

PONENCIA:

LA PROFESIÓN DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN EL CONTEXTO ACTUAL DE COMPLEJIZACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA

Por: **GUSTAVO DANIEL DI PAOLO LÓPEZ**

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE EGRESADOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ESPAÑA (AAEINAPE)

INSTITUCIÓN QUE REPRESENTA:

SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES DEL MINISTERIO DE JEFATURA DE GABINETE Y GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES- ARGENTINA

INTRODUCCIÓN

La revolución y el desarrollo incipiente en las comunicaciones y en la información, generan una vasta capacidad de celeridad en la penetración transnacional. Esta invasión abarca tanto la configuración y la operatoria de las redes referenciadas, la definición de los dispositivos y mecanismos del poder, y la imposición de los nuevos valores culturales y patrones de consumo del transnacionalismo.

El actor estatal debe reformular el rol tradicional, redireccionando la operatoria hacia la ejecución de políticas públicas. Complementariamente, es conveniente que el Estado juegue un papel activo como factor propiciante y agente de redistribución que permita garantizar y asegurar la solidaridad y el equilibrio social entre ciudades, áreas territoriales e individuos. Esta lógica obedece a la premisa trascendental de asumir el compromiso de equidad, equilibrio interterritorial, cierre de brechas y desigualdades sociales, y promoción de expectativas, necesidades y deseos de la comunidad. Consecuentemente, las observaciones preliminares siguen reflejando que el Estado constituye un instrumento basamental para el desarrollo económico, político y social.

La transformación del rol del Estado en la variable económico-financiera es de tendencia estructural. No obstante, el accionar estatal debe ser redireccionado hacia el área social y educativa, promoviendo el desarrollo económico referido. Sin embargo, la reestructuración del papel del Estado debe instrumentarse en las diversas formas de intervención en el plano político y en la esfera económica. Estimular un rol estatal de instrumento hacedor y financiador de políticas públicas, se torna como prioritario para anular la desigualdad y la fragmentación social. Complementariamente, se debe bregar por recuperar la capacidad de gestión estatal.

El entorno actual requiere un modelo relacional de diseño y gestión de Políticas Públicas. En correlato, las decisiones o proyectos formulados sin actividades no constituyen Políticas Públicas. Pon ende, Gobierno y Administración deben estar emparentados y no pueden ser disociados. Consecuentemente, no administrar es desgobernar.

Finalmente, el objetivo trascendente debería ser propiciar una reestructuración de unidades organizativas administrativas, una desburocratización de los procedimientos administrativos, una simplificación del marco jurídico-normativo y administrativo, una mejora de los sistemas de información y de la estructura de comunicación en la vinculación administración-ciudadano, y una flexibilización de la gestión del empleo público. El contexto que fundamenta esta reformulación es el aumento y la diversificación de las tareas administrativas, la evolución manifestada en las funciones administrativas, y por el trascendental postulado de equilibrio entre los valores de estabilidad y cambio para brindar a la sociedad los componentes de seguridad y flexibilidad inherentes al orden social, y para abordar consecuentemente la crisis de legitimidad que el accionar estatal posee en la actualidad.

DESARROLLO DEL TEMA

➤ CAMBIOS PLANTEADOS POR EL FENÓMENO GLOBALIZADOR. ACTORES NO ESTATALES, SOCIEDAD-RED Y NUEVO ROL DEL ESTADO. SU INCIDENCIA SOBRE LAS PRÁCTICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

El proceso de profundización, ampliación y ensanchamiento de las relaciones entre los sucesos domésticos y los internacionales, influyó decididamente sobre el rol originario de los Estados-nación.

La sobrevenida globalización de los noventa se vio agudizada por acelerado avance científico-tecnológico, y por el inusitado movimiento y circulación de capitales transnacionales. Es coherente por ende, que esta reestructuración y priorización de la variable económico-financiera en desmedro de las otras dimensiones en la agenda de política exterior de post-guerra fría de cada uno de los actores internacionales, erosione claramente el basamento y la lógica con la que fue definido el Estado como único y exclusivo sujeto de las relaciones internacionales.

La proliferación de nuevos actores internacionales y domésticos, como actores no estatales o subestatales y organizaciones no gubernamentales, hacen prevalecer el accionar de la sociedad civil por sobre la inercia de la actividad estatal. Por otra parte, la endeblez de ciertos parámetros conceptuales característicos de la potestad estatal, como el concepto de soberanía y el control territorial, terminan por complementar el clima propicio para la decadencia y la exposición del Estado frente a las “amenazas” del transnacionalismo económico y financiero.

Por otra parte, la vinculación intrínseca en el orden político-diplomático, económico-financiero, ideológico cultural, científico-tecnológico, y de la dimensión de seguridad y defensa, plantea una suerte de “red” global que interconecta el sistema mundial.

Al constituir el proceso globalizador un esquema increíble e invasivo, esta red conectiva se torna más densa, integral e interactiva, penetrando en las diversas esferas y niveles de las sociedades de los países del concierto mundial.

La revolución y el desarrollo incipiente en las comunicaciones y en la información, generan una vasta capacidad de celeridad en la penetración transnacional. Esta invasión abarca tanto la configuración y la operatoria de las redes referenciadas, la definición de los dispositivos y mecanismos del poder, y la imposición de los nuevos valores culturales y patrones de consumo del transnacionalismo.

No sólo se encuentran en reformulación las estructuras del derecho internacional, de la economía, de las finanzas, de la seguridad y la defensa nacional, sino la que se divisa en plena etapa de evolución y reconversión en la mismísima sociedad humana.

El factor del poder que en su esencia se caracterizó por tender a la manifestación de una voluntad y de su consecuente expansión y acatamiento, se encuentra en franca reestructuración en referencia a sus variables dimensionales.

Por otra parte, el fenómeno de la globalización es funcional a los centros hegemónicos de poder (países centrales), pero claramente perjudicial para los actores periféricos. Si bien el proceso globalizador puede resultar estratégica, ideológica y políticamente eficaz para algunos actores internacionales, puede convertirse en dominación, imposición y una nueva suerte de totalitarismo cultural para otros.

El sistema de redes y normas insertas en este fenómeno, establece formal o encubiertamente el paradigma de poder pretendido por las grandes potencias internacionales (la voluntad del poder).

Es evidente que los organismos multilaterales de crédito o instituciones financieras internacionales (como el FMI y el Banco Mundial) han colaborado para acentuar y direccionar estos parámetros de dominación política, cultural y económica. El accionar de las corporaciones y megainstituciones transnacionales privadas terminan por lesionar y debilitar el área de influencia estatal, pronunciando las asimetrías de poder entre los países centrales y los periféricos (generando en estos últimos la marginación y la exclusión social características de los noventa).

La globalización puede ser definida como un proceso polivalente, amorfo, multiforme, asimétrico, invasivo y de compleja expansión ideológica, política, cultural y económico-financiera. Existieron circunstancias contextuales que facilitaron el desarrollo de este proceso: la aceleración de la apertura económica y comercial y de los términos de intercambio (en especial con la conformación de la OMC (Organización Mundial del Comercio), la expansión de la economía de mercado, y la incipiente circulación de capitales improductivos (de carácter especulativo) de orden transnacional.

A mediados de la década del noventa, el concepto de globalización avanza decididamente hacia una concepción macroeconómica internacional. En esta visión, las grandes corporaciones multinacionales poseen la capacidad y los atributos económicos para gestionar la producción, distribución y consumo a nivel mundial en función de la dimensión de los mercados nacionales y de su entorno macroeconómico interno. La producción mundial entonces se asume como exclusiva de estas corporaciones, y sus decisiones consecuentemente son fundamentales para la asignación de recursos y la distribución del ingreso en un contexto de competitividad creciente, desregulación, desreglamentación, e indiscriminada apertura económica externa. Estas unidades transnacionales operan en red y en tiempo real, adecuando según su conveniencia su estructura de costos al contexto

externo, y aprovechándose de cada país para canalizar sus políticas de inversión, de localización y relocalización.

Apelando a la evolución del proceso globalizador, vemos que el término “globalización” se adecuaba –según una visión economicista- a los parámetros teóricos y epistemológicos definidos por el consenso de Washington a inicios de los noventa. Pero a partir de la segunda mitad de la década referenciada, la definición de globalización se convierte y se traslada cualitativamente del campo económico-financiero a la esfera política, y abarca fundamentalmente la noción de invasión y penetración de la soberanía nacional y del concepto autonómico del Estado-nación.

