

Nuestras Experiencias

ARGENTINA



Gustavo Daniel Di Paolo
*Universidad Nacional de La Plata (U.N.L.P),
 Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).*

Gestión Participativa y Calidad Institucional

INTRODUCCIÓN

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 Humanos.

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 participantes 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 Calidad.

En definitiva, se debe trabajar insistentemente en adecuar y hacer converger el plan de recursos humanos con la política y estrategia institucional, efectuar una revisión y corrección de

procesos, reformular la estructura organizacional y tornarla adaptable y flexible a los cambios del entorno o macroambiente externo, generar un relevamiento del pensamiento y de la postura del Personal, motivar un empoderamiento y un involucramiento del Recurso Humano con la Gestión y con la filosofía gubernamental actual... En correlato, la Política de Recursos Humanos debe estar direccionada a inducir la capacitación continua y constante