros casos pudiera pensarse en la utilización de organizaciones de base para ejecutar determinadas políticas si se demuestra que, por ejemplo, la burocracia se beneficia relativamente más que los grupos a los que esa política supuestamente se dirigía.

De la misma manera que se deben dedicar esfuerzos de investigación a "conocer el objeto de estudio", también se debe prestar atención al proceso de "dirigir" y "manejar el objeto de estudio". En este sentido, deberían llevarse a cabo trabajos orientados a desarrollar metodologías de diagnóstico administrativo que, basadas en la investigación-acción, permitan de manera ágil y rápida detectar estrangulamientos que afecten soluciones con su respectivo análisis de factibilidad. También deberían desarrollarse metodologías que de manera sencilla ilustren no sólo los resultados a lograr en la ejecución de las políticas públicas (*policy output*), sino también en las consecuencias de su puesta en práctica (*policy outcome*).

Las metodologías para evaluar la capacidad de ejecución de las políticas públicas y para analizar sus resultados y consecuencias llevan implícito la noción de concretar el interés analítico en los

"productos finales" que la administración entrega a la sociedad. Esto lleva a no buscar el mejoramiento administrativo *per se* sino que a prestar atención al contenido de los programas y a los grupos que benefician. Al mismo tiempo, permite ilustrar la fragmentación institucional en relación a la ejecución de las políticas públicas, lo que lleva muchas veces a la casi anulación de esfuerzos, o a que el "producto final" efectivamente buscado no llega a materializarse al producirse vacíos en partes necesarias del proceso. Esta realidad conduce a otro aspecto importante a ser abordado por la investigación como es el estudio de las relaciones interorganizacionales. Habitualmente, el problema de la necesaria coordinación de organizaciones públicas se ha atacado utilizando esquemas burocráticos formales (comisiones, creación de un órgano superior, etc.), que en muchos casos ha aumentado la situación de competencia organizacional por poder y recursos. Es necesario entonces que la investigación contribuya a desarrollar enfoques más comprensivos que intenten dar solución al problema reconociendo los intereses autónomos de las organizaciones, la influencia en sus políticas y subprogramas por parte de grupos fuera de ella, el segmento de la sociedad a la que dirigen su acción, sus fuentes de recursos y su ubicación y papel en la "cadena de producción".

Existe también una urgente necesidad de revisar las estructuras vigentes y de estudiar "nuevas formas de organización" no necesariamente gubernamentales para llevar a cabo las políticas y programas orientados a los sectores marginales ubicados bajo la línea de pobreza. La manera de formular y ejecutar este tipo de programas debería incluir mecanismos que aseguren una adecuada participación de los afectados y un contacto e involucramiento directo de los técnicos con la realidad del problema y que al mismo tiempo minimicen una excesiva absorción de recursos por parte de una gran maquinaria burocrática y de otros sectores sociales distintos a los beneficiarios.

El reconocimiento teórico de la complejidad política-técnica de la administración pública y la situación crítica que actualmente enfrenta América Latina aconsejan focalizar la investigación en las siguientes áreas del sector público.

- El segmento institucional relacionado con la administración fiscal del Estado (captación de ingresos y control de gastos).
- Segmento institucional relacionado con el sector clave de la estructura económica actual.
- Políticas y programas orientados a los sectores marginales.
- Adecuación institucional o desarrollo de instituciones y capacidades administrativas críticas para el "proyecto de país planteado", (por ejemplo, organizaciones públicas encargadas de los aspectos de exportaciones e inversión extranjera, etc.).

En suma, una investigación relevante para la América Latina debería incluir esfuerzos orientados a: contribuir al desarrollo de modelos conceptuales para "entender" mejor la organización pública; mejorar el conocimiento del juego de intereses de grupos en la formulación y ejecución de políticas públicas en los distintos sectores del accionar gubernamental; mejorar la capacidad de análisis y evaluación de los resultados, impactos y consecuencias de las políticas públicas tanto económicos como políticos; desarrollar tecnologías de diagnósticos para detectar puntos de estrangulamiento que afectan la capacidad de ejecución de las políticas públicas; desarrollar tecnologías de gestión que mejore el funcionamiento de las organizaciones; concebir y desarrollar "nuevas formas de organización", especialmente para ejecutar políticas y programas orientados a sectores marginales; y desarrollar modelos y arreglos de relaciones interorganizacionales que aseguran que los "productos finales" del sector público lleguen a la sociedad.

Todo este esfuerzo debería tener como referente empírico y como foco de aplicación a los sectores institucionales que tienen que ver con el manejo de la crisis financiera; con la formulación y ejecución de políticas y programas orientados a los sectores marginales; con el sector clave de la economía; y con las instituciones actuales y nuevas que sean claves para el "proyecto de país" que se haya definido

Orientación y contenido de la formación

Las categorías de variables incluidas en la conceptualización de organización pública ofrecen una guía básica respecto al contenido que debe tener la formación en administración pública. Sin embargo, este contenido producto deductivo del "entender" la organización pública debe complementarse inductivamente con elementos de los papeles gerenciales del administrador por medio del cual se busca asegurar el funcionamiento coherente y el desarrollo de la organización en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas.