Es en función de la nueva conceptualización de la soberanía estatal, que se determina oportuno citar las palabras de James N. Rosenau :” varios observadores han reconocido que en un mundo que cambia rápidamente y que es cada vez más interdependiente, la separación entre lo nacional y lo internacional es problemática. Existe un deseo ferviente de lograr estabilidad, de conseguir certidumbre para poder organizarse, y gobernar el curso de los acontecimientos, en el sentido de que son las fronteras las que deberían dividir entre interno e internacional. Pero ya sabemos que los límites pueden eludirse en nuestra investigación, porque raramente los problemas y procesos más importantes quedan confinados a ellos. Examinar lo doméstico como un aspecto de las políticas comparativas, y lo externo como una dimensión de las políticas internacionales es más que arbitrario : es más bien erróneo. Los asuntos internos y externos deben formar una red que no puede desatarse, y es necesario tratarlos como urgentes en este tiempo de transformación. Debemos concluir que no podemos tratar lo interno y lo externo como cuestiones separadas porque confundiría el entendimiento de los asuntos mundiales”.¹

El problema derivado del contexto mediato de post-guerra fría, es que el sistema internacional es más anárquico y desordenado pero aún es fuerte y poderoso. Los Estados se van transformando, pero no desaparecen como lo quiere hacer ver cierta doctrina emparentada con el modelo “institucional” del derecho internacional. La soberanía estatal ha sido gravemente erosionada, pero aún es vigorosamente impuesta y practicable por diversidad de Estados en el concierto mundial.

Aunque las fronteras son más porosas y permeables, y se ha hecho énfasis sobre cuestiones étnicas, ideológicas, financieras y científico tecnológicas, lo cierto es que la territorialidad y el control de corrientes migratorias (una de las problemáticas o amenazas no convencionales o no tradicionales de la agenda global de seguridad) siguen siendo relevantes a la hora de una consideración. No obstante, lo contradictorio es que ciertos responsables o hacedores de la política doméstica e internacional, sigan sosteniendo que existe el límite o delimitación entre lo interno y externo aún cuando reconocen su continua lesión o “erosión”.

Tal como referencia en su libro “Una Elusiva Transformación”, el autor Eugene Skolnikoff efectúa una evaluación más optimista: “no hay duda de que la política internacional es diferente en casi todas sus dimensiones de lo que ha sido y de lo que será. Se está desarrollando bajo la influencia de un adelanto tecnológico que nunca fue tan rápido. Pero la observación más importante es la persistencia y adaptabilidad de los conceptos tradicionales de cara a esta rápida evolución. Los cambios relacionados con la tecnología, han modificado las dimensiones de la

¹ Rosenau, James N., “Along the domestic- foreign frontier. Exploring Governance in a Turbulent World” . Cambridge University Press, 1997.

autonomía nacional, pero no la importancia de la autonomía en las políticas nacionales; ha cambiado la sustancia de las relaciones de dependencia, pero no el hecho de la dependencia; ha alterado la naturaleza de las armas pero no ha negado el rol del poder en los asuntos internacionales; ha modificado la distribución del poder y las capacidades disponibles, pero no el significado de esos atributos del Estado; ha creado nuevos modelos de interacción económica, pero dejando la conducción del sistema económico en manos nacionales; ha alterado la relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, pero no la base de la autoridad de los gobiernos, trayendo nuevos asuntos y alterando los asuntos tradicionales que hacen más compleja a la política exterior, pero no fundamentalmente diferente”.²

Ni siquiera la perspectiva de la teoría realista de las relaciones internacionales puede brindar solución y describir el mundo en una forma comprensible, ya que no es viable tener una conceptualización del mundo “abovedada”, y delimitada o circunscripta.

La erosión del poder estatal frente a la globalización de los mercados desde una perspectiva ideológica, también refleja la intensificación del flujo transnacional de capitales (y una consecuente reestructuración del rol de los Estados).

Sin embargo, algunos consideran que el fenómeno globalizador no implica una pérdida de relevancia del Estado a nivel mundial, como tampoco el proceso de regionalización e integración erosionó decididamente la tesitura de la intervención, ya que la gran mayoría de los procesos integracionistas son motivados por la iniciativa de los Estados-nación (en la Unión Europea sus miembros no han perdido el carácter de Estados independientes y con posturas autonómicas).

No obstante, el Estado es importante para ejecutar eficientemente las políticas neoliberales a favor de las elites dominantes (y que son favorecidas por las “elites estatales”). A pesar del debilitamiento de la estructura estatal y de la limitación de sus márgenes de maniobra, el Estado aún conserva poder suficiente para aplicar una reforma económica y satisfacer a los actores sociales intranquilos.

Ensayando una evaluación histórica, el mercado y el Estado han mostrado una mutua interacción y complementariedad. La cuestión es tornar funcionales las instituciones públicas en este nuevo proceso de valorización.

Tal como mencionan Robert O. Keohane y Joseph S. Nye: “en mayor o menor medida, muchos investigadores consideran que en nuestra época el Estado territorial, figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, está siendo eclipsado por actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y las organizaciones internacionales. Finalmente, en la política de interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales. Las políticas interna y externa comienzan a eslabonarse estrechamente. La noción de interés nacional –estrella polar de los tradicionalistas- cada vez opone mayores dificultades para su uso eficaz. Las máximas tradiciones de la política internacional – los Estados actuarán en función de sus intereses nacionales o los Estados

² Eugene Skolnikoff, “Una elusiva transformación” en Rosenau, James N., “Along the foreign policy. Exploring Governance in a Turbulent World” . Cambridge University Press, 1997.

procurarán maximizar su poder- se vuelven ambiguas. El Estado debe probar su capacidad para ser multifacético y aún esquizofrénico”.³

Los intereses habrán de ser definidos en forma diferente ante problemas diferentes, en ocasiones diferentes y por diferentes unidades gubernamentales. Los Estados que se hallen mejor colocados para mantener su coherencia, estarán en mejores condiciones de manipular la interdependencia desigual que los Estados fragmentados, los que a primera vista parecen tener más recursos en un área de cuestiones.

El concepto de globalización que altera y modifica el alcance y la jurisdiccionalidad del Estado, puede ser especificado como la expansión y proliferación de las relaciones sociales y de las instituciones a través del espacio, y en un marco u horizonte temporal. Esta “acción a distancia” es generada por el fomento y desarrollo de las relaciones mismas de cada uno de los Estados-nación entre sí (y una interacción dentro y entre los Estados y las sociedades). El fenómeno globalizador abarca un movimiento transnacional de bienes y capitales, flujo de información, interconexión cultural y corrientes migratorias.

El Estado de hoy inserto en un sistema global, ya no se divisa como una unidad soberana y monolítica cuya única aspiración es cumplimentar el interés nacional (en clara alusión a la perspectiva realista del factor de poder). Ya no se puede asignar a la acción estatal, la responsabilidad de resguardar el orden nacional e internacional a través del ejercicio del poder doméstico.

En correlato a lo expuesto, David Held señala que “se tiende a exagerar la erosión del poder estatal ante las presiones de la globalización y no reconoce la persistente relevancia del Estado moderno, como idea y como complejo institucional, en la dirección de la política doméstica e internacional. El nivel de autonomía de que disfruta el Estado bajo diferentes condiciones es subestimado y, por lo tanto, un dato clave para una concepción sistemática y rigurosa del Estado moderno es precipitadamente abandonado”.⁴

La estructura del sistema de Estados-nación moderno fue caracterizado en su definición, como la dosis de legitimidad democrática fronteras adentro de un Estado, y la implementación de una estrategia de poder en el contexto externo (extra-fronteras). La interconexión regional y global plantea como mínimo concretos interrogantes a esta concepción.

Oportuno es exponer lo referenciado por David Held en esta materia: “la globalización es retratada como una fuerza homogeneizadora, que lima la diferencia política y las capacidades de los Estados-nación para actuar de forma independiente en la articulación y concreción de sus objetivos de política doméstica e internacional: el Estado-nación territorial parece afrontar la decadencia o crisis. Con todo, si bien es cierto que ha habido una súbita expansión de los vínculos intergubernamentales y transnacionales, la era del Estado-nación no está en absoluto agotada. Si el Estado-nación territorial está en decadencia, se trata de un proceso desigual, particularmente restringido al poder y alcance de los Estados-nación dominantes del Oeste y el Este. Quienes presagian el fin del Estado dan por supuesta con excesiva rapidez la erosión del poder estatal ante las presiones de la globalización y no logran

³ Keohane Robert O. y Nye Joseph S. “Poder e Interdependencia “. Grupo Editor Latinoamericano. Bs. As., 1988.

⁴ Held, David : “ La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita”. Ed. Paidós. Barcelona, España, 1997.

reconocer la persistente capacidad del aparato estatal para moldear la dirección de la política doméstica e internacional”.⁵

En contraposición a esto, Susan Strange cita que: “el Estado en otro tiempo fue el guardián de la seguridad nacional; su derecho a la lealtad, a la obediencia y a recaudar impuestos se apoyaba fundamentalmente en ese papel. Si dicho papel declina y si es reemplazado de manera insuficientemente por el papel benefactor del Estado como guardián contra la inseguridad económica no es de extrañarse que su autoridad disminuya”.⁶

El “transplante” automático del modelo de empresa privada al del sector público, produjo inconsistencias en cuanto al criterio de eficiencia y productividad (acentuando la modalidad “antiestatista” de diversos decisores). Se exige responsabilidades sociales al Estado, que éste de ninguna manera puede cumplimentar por la carencia de medios de financiamiento.

Lo cierto es que ningún desarrollo nacional y proyecto integral de país, puede ser ajeno a un rol preponderante del Estado en esa materia (aunque el modelo de desarrollo económico hacia adentro haya perdido terreno comparativamente frente a un modelo de desarrollo externo o hacia fuera, en razón del acelerado crecimiento y ampliación de las relaciones económicas internacionales).

Una reforma viable del Estado no puede basamentarse o estar circunscripta solamente a una problemática de reducción de la dimensión o tamaño de la estructura estatal. Tampoco debe plantearse un “estatismo” a ultranza, sin considerar las diferencias sustanciales entre una verdadera política de Estado y una política de gobierno en particular (ya que la primera sigue los lineamientos del consenso y la unanimidad, mientras que una acción integral de gobierno está legitimada por la mayoría política). Lo expuesto anteriormente es referenciado en un marco teórico, ya que en la práctica la distinción se torna harto complicada.

La eliminación de la burocracia estatal, y la capacitación del cuerpo de funcionarios, es sólo una necesidad parcial en el ambicioso proyecto de conformar un Estado eficiente y dinámico. El Estado debe constituir un instrumento con capacidad ejecutiva (y no gerencial al estilo privado), y capaz de desarrollar en ciertas ocasiones una actividad reguladora.

Sin dejar de lado la visión autonómica del Estado como tal, es viable resaltar que la participación institucional directa de los individuos (destinatarios mismos del “bien” o servicio estatal) en los niveles descentralizados y centralizados de la administración pública, exige plantear una impronta de “democracia directa” y representatividad no corporativa en la esfera estatal.

Una reestructuración del rol del Estado no puede emprenderse sin considerar los principios de estaticidad y autonomía de los actores no estatales o subestatales, que configuran una nueva vinculación entre el Estado y la sociedad.

Sin embargo, una de las caras positivas del fenómeno globalizador lo constituye la generalización y la consolidación de los regímenes democráticos a nivel mundial, además del establecimiento de una suerte de sistema de justicia

⁵ Held, David : “ La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita”. Ed. Paidós. Barcelona, España, 1997.

⁶ Strange, Susan. “El Estado Hueco”. London School of Economics en “Postmodernismo y relaciones internacionales” de Carlo Nasi (compilador), Bogotá Pontificia Universidad Javeriana- Universidad de Los Andes- Universidad Nacional, 1998.

global o universal que no tiene fundamento en la territorialidad y en la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, y sí en la protección internacional de derechos humanos.

No obstante, el sistema democrático debe contener el avance de determinados efectos de la globalización, como la concentración de la riqueza y del ingreso, los movimientos transnacionales de flujos financieros y capitales especulativos, y el “libertinaje” desmedido de los actores multinacionales privados que crean impotencia y debilidad en el accionar del Estado.

Otra consecuencia residual de la década del noventa (que exige una iniciativa concreta de solución) es la hegemonía ideológica (con caracteres de unicidad y exclusividad) del paradigma neoliberal. Este dominio ideológico contribuyó al progresivo debilitamiento de las bases que sustentan al Estado-nación moderno. La multiplicidad y complejidad de variables no controlables, y las limitantes a las que está sujeto el Estado, origina la atomización y descentralización administrativa en una especie de Estados municipales o “comunales”.

Esta nueva concentración del poder produce además de una anomia en las funciones del Estado-nación clásico, una virtual desaparición de los niveles intermedios de la administración general (Estados provinciales y factores de poder de índole regional). Los partidos políticos y la dirigencia gubernamental, se encuentran acotados y restringidos en su operatoria por el irrestricto proceder del contexto externo en el marco del fenómeno globalizador. La concentración de poder de los agentes económicos domésticos, adicionada a las limitaciones ineludibles del sistema internacional, generan un clima desfavorable para un efectivo desarrollo de la política interna de un país (que queda con un mínimo grado de maniobra ante estas circunstancias descritas). Por otra parte, las increíbles y agravadas problemáticas sociales y económicas (particularmente en América Latina), terminan por mermar el sustento real de la política nacional y el accionar de los líderes políticos.

La proliferación de un capitalismo “descontrolado” tendió a favorecer la consolidación de la desintegración social, de las desigualdades en la redistribución del ingreso, y fundamentalmente, la profundización de las asimetrías entre las elites y los restantes estamentos sociales. El Estado ni siquiera pudo operar y atenuar estas disparidades.

Además la lógica de la globalización deriva en una consolidación de la democracia, pero acompañada de un desprestigio y de una carencia de legitimidad de las instituciones, en un desarrollo medular de la corrupción estructural y el “clientelismo”, en una regresión de la concentración y transnacionalismo de la riqueza (que acentúa el desempleo y la exclusión social), y en una crisis de los valores identitarios nacionales que ocasiona un aumento del individualismo y la desintegración. Complementariamente a esto, el desarrollo súbito de los actores no estatales y de la sociedad civil en particular, plantea una reformulación de la vinculación Estado-sociedad-mercado : una decadencia de la variable estatal, un predominio claro del mercado, y un rol activo acentuado de las organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales (barriales y comunitarios), y además actores subestatales. La forma de consensuar los intereses del sistema político estatal por un lado, y la impronta de la economía global por el otro, será la clave a resolver para lograr una moderada revalorización de lo local o doméstico, y una anulación de la

fractura operada entre la dimensión económica y una sociedad caracterizada por la fragmentación del tejido social.

Si bien la esfera económico-financiera prevaleció en la agenda global y en la estructura de las políticas exteriores de los países centrales y periféricos luego de la finalización de la guerra fría, la globalización tuvo particular y diversificado impacto además en la dimensión estratégico-militar (y el factor de seguridad como atributo del poder), en la esfera político-social, en la variable científico-tecnológica, y en la dimensión ideológico-cultural.

Una consecuencia mediata del proceso globalizador y de la mundialización, es la vulnerabilidad de la soberanía estatal clásica y la consecuente permeabilidad de las fronteras. Esto trajo aparejado además, la creación de “supranacionalidades” o soberanías superiores, y configuró el carácter “interméstico” (doméstico e internacional a la vez) de los factores económicos, sociales, políticos y culturales.

El ocaso de la soberanía estatal y el nuevo rol de los Estados nacionales en la era global, son temas de profunda vigencia y discusión. El concepto de soberanía de los Estados está ampliamente cuestionado y merece ser como mínimo reformulado. De la misma forma en que los Estados-Nación establecieron unilateralmente una estructura de principios que prevaleció contra el compendio de valores y costumbres locales, en la actualidad la interrelación compleja de los procesos internacionales exige y determina que ciertos valores se edifiquen también en la esfera internacional.

El concepto de soberanía se vuelve laxo, inestable y cambiante. Además de esta transformación, se reformula el papel del Estado, las normas de convivencia y competencia internacionales, y la renovada agenda global. El proceso gradual de reestructuración histórica de la definición de soberanía, tornó a la misma en un concepto menos absoluto, unívoco y estable.

La soberanía simple ha sido violada en razón de las asimetrías de poder existentes, y a la especulación basada en la maximización de los intereses de los principales actores del escenario mundial. De esto se desprende que la evaluación liminar del estado real del concepto de soberanía, se base fundamentalmente en el comportamiento empírico de los gobernantes más que en las normas formales establecidas.

El foco de atención se centra sobre la soberanía fáctica, lo que conduce a concebirla como una cuestión de gradación más que una condición uniforme y homogénea.