En esta dimensión, el administrador es responsable globalmente de la gestión de una organización, parte de ella, para lo cual se le ha otorgado autoridad formal. De esta autoridad formal se deriva *status* que a su vez conduce a diversas relaciones interpersonales como representante oficial de la unidad organizacional, como líder y como enlace más allá de la jerarquía. Derivado de sus contactos interpersonales, el administrador aparece como el nervio central de su unidad al desempeñar un papel de búsqueda activa de información, de diseminación de ésta y de vocero hacia fuera de la organización. Toda esta información para el administrador no es sino el insumo para la toma de decisiones relativas al mejoramiento y desarrollo de la organización, a su adaptación a los cambios y presiones del medio ambiente, a la solución de situaciones de

contingencia, a la asignación y distribución de recursos y a su papel de negociador para solucionar conflictos²⁶.

Esta caracterización de Mintzberg de los papeles gerenciales del administrador pretende ser válida para cualquier organización, sin embargo, frente al concepto de organización pública que se ha planteado resulta insuficiente. Es necesario adicionalmente que el administrador público a lo menos entienda el impacto de las acciones de su organización en el tipo de sociedad en que vive y que tenga conciencia como concretamente las políticas públicas que formula y ejecuta afectan a los distintos grupos sociales.

La integración de las categorías de variables organizacionales relativas al contexto político y social, a los condicionantes jurídicos y macroadministrativos, a los propósitos y lógica de acción, a las estructuras, al comportamiento humano, al manejo de recursos y a las políticas públicas con los elementos de los papeles gerenciales del administrador público, proporciona una buena base para establecer, por una parte los valores y actitudes y los conocimientos que debe llegar a tener el administrador público y, por otra, las habilidades y destrezas.

En relación a los valores y actitudes y los conocimientos, el administrador público debe entender la sociedad en que la organización funciona incluyendo su ubicación en el contexto internacional; valorar y entender el impacto que las políticas y programas que su organización lleva a cabo tienen en el tipo de sociedad y en los distintos grupos sociales (tratando de privilegiar sociedades democráticas y la justicia social) y entender la estructura, funcionamiento y el comportamiento organizacional. En lo que respecta a las habilidades y destrezas, deberá ser capaz de programar, obtener y manejar los recursos organizacionales; formular y evaluar polí-

ticas y programas; ser capaz de definir y diagnosticar problemas; obtener y organizar información relevante; realizar análisis lógicos; tomar decisiones y evaluar resultados y ser capaz de comunicarse y transmitir sus ideas clara y fácilmente.

El perfil general esbozado enfatiza el contenido que debe tener la formación en administración pública, sin embargo, en su contenido se mezclan algunos aspectos que relativamente tienen que ver más con la racionalidad política de la organización y aspectos que se relacionan más con la racionalidad técnica.

La decisión operacional que se tome en relación al privilegio relativo o al equilibrio entre estos componentes es el elemento principal que define la *orientación* del programa de formación.