Por otra parte, existen Estados endeblados pero cohesionados con una legitimidad mínima o elemental, que conservan una base cultural fortalecida y determinada capacidad de interlocución frente a actores más poderosos (algunas potencias de alcance medio de Latinoamérica y Asia).

En contraposición a lo expuesto, encontramos Estados debilitados, colapsados, fragmentados y decadentes con sociedades muy “fracturadas” (con el tejido social muy deteriorado), una legitimidad altamente cuestionada, carente de capacidad genuina de independencia o autonomía territorial y de poder negociador en la esfera económica. Estos países gozan de una soberanía negativa, con soberanos en términos virtuales pero a la usanza medieval (asemejándose a países vasallos que responden a un poder superior). Varios casos de África, Asia El Caribe y América Latina se encuentran tipificados dentro de esta definición particular.

En definitiva lo que está claro es que en el proceso globalizador actual los grandes actores transnacionales de orden económico quieren el control de los mercados, y en función de esto sobrepasan y penetran el espacio estatal (haciendo que la gran mayoría de la población no sea ganadora en esta globalización anárquica sobreviniente).

Los Estados deben recuperar el rol que tenían antes en la economía y en la política (a nivel doméstico y a escalada internacional). Lo que más se requiere en la actualidad es un mayor control político a nivel estatal y supranacional (en el caso de organismos regionales y subregionales).

La reconversión o reformulación del Estado debe tener en cuenta los desafíos emergentes de la sociedad post-industrial, además de garantizar el cumplimiento de las demandas sociales y los parámetros de competitividad de un país en el contexto internacional.

La posibilidad de la gobernabilidad global y supranacional pierde sentido práctico, derivando a su vez en la relación de que globalización y gobernabilidad terminan siendo conceptos contradictorios. La demanda y los intereses nacionales de los Estados como unidad siguen siendo muy fuertes, y esta circunstancia limita la gobernabilidad global. El concepto de Estado-nación sigue teniendo plena vigencia, y no fue herido de muerte por el ataque de la globalización.

En definitiva, y en la medida que se resuelvan la regulación de vinculaciones entre la administración o aparato burocrático estatal y la sociedad, y se neutralicen las disparidades e incongruencias dentro de la misma administración en sí, se encauzará la satisfacción de las nuevas demandas de la sociedad sobre el Estado.

➤ **EL PAPEL DEL DIRECTIVO COMO GENERADOR DE VALOR PÚBLICO Y DE RESOLUCIÓN DE DEMANDAS CIUDADANAS INSATISFECHAS**

Preliminarmente, la impronta de excelencia y calidad en la gestión pública debe ser canalizada a través de la participación e involucramiento de actores subestatales y destinatarios del servicio estatal en el proceso de toma de decisiones.

En correlato a lo expuesto, es esencial el compromiso de la alta dirección y de la totalidad de los actores implicados o involucrados de la Administración Pública para con los objetivos preconcebidos y la estrategia formulada en el seno organizacional.

Debemos tomar conciencia que la moderna tecnología, los métodos y procedimientos racionalizados, la estructura organizacional simplificada, el plan estratégico, etc., no resuelven exclusivamente los problemas de la organización. Su valor lo adquieren a partir del mal o buen uso que le dan las personas, de ahí la necesidad de que todos estos recursos se encuentren imprescindiblemente precedidos y acompañados de una acertada gestión de personal que bajo las políticas y lineamientos de la alta dirección obtenga de los servidores, directivos y funcionarios un óptimo rendimiento así como la mejor y sostenida predisposición a un trabajo corporativo y en línea con los objetivos institucionales.

Complementariamente, la definición de objetivos tanto en la esfera jerárquica tradicional como en la percepción y conocimiento horizontal de los mismos, la existencia de pautas y normativas comunes basadas en procedimientos administrativos globales y homogeneizados claramente definidos, y la fijación

participativa de las necesidades informacionales por parte del Administrador, son premisas trascendentales al abordar el proceso de planificación de la Gestión de los Recursos.

Consecuentemente, la integración informativa de la gestión es canalizada a través del concepto de “sistemas”, ya que se busca en definitiva la disponibilidad inmediata de la totalidad de los medios informacionales que interrelacionados e interaccionados entre sí generen un efecto de correlación y de mutua comunicatividad al momento de emprender el proceso de toma de decisiones entre todos los que son partícipes de las mismas. La integración de la información debe ser estimulada por un sistema dual de “management” de la información y de control integrado de gestión. Los procedimientos para seleccionar, almacenar, recuperar, considerar y elaborar la información inserta en el marco de un sistema de planificación, tienden a atenuar y reducir la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones. La formulación y concepción estratégica que operativiza los objetivos organizacionales definidos por la Alta Dirección, es difundida y comunicada a los niveles operacionales y técnico-profesionales de la Administración a fin de lograr el involucramiento y el empoderamientos requeribles en una pretendida Gestión de excelencia.

Acorde a lo expuesto, todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas.

Por ello, el entorno actual requiere un modelo relacional de diseño y gestión de Políticas Públicas. En correlato, las decisiones o proyectos formulados sin actividades no constituyen Políticas Públicas. Pon ende, Gobierno y Administración deben estar emparentados y no pueden ser disociados. Consecuentemente, no administrar es desgobernar. Es menester la priorización de asignar un rol preponderante al actor no estatal o sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del Estado, torna trascendental edificar y concebir un modelo relacional de diseño y gestión de Políticas Públicas con primacía de la sociedad sobre el actor estatal, ya que el objeto de la Política Pública debe ser la sociedad.

El actor estatal debe reformular el rol tradicional, redireccionando la operatoria hacia la ejecución de políticas públicas. Complementariamente, es conveniente que el Estado juegue un papel activo como factor propiciante y agente de redistribución que permita garantizar y asegurar la solidaridad y el equilibrio social entre ciudades, áreas territoriales e individuos. Esta lógica obedece a la premisa trascendental de asumir el compromiso de equidad, equilibrio interterritorial, cierre de brechas y desigualdades sociales, y promoción de expectativas, necesidades y deseos de la comunidad. Consecuentemente, es conveniente y preciso superar el tradicional enfoque de construcción del Estado y sustituirlo por otro en el que prime su articulación y armado desde la base hacia el centro, priorizando la participación de los actores no estatales o subestatales y de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del actor estatal, al igual que la prevalencia en el armado de las bases o estamentos inferiores en detrimento de los decididores del centro del modelo de concepción del Estado. Una reforma viable del Estado no puede

basamentarse o estar circunscripta solamente a una problemática de reducción de la dimensión o tamaño de la estructura estatal.

El Estado debe constituir un instrumento con capacidad ejecutiva (y no gerencial al estilo privado), y capaz de desarrollar en ciertas ocasiones una actividad reguladora. Sin dejar de lado la visión autonómica del Estado como tal, es viable resaltar que la participación institucional directa de los individuos (destinatarios mismos del “bien” o servicio estatal) en los niveles descentralizados y centralizados de la administración pública, exige plantear una impronta de “democracia directa” y representatividad no corporativa en la esfera estatal.

Los objetivos de la gobernación no son fáciles de decidir y están sujetos a revisión frecuente. Los intereses generales se componen en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No hay interés general trascendente a los intereses sociales y privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales. Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz. El gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. El gran desafío es hoy hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación. Para ello tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción más que, como sucedía en la aproximación tradicional, en el gobierno como actor único o sobredeterminante de la gobernación.

Los gobiernos tienen una legitimidad y una responsabilidad diferenciada y reforzada. La gobernanza no quita nada al valor de la representación democrática, aunque plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de la autoridad. La gobernanza no elimina sino que refuerza el papel de emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos; pero reconoce que algunas de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales. Por encima del enjambre de opiniones doctrinales propias de la etapa de nacimiento de un nuevo paradigma, la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración.

Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisonal se encuentren simétricamente representados en el proceso decisonal público de que se trate. Un mero partenariado entre sector público y privado puede constituir gobernanza pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales se hallen tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisonal. La gobernanza no es, pues, sólo ni lobby ni participación. Éstos conceptos pueden ser plenamente operativos en los modos de gobernación representados por la burocracia y la gerencia, pues por sí no implican interacción decisonal. Si la democracia tiene su fundamento axiológico en el valor igual de toda vida humana, del que se deriva el fundamento político del derecho a la

igual participación en el proceso político, cuando se rompe el mito de la exclusiva vinculación de los representantes democráticos a los intereses generales y se reconoce la necesidad de formular e implementar las decisiones públicas en redes de interacción, el ideal democrático exige la inclusión simétrica en las mismas de todos los intereses concernidos. Ello sin duda comporta nuevas exigencias para las autoridades públicas en relación al fomento de la organización, información y participación de aquellos intereses difusos que soportan los mayores costes. Se abre así todo un campo de acción gubernamental a favor del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil para su inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y supera a la vez el planteamiento tradicional de la participación ciudadana.

Por otra parte, un sistema de planificación eficiente debe incluir la capacidad para formular la agenda global de decisiones, definir los objetivos organizacionales y las opciones estratégicas, y conformar una suerte de red de contactos formales e informales (internos y externos) que faciliten el mecanismo de toma de decisiones y reorienten la visión simplista del gerenciamiento público a una óptica “complejizada” de la gestión o administración estatal.

La complejización de las cuestiones relacionadas con la Administración Pública vuelve inviable un proceso de planificación de atisbos marcadamente centralizados, ya que la agencia pública en general no dispone de la capacidad de gestión y administración necesarias para cumplimentar las funciones características de un Estado “intervencionista” inserto en un modelo puro y teórico de participación estatal preeminente.

Es por ello, que la edificación de un sistema integral de planificación, de formulación de objetivos político-institucionales y de definición de la estrategia global y sectorial que canalice la estructura de objetivos organizacionales de alto nivel gerencial, se torna indispensable para “moldear” una Administración Pública moderna y exitosa. Complementariamente a esto, la disponibilidad de un sistema de información integrada de carácter total y selectiva, flexible y multidireccional, es la condición preliminar para propiciar y dinamizar un óptimo sistema de planificación y evaluación continua de resultados.

La definición de objetivos tanto en la esfera jerárquica tradicional como en la percepción y conocimiento horizontal de los mismos, la existencia de pautas y normativas comunes basadas en procedimientos administrativos globales y homogeneizados claramente definidos, y la fijación participativa de las necesidades informacionales por parte del Administrador, son premisas trascendentales al abordar el proceso de planificación.

La integración informativa es canalizada a través del concepto de “sistemas”, ya que se busca en definitiva la disponibilidad inmediata de la totalidad de los medios informacionales que interrelacionados e interaccionados entre sí generen un efecto de correlación y de mutua comunicatividad al momento de emprender el proceso de toma de decisiones entre todos los que son partícipes de las mismas. La integración de la información debe ser estimulada por un sistema dual de “management” de la información y de control integrado de gestión. Los procedimientos para seleccionar, almacenar, recuperar, considerar y elaborar la información inserta en el marco de un sistema de planificación, tienden a atenuar y reducir la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones.

Resulta vital el ordenamiento de la “información de investigación” que le permite a la dirección conocer, explorar y ensayar el medio o macroambiente externo en el que sus decisiones van a operar (optimizando la calidad de la evaluación de la multiplicidad de alternativas y la planificación consecuente). Esto brindará al Administrador una marcada flexibilidad en el proceso de toma de decisiones, y en la formulación y confección de los planes de la Organización o Agencia pública.

Por otra parte, se debe conservar un canal institucional de investigación actual y prospectiva que facilite el seguimiento y control de las metas definidas en el sistema de planificación, y promueva por ende, la acción correctiva de los desvíos suscitados en el proceso de control de gestión.

La normativa derivada de las decisiones del Administrador, determina la concepción de la planificación, el funcionamiento de la actividad de la administración y la manera de generar la información primaria requerida, reglando la operatoria cotidiana. La disponibilidad de información primaria pone en funcionamiento el dispositivo comparativo. La información confeccionada en cualquiera de los estamentos de la estructura institucional se constituye en la información operacional. En correlato a esto, los resultados de la actividad deben ser ponderados con la información normativa y de planificación, generándose entonces la información necesaria para activar el sistema de control y gestión que evalúe los desvíos del proceso planificador. En definitiva, la información de planificación se genera como consecuencia del proceso de toma de decisiones orgánicas de carácter prospectivo; en tanto que la información inherente al control de gestión deriva de comprobar y evaluar el grado de cumplimiento de los resultados de la actividad en relación a lo normado y planificado.

El control de gestión evaluativo de los resultados esperados, analiza en detalle la gestión acaecida en un período por la Administración mediante la consideración y el tratamiento de la información emanada del área pertinente en una etapa anterior, en base a datos originados en los estamentos operativos y a las políticas y objetivos de la dirección superior, obteniéndose así conclusiones representativas y calificadas del accionar del sector público.

Es necesaria la confección de un Plan General Preventivo Integral que enuncie y fundamente las medidas correctivas a ejecutarse en la Administración, para atenuar y “aislar” los efectos no deseados de la operatoria. Éste debe incorporar las variables previsibles o controlables que afecten al sector público, y la acción preventiva necesaria para amortiguar las consecuencias indeseables de las variables no controlables (provenientes del macroambiente o entorno con el que interactúa permanentemente el sector público). Concomitantemente, debe ponderarse o valorizarse estimativamente el costo de la medida a tomar y la probabilidad de ocurrencia de la contingencia o evento a presentarse en un escenario de incertidumbre probabilística, riesgo, o incertidumbre incompleta. Este Plan General Preventivo referenciado debe ser emitido por un subsistema organizacional de control y evaluación preventiva concebido en el seno de la Administración Pública.

Es así como actores políticos, privados y burócratas no estatales deben participar a través de una interacción interdisciplinaria en la concepción y formulación de la política pública instrumentada por la Administración (enriqueciendo la estructura de racionalidades de acción y de “intereses” contrapuestos de orden

sectorial que facilitan consecuentemente el control y la ponderación de los resultados producidos con respecto a los objetivos cumplimentados y las opciones estratégicas utilizadas).

Luego de prefijados los objetivos generales y específicos, y de evaluarse consecuentemente las alternativas o cursos de acción a desarrollar, debe explicitarse el fundamento de efectuar un análisis prospectivo de la política pública por parte de la Administración. Este análisis puede comprender la verificación de las consecuencias de las políticas públicas preexistentes, la consideración de las presuntas derivaciones de las nuevas políticas a implementar, y el apoyo o respaldo a esas políticas por parte de los sectores involucrados o afectados por las mismas (ya que todos los actores en cuestión poseen una "cuota" de poder y algún tipo de acceso a la decisión implementada). En razón de esto Subirats explica: "en esta perspectiva la selección de los objetivos y la elección de los medios para satisfacerlos no se encuentran separados y, por tanto, el análisis fines-medios queda dramáticamente limitado. Si se parte de la limitación de medios ya no es posible plantearse ciertos grandes objetivos, ni estudiar ciertas alternativas, ni mucho menos plantearse el estudio de las consecuencias de las mismas. El método de análisis comporta comparaciones sucesivas y limitadas entre algunas de las consecuencias de las alternativas presentes en el análisis. El objetivo es llegar a un compromiso, un acuerdo que permita conciliar los intereses presentes y satisfaga la ecuación fines-medios"⁷.

El proceso de toma de decisiones abarca la selección de oportunidades para tomar una medida, evaluar e indagar acerca de las diversas alternativas o cursos de acción, y analizar las selecciones dispuestas en el pasado.

Los ciclos del proceso de toma de decisiones pueden ser descriptos partiendo de cuatro acciones preliminares: evaluación del macroambiente y fijación de las condiciones que exigen indefectiblemente una decisión (actividad e inteligencia), el planteamiento de los hipotéticos cursos de acción (operación de diseño y planeamiento), la selección de un determinado curso de acción en función del estado de la naturaleza existente, y una última fase de evaluación, seguimiento y ponderación de las selecciones efectuadas con los resultados acaecidos (actividad de revisión y control de resultados).

Tal como cita Hebert A. Simon: "hablando en términos generales, la actividad de inteligencia precede al diseño, y la actividad de diseño precede a la elección. Sin embargo, el ciclo de las fases es mucho más complejo de lo que sugiere esta secuencia. Cada etapa en la toma de una decisión determinada representa por sí misma un complejo proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, la fase de diseño puede requerir nuevas actividades de inteligencia: los problemas en cualquier nivel dado generan subproblemas que, a su vez, presentan sus fases de inteligencia, diseño y elección, y así sucesivamente: ruedas dentro de ruedas que están en otras ruedas"⁸.

La resolución de problemas y el proceso de toma de decisiones poseen una relación dual muy estrecha, ya que la resolución de problemas (alternativa para

⁷ Ver Subirats, Joan. "Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración". P. 80. Ministerio para las Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1994.