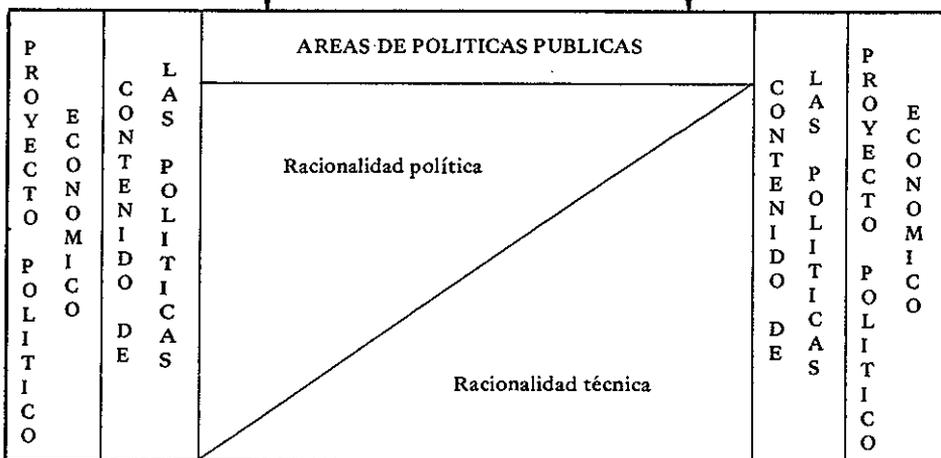
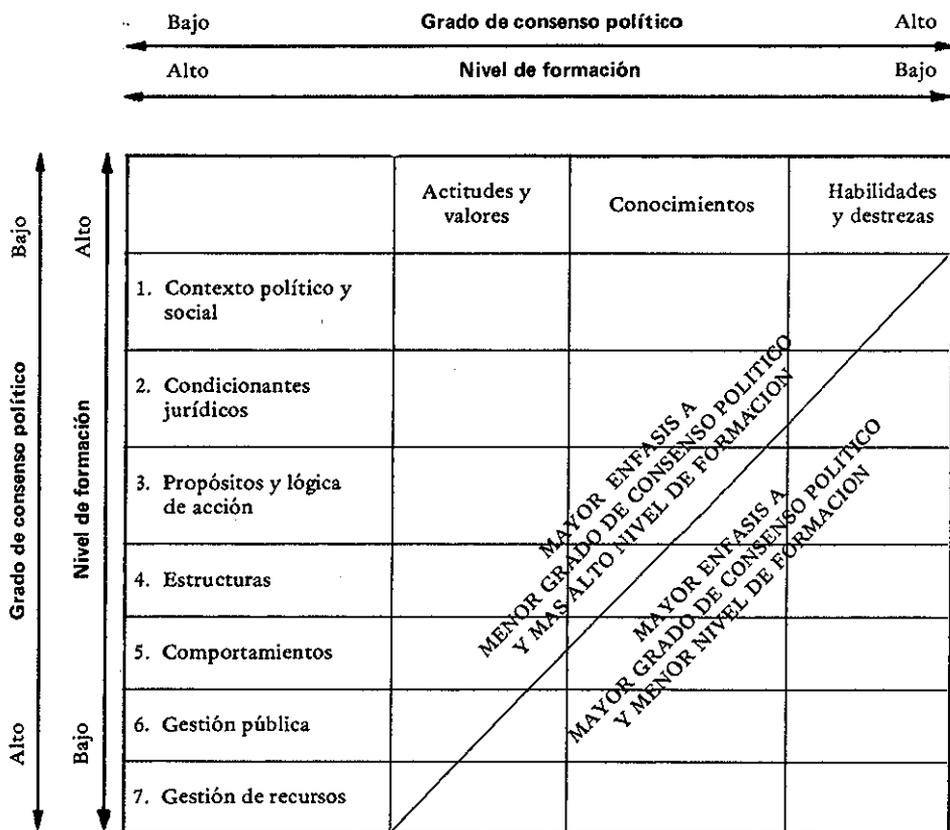
Un elemento básico que debe influir en la opción que se adopte está dado por el tipo y nivel del programa de formación. Así, en la medida que se avance hacia programas a niveles superiores como los de posgrado debe aumentar los conocimientos de la relación entre la organización y el tipo de sociedad a que sus políticas públicas conducen.

Esta característica de la formación en administración pública difiere de otras disciplinas en las que a más alto nivel de formación, más alto es el nivel de especialización, por ejemplo, la medicina. En administración pública por el contrario, pareciera que mientras más alto sea el nivel de la formación, más necesario es tener una visión global de la organización y su relación con la sociedad.

En el caso particular de América Latina el factor del nivel de formación y consecuentemente el nivel en el que se desempeñará el administrador público es particularmente importante especialmente en la formación de posgrado. La escasez de personas con formación superior en el campo de la administración pública es tal que hace que las personas con ese tipo de formación tiendan a ocupar posi-

26. Henry Mintzberg. The Manager's Job: Folklore and Fact. *Harvard Business Review*, v. 53, No. 4. July-August, 1975. pp. 54-59.

GRAFICO 3



ciones relativamente más altas de lo que sucede en los países industrializados con abundancia de recursos con alto nivel educacional.

Por otra parte, en los países latinoamericanos existe un nivel de consenso político bastante más bajo que en los países desarrollados, en donde el acuerdo sobre el tipo de sociedad es tal que el proyecto político vigente no es cuestionado ni aún frente a la alternabilidad en el poder de gobiernos de orientaciones políticas muy divergentes. Resulta obvio que a mayor amplitud de opciones en lo político y en lo económico es mayor la necesidad de que el administrador público entienda y tenga conciencia de las implicaciones de las políticas públicas.

Toda la argumentación anterior se puede apreciar resumidamente en el gráfico No. 3.

Se ha señalado la necesidad de que el administrador público tenga capacidad para obtener, organizar y analizar información, plantearse alternativas y preparar informes escritos. Sin embargo, es importante tener claro que el desarrollo de este tipo de capacidades en el proceso formativo del administrador público no de-

be confundirse con la formación de investigadores.

El punto de la formación de investigadores en administración pública es un tema altamente debatible. Cabe aclarar que no se cuestiona la necesidad de realizar investigación en administración pública, por el contrario, ésta se considera de gran importancia y urgencia. Lo que se plantea es la necesidad de distinguir claramente entre los administradores profesionales y los académicos que se dedican a la investigación de organizaciones públicas. El diferencial de conocimientos es de tal magnitud que la formación de investigadores necesariamente tendría que ser un proceso largo y de gran rigurosidad, por lo que se sugiere que la investigación en administración pública, por su misma complejidad e importancia, sea una función especializada de grupos pequeños en centros de excelencia sea a nivel nacional o regional, realizadas por personas que en primer lugar y como *condición necesaria* tengan una gran claridad teórica conceptual de lo que es una organización pública y adicionalmente, conozcan metodologías de investigación. Por otra parte, el administrador público que se va a desempeñar en el campo profesional se le debe dar sólo técnicas e instrumentos de investigación que contribuyan al desarrollo de la capacidad analítica y de la de comunicaciones oral y escrita. □