⁸ Para ampliar y esclarecer el argumento ver Simon, Herbert. A. "La nueva ciencia de la decisión gerencial". P. 39. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1992. Copyright 1977 by Prentice - Hall, Inc. (Edición original).

verificar desvíos con respecto a la situación deseada) requiere un proceso estructurado de toma de decisiones y viceversa; por otra parte, toda decisión (estratégica, táctica, programada o no) implica necesariamente la existencia preliminar de un problema a salvar.

Sin embargo, tal como plantea Lazzati: “la planificación consiste fundamentalmente en fijar objetivos y en determinar cómo se van a lograr los objetivos fijados, todo ello sobre la base de un examen de la situación. En sustancia, planificar es tomar decisiones por anticipado”⁹.

Por otra parte, existen factores claves de la calidad institucional y administrativa en referencia al ejecutante de la política pública: el fortalecimiento del órgano formulador de la política pública y de la estrategia sectorial y global; la autonomía del órgano de ejecución estratificado en direcciones, gerencias, programas, agencias; la reformulación del rol de las autoridades políticas que induzcan la formulación de políticas; el desarrollo de gestiones participativas; la preparación de modificaciones al régimen impositivo; la elevación de proyectos legales; la reestructuración y la adaptación del marco regulatorio y normativo (a través de la vía legislativa); la designación de las autoridades y del personal del órgano de ejecución en base a principios generales de mérito y selección transparente; la consideración de la estabilidad y evaluación de desempeño; la instauración de dispositivos administrativos que activen la “responsabilización” de gestión para los responsables del organismo de ejecución ; la participación institucionalizada de los actores no estatales y subestatales (organizaciones no gubernamentales, sociedad civil) en el proceso de toma de decisiones de la Administración; la implementación del modelo de gestión por resultados; y fundamentalmente, la instrumentación de un marco institucional adecuado para desarrollar el planeamiento estratégico, la programación operativa, y la emisión de información para los órganos de control y evaluación de resultados. Consecuentemente, se requiere una institucionalidad administrativa en el seno del órgano público que garantice la eficacia y la eficiencia para concebir, formular y ejecutar una política pública sustentable en el tiempo.

En cuanto al nivel de análisis y a los alcances del control y la evaluación de resultados, el sistema de información desde una óptica externa incluye registros de cantidad (volumen) y calidad de resultados; en cambio, desde la perspectiva interna se definen procesos basados en registros de asignación de recursos, y una organización sustentada en registros de datos sobre la capacidad de disponer de la infraestructura necesaria, de los recursos humanos requeridos y de la capacidad tecnológica exigida para la satisfacción del objeto buscado (situación deseada). Por otra parte, el otro estamento o nivel de análisis se relaciona con un control hacia fuera (estimación y ponderación de los estándares de resultados prefijados) y el control hacia adentro de la organización (que comprende la comparación con estándares de procesos y medidas institucionales). Complementariamente, la evaluación (último nivel de análisis organizacional y de la Administración Pública en general) implica la ponderación de las requisitorias y expectativas de eficacia, eficiencia y efectividad en función del contexto o entorno externo (macroambiente), y la comparación -en un plano interno- de lo esperado en cuanto a las necesidades

⁹ Impronta contenida en Lazzati, Santiago. “Toma de decisiones”, en Conceptos & Herramientas de Management. Módulo I. A. Revista Mercado. Cuaderno N° 1. P. 6. Buenos Aires, octubre 1995.

de eficiencia y a las expectativas formuladas por los decididores involucrados en el proceso de toma de decisiones.

Preliminarmente, el proceso de seguimiento, control y evaluación es abordado por el gerenciadador público en forma individual, al igual que el proceso de toma de decisiones. No obstante, en función de la dimensión y la complejidad organizativa de la Administración, el control individual por parte del gerenciadador público (“cabeza” de la Administración) se torna insuficiente e inviable. Es por ello, que deben concebirse mecanismos institucionales adicionales que participen activamente en el proceso de toma de decisiones y asuman efectivamente (en forma “solidaria” y concomitante) la actividad de control y evaluación: los responsables de las tareas de inspección, auditoria, relevamiento de información.

Los resultados favorables de un proceso de planificación estratégica, dependen en gran medida, de la disciplina, de la gestión, del apego a la misión organizacional, de la visión percibida de la Administración Pública, de la motivación de los agentes y funcionarios de la Institución, del aprendizaje situacional, de la experiencia y el profesionalismo, del proceso cognitivo, de la iniciativa, y fundamentalmente, de la capacidad para transmitir y comunicar a los componentes de la Administración Pública los objetivos organizacionales, el direccionamiento estratégico y la misión institucional.

Sin dejar de lado la visión autonómica del Estado como tal, es viable resaltar que la participación institucional directa de los individuos (destinatarios mismos del “bien” o servicio estatal) en los niveles descentralizados y centralizados de la administración pública, exige plantear una impronta de “democracia directa” y representatividad no corporativa en la esfera estatal.

Una reestructuración del rol del Estado no puede emprenderse sin considerar los principios de estaticidad y autonomía de los actores no estatales o subestatales, que configuran una nueva vinculación entre el Estado y la sociedad.

La proliferación de nuevos actores internacionales y domésticos, como actores no estatales o subestatales y organizaciones no gubernamentales, hacen prevalecer el accionar de la sociedad civil por sobre la inercia de la actividad estatal.

A pesar de lo enunciado, la clave del éxito de la Administración Pública depende en forma directa y proporcional de un planeamiento (pensamiento) estratégico común coordinado con el accionar de las restantes agencias del Estado y con la operatoria esencial de los actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, agrupaciones sindicales, confederaciones económicas e industriales, sociedad civil). Su solución y prevención tiene relación directa con la elaboración de planes estratégicos que tienen a su cargo las altas agencias del Estado en cumplimiento de sus funciones de creación de políticas públicas, y en este caso en particular nos referimos a planes insertos en el paradigma o modelo de Desarrollo Nacional. Es de vital importancia que las más altas agencias del Estado efectúen concomitantemente un diagnóstico exploratorio y un plan estratégico oportuno, consensuado y coordinado en materia de la operatoria pública. Aunque la inversión en la formulación estratégica pueda resultar “costosa” y el tiempo de su implementación o ejecución un tanto extenso con respecto al marco temporal definido a priori, finalmente, los resultados derivados del proceso estratégico resultarán eficaces y óptimos si se parte de objetivos claros, precisos, operables y racionales.

Por otra parte, se propone que la Administración Pública desarrolle un planeamiento estratégico integral (y no sectorial), flexible (en contraposición al clásico modelo burocrático), indicativo (no mediante imposición coercitiva o imperativa), concertado, por inducción o por influenciamiento (a través de los instrumentos o herramientas de aplicación para una política pública), consensuado, centralizado, declarado (realizado abiertamente con el reconocimiento de quién lo efectúa), general y para el desarrollo (a fin de determinar objetivos, políticas, planes y programas para la evolución institucional y la conducción administrativa del órgano o autoridad pública), y fundamentalmente, impregnado y direccionado en referencia a un proyecto estratégico común. Sin embargo, el planeamiento estratégico adquiere sentido en tanto se traslade en medidas capaces de producir acciones concretas (con la aspiración de lograr determinados objetivos preestablecidos).

Es vital, desarrollar un proceso de toma de decisiones que comprenda la formulación de una política pública activa en el marco de un modelo de desarrollo nacional, considerando el accionar de actores estatales y no estatales o subestatales como ejes fundamentales en la adopción de una estrategia integral de política pública por parte del Estado en sus diversos niveles jurisdiccionales.

En definitiva, la instrumentación de una gestión por resultados, participativa, comprometida, comprendida y compartida sumada a una “responsabilización” de las funciones del Administrador Público se torna indispensable.

Los ciclos del proceso de toma de decisiones pueden ser descriptos partiendo de cuatro acciones preliminares: evaluación del macroambiente y fijación de las condiciones que exigen indefectiblemente una decisión (actividad e inteligencia), el planteamiento de los hipotéticos cursos de acción (operación de diseño y planeamiento), la selección de un determinado curso de acción en función del estado de la naturaleza existente, y una última fase de evaluación, seguimiento y ponderación de las selecciones efectuadas con los resultados acaecidos (actividad de revisión y control de resultados).

Por otra parte, es esencial que se constituya en referencia ética: asegurando en la gestión interna la incorporación de los principios de objetividad, equidad, integridad e interés general e institucionalizando mediante el ejemplo estas creencias en su labor diaria. Es preciso hacer coincidir los valores de eficacia, eficiencia y calidad con los valores más amplios de la cultura institucional.

Una Administración moderna, preocupada por definir un nuevo marco de relaciones con los ciudadanos, tiene que asumir como característica esencial de sí misma que es una empresa prestadora de un servicio público y, por tanto, una empresa al servicio de la sociedad. Una vez asumida esa idea por sus directivos, éstos deben esforzarse en trasladarla al resto de los empleados públicos y cuando todos estén convencidos de ella, cuando se convierta en una verdad irrefutable en el seno de la organización, entonces la prestación del servicio a la sociedad se habrá convertido en una vocación: en la vocación de servicio público. Ahora bien, no caigamos en la utopía de esperar el momento en que todos los empleados adquieran esa nueva concepción del servicio a la sociedad para empezar a cambiar las cosas. Si esperamos al convencimiento unánime, probablemente no cambiaríamos nada nunca, porque en nuestro camino siempre encontraremos personas que se oponen, sistemáticamente, a los cambios. Seamos conscientes de que es mucho lo que puede avanzarse con tal de que exista una voluntad de cambio por parte de la dirección y unos empleados con auténtica vocación de servicio a

quienes se encomiende ir definiendo, desarrollando y aplicando un nuevo marco de relaciones con los ciudadanos.

Es preciso trasladar después esos principios al terreno de la acción. En caso contrario, la sociedad comprendería tarde o temprano que las palabras difieren de los hechos, que lo que se dice es una cosa y lo que se hace otra y se sentiría engañada, retirando a esa Administración la mucha o poca credibilidad que hubiera podido conseguir como institución. Consiguientemente, esa vocación de servicio público debe convertirse en una profunda y sincera creencia de la institución, que presida e inspire la definición de sus objetivos, sus procedimientos, sus actuaciones, sus servicios de ayuda, el diseño físico de sus espacios destinados al público, etc; una esencia que impregne hasta los últimos rincones de la organización.

Los ciudadanos deben ser considerados clientes y valores como eficacia, equidad, eficiencia, responsabilidad, receptividad a las nuevas experiencias e innovaciones, cobran nuevo significado y mayor importancia. En la Administración Pública el concepto de cliente individual aparece más difuminado que en la empresa privada. La empresa privada vive del cliente y éste siempre tiene razón ; el Estado no tiene necesidad de asegurar su futuro. No obstante, como ya hemos visto, el término cliente en la esfera administrativa ha de venir referido a la obtención de un grado de simpatía, fidelidad y satisfacción con la Administración. El ciudadano se siente cliente cuando se le escucha, se conocen sus demandas y se fomenta su participación, solicitándole sus opiniones y criterios.

La Administración es una organización prestadora de un servicio público (y, por tanto, una empresa al servicio de la sociedad) y ello se manifiesta en todas y cada una de sus actuaciones.

Debido a ello, la calidad del servicio va a depender en un grado elevado de la preparación, actitud y profesionalidad de la persona concreta que lo presta. Una mejora en este campo obliga a incidir en la formación y motivación del personal en contacto con el ciudadano que es la cara de la Administración Pública para el ciudadano. Los esfuerzos individuales son imprescindibles, pero el éxito en las políticas de calidad y en los procesos de mejora ha de basarse en la acción coordinada, el trabajo en equipo, en motivar al personal de la Administración para que se esfuerce en mejorar la imagen de la unidad concreta en la que desempeña su labor, en estimular la sana competencia interna por mejorar los productos, los procesos y los servicios. La calidad no puede ser considerada de forma estática, ya que está en constante cambio como también lo están las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Lo que hoy es un producto o proceso de calidad puede no serlo mañana. Esta tarea de motivar y estimular al personal corresponde a los directivos de la Administración, que deben aprovechar las iniciativas de todas las personas cualquiera que sea el puesto de trabajo que ocupen, fomentando la comunicación de abajo hacia arriba, el reconocimiento, la presentación de sugerencias de mejora y la participación. En definitiva, el estilo de liderazgo para la calidad ha de ser eminentemente participativo. Este compromiso de calidad y de orientación inequívoca hacia el servicio público ha de ser asumida por los directivos de la Administración y por todos sus miembros, para convertirse en vocación de servicio público, que presida e inspire la definición de sus objetivos, sus procedimientos, sus actuaciones, sus servicios de ayuda, y el diseño físico de sus espacios de atención al público. Este compromiso con la calidad debe partir de la formación de todo el personal, plasmarse y documentarse en planes y programas de

calidad, con la definición de estándares de calidad que sirvan de referencia precisa. Los programas de calidad deben ser conocidos y comprendidos por todas las personas que deben hacerlos posibles, haciendo hincapié en que se trata de conducir a una mejora de la calidad y no a intensificar los controles en el trabajo realizado. La consideración global de eficacia en la Administración necesita ser materializada en organizaciones, procedimientos, políticas, técnicas y medios humanos capaces de actuar compaginando calidad en el servicio público y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Estos factores requieren en las condiciones actuales de fórmulas de interacción y coordinación adecuadas entre los diversos agentes públicos, el mercado y los ciudadanos. El concepto de calidad es muy difícil de acotar dado que evoluciona con las necesidades del momento.¹⁰

Por ello y consecuentemente, el entorno actual requiere un modelo relacional de diseño y gestión de Políticas Públicas. En correlato, las decisiones o proyectos formulados sin actividades no constituyen Políticas Públicas. Pon ende, Gobierno y Administración deben estar emparentados y no pueden ser disociados. Consecuentemente, no administrar es desgovernar. La priorización de asignar un rol preponderante al actor no estatal o sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del Estado, torna trascendental edificar y concebir un modelo relacional de diseño y gestión de Políticas Públicas con primacía de la sociedad sobre el actor estatal, ya que el objeto de la Política Pública debe ser la sociedad.

CONCLUSIONES

Es evidente que los cambios operados en el contexto actual deben estar canalizados y direccionados prioritariamente hacia la adaptación y reformulación de los recursos humanos en general, los cuales están sometidos a un proceso continuo de cambio y aggiornamiento en cuanto a la manera de desempeñar su tarea en el entorno de la estructura organizacional. En correlato, en función del nivel jerárquico y de las actividades que la persona desarrolla, las transformaciones y exigencias serán diversas, variadas y asimétricas entre sí.

Complementariamente se está gestando una nueva impronta de profesionalización del empleo público y de la carrera en el contexto del servicio civil (quedando inoperables u obsoletos los conocimientos, habilidades, aptitudes y destrezas del empleado tradicional y actualizándose de forma permanente los parámetros de eficiencia, los perfiles óptimos para ocupar los puestos pertinentes y las exigencias y requisitorias para cada uno de los puestos de referencia).

En función de lo expuesto, la lógica de la dirección y del concepto de liderazgo está oscilando y mutando consecuentemente. En correlato, el Directivo actual requiere esencialmente en su operatoria la impronta de compromiso y cooperación, sustentada particularmente por la preocupación en la tarea, calidad del trabajo, interés y prevalencia por la técnica y el procedimiento, consolidación de una adecuada carrera profesional, ambición por lograr y cumplimentar el éxito, y

¹⁰Estos argumentos son desarrollados en detalle por Luis Cremades Ugarte y Marisa Valdenebro García en “Hacia la excelencia en las administraciones tributarias: la importancia del factor humano, 2ª edición, módulo IV: Las políticas de calidad y la gestión del cambio. Agencia Estatal de Administraciones Tributarias, Instituto de Estudios Fiscales, Fundación Ceddnet, y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

sacrificio e ímpetu personal en pos de una organización colectiva y de un esfuerzo conjunto, coordinado y armonizado.

El Directivo debe desarrollar de forma puntual y fehaciente un “papel bisagra” en el entorno del proceso de cambio o de acción a emprender (con la consecución de diferentes estilos de dirección y la impronta que le concede cada individuo a un diverso papel social, traducida por un alto grado de compromiso y cooperación).

No obstante, las interacciones y combinaciones posibles entre compromiso y cooperación pueden generar sistemáticamente la lógica dual de eficacia-ineficacia.

Por ello, un modelo de liderazgo de carácter sistemático, participativo, emprendedor, realista y maximalista favorecen claramente la impronta o variable de eficacia en el entorno de la gestión pública. En contraposición, una definición o concepción burócrata (al viejo estilo del modelo formal weberiano), paternalista y demagoga, tecnócrata y autócrata, oportunista, y utópica y modernista deriva en la optimización y consolidación de un estilo de liderazgo con riesgo marcado de ineficacia.

El nuevo papel del Directivo está emparentado y ligado íntimamente con la capacidad para anticiparse a los cambios operados en el futuro, con la posibilidad de compartir sus conocimientos y habilidades con el conjunto de sus colaboradores (equipo de trabajo), con el desarrollo y potenciación de su rol negociador e integrador en el intercambio de opiniones, con el sustento de la autoridad en la ejemplaridad en detrimento del discurso normativo, y de la formación a partir del análisis y evaluación de errores.

El perfil definido debe buscar como objeto la profesionalización de la labor directiva mediante la consolidación de su posición de directivo (tomando en referencia y en consideración sus actitudes personales), la instauración de un clima de confianza, la canalización de una apertura ideológica constructiva, la optimización de la relación transaccional, la gestión eficaz de la distancia de intervención, y la dirección con equidad consecuente (pasando del estrato y status de manager a líder y con la lógica del “saber hacer” y del “saber ser” con la impronta de formador, motivador, creativo, gestor del tiempo y gestor de conflictos).

Finalmente, el Directivo debe constituirse fundamentalmente en un creador y generador de valor público y en un líder de cambios complejos en un entorno determinante de gestión estratégica, y de disponibilidad manifiesta de accountability.

Por ello y en definitiva, es vital asumir de forma decidida una concepción renovada y revitalizada del “management del sector público”, y de la formación y capacitación de “gerenciadores públicos” (administradores públicos). Debe operarse la definición de “utilidad pública”, medible a través de indicadores de desempeño y canalizado en un proceso sistemático de control de gestión. La actividad óptima de un gerenciador público debe abarcar el manejo de la relación interpersonal y la disponibilidad concreta de información requerida en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, se propone que la Administración Pública desarrolle un planeamiento estratégico integral (y no sectorial), flexible (en contraposición al clásico modelo burocrático), indicativo (no mediante imposición coercitiva o imperativa), concertado, por inducción o por influenciamiento (a través de los

instrumentos o herramientas de aplicación para una política pública), consensado, declarado (realizado abiertamente con el reconocimiento de quién lo efectúa), general y para el desarrollo (a fin de determinar objetivos, políticas, planes y programas para la evolución institucional y la conducción administrativa del órgano o autoridad pública), y fundamentalmente, impregnado y direccionado en referencia a un proyecto estratégico común participado.

FUENTES CONSULTADAS

- Albi, E., Gonzalez-Páramo, J.M. y Guillen Lopez (1997), "Gestión Pública: fundamentos. Técnicas y Casos". Editorial Ariel.
- Pollit, C. (1993), "El gerencialismo y los servicios públicos. La Experiencia Anglo-Norteamericana". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Villoria, Manuel. (2001) "La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas" en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 21. Caracas, Venezuela.
- Mintzberg, Henry. (1973) "The nature of managerial work". Nueva York, EEUU.
- Kliksberg, Bernardo. (1989) "Gerencia Pública en tiempo de incertidumbre". INAP, Madrid.
- Castells, Manuel. (1996) "La era de la información". Alianza Editorial, España.
- Tunstall, W. (1985) "Gaining control of corporate culture". Jossey-Boss. San Francisco, EEUU.
- Cremades Ugarte Luis, Valdenebro Marisa, García Bárbara Silvar Formoso (2005), "Hacia la excelencia en las Administraciones Tributarias: la importancia del factor humano". 2ª edición. Módulo I: "La comunicación integral", Módulo II: "La gestión pública y el perfil del directivo público". Módulo IV: "Las políticas de calidad y la gestión del cambio". Agencia Estatal de Administraciones Tributarias, Instituto de Estudios Fiscales, Fundación Ceddnet, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- Bizcarrondo, Angel (1992), "Jornadas sobre calidad total en los servicios públicos y en la empresa". MAP, España.
- Feigenbaum, A. V. (1992): "Control total de la calidad". México. CECSA.
- Garde Roca, J. A. (comp.) (1996), "Lecturas de Gerencia pública desde la Administración Financiera". Madrid, IEF.
- James, P.,(1997), "Gestión de la Calidad Total. Un texto introductorio". UK. Prentice Hall.
- Juran, J.M. (1990), "Juran y el Liderazgo para La Calidad". 1a. Ed..Madrid, España.
- Subirats, Joan (1994), "Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración". Ministerio para las Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España.
- Kliksberg, Bernardo (1989), "Hacia un nuevo paradigma en Gestión Pública". Programa de las Naciones Unidas de Asistencia al CLAD. Buenos Aires, Argentina.
- Israel, Arturo (1989), "El cambiante rol del Estado: dimensiones institucionales". Seminario Internacional Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina. México, Noviembre 13-15.
- Losoviz, Eduardo A. (1989), "Principios para una teoría de los sistemas de información". T VI Administración de Empresas, pág. 501-528. Buenos Aires, Argentina.
- Feijoo, Eudaldo (1989), "¿Qué es un buen sistema de información?". T VI. Administración de Empresas, pág. 945-955. Buenos Aires, Argentina.
- Tregoe, B. B., Zimmerman J. W. (1983), "Estrategia de Alta Gerencia. Su naturaleza y aplicación". Nueva Editorial Interamericana. Editor Lic. J. Manuel Muñoz. México, D.F.
- Simon, Herbert A. (1992), "La nueva ciencia de la decisión gerencial". El ateneo Editorial. Buenos Aires, Argentina. Copyright 1977 by Prentice-Hall, Inc. (Edición original).
- Lazzati, Santiago (1995), "Toma de decisiones" en Conceptos & Herramientas de Management. Módulo I. A. Revista Mercado. Cuaderno N° 1 Bs. As., Argentina. Octubre de 1995.
- Hintze, Jorge (1999), "Control y Evaluación de gestión y resultados". Documentos TOP sobre gestión Pública, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP. Buenos Aires, Argentina.
- Kepner, Charles H., Tregoe, Benjamin B. (1994), "El Nuevo Directivo Racional. Análisis de problemas y toma de decisiones". Edit. Mc Graw-Hill. México.
- Ansoff, Igor H. (1997), "La Dirección Estratégica en la práctica empresarial". Segunda Edición. Addison Wesley Longman. México.
- Martinez Nogueira, Roberto (1995), "Análisis de Políticas Públicas". Doc. 22/95. FORGES. Buenos Aires, Argentina. Septiembre de 1995.
- Krieger, Mario (2001), "La recreación del Estado y la modernización de la gestión pública". Documento presentado en el Congreso Argentino de Administración Pública en Rosario, Octubre de 2001. Material proporcionado por la Escuela de Defensa Nacional, Bs. As., 2001.
- Castells, Manuel (1998), "La era de la Información". Economía, Sociedad y Cultura". Vols. I, II, y III, Madrid, España. Edit. Alianza.

Donini, A. (1994), *"Liderazgo, autoridad y carisma: una lectura crítica de los tipos de dominación de Weber"* en Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.

Lanzara, Giovanni Francesco (1999), *"Por qué es tan difícil construir las Instituciones"*, Desarrollo Económico, Vol. 38 N° 152, Marzo 1999.

Nioche, Jean Pierre (1995), *"De la evaluación al análisis de políticas públicas"*. Cuadernos de Administración, Universidad Javeriana.

Beaufre, André (1965), *"Introducción a la Estrategia"*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España.

Beaufre, André (1982), *"Estrategia de la acción"*. Editorial Pleamar, Buenos Aires, Argentina.

Martínez, Carlos J. M. (2002), *"Fundamentos teóricos de la estrategia. Opciones estratégicas. El planeamiento de la estrategia nacional"*. Ministerio de Defensa, Escuela de Defensa Nacional. EDENA-, Buenos Aires, Argentina.

Held, David (1997), *"La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita"*. Ed. Paidós. Barcelona, España.

Keohane, Robert O., Nye Joseph S. (1998), *"Poder e Interdependencia. La política mundial en transición"*. Madrid, España.

Rosenau James N. (1997), *"Exploring Governance in a turbulent world"*. Cambridge University Press, EEUU.

Garretón, Manuel Antonio (2000), *"Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de fin de siglo"*. Editorial Homo Sapiens.

Strange, Susan (1995), *"El Estado Hueco"*. London School of Economics en "Postmodernismo y relaciones internacionales" de Carlo Nasi (compilador).

García Delgado, Daniel (2000), *"Estado- nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio"*. Editorial Ariel. Parte I y II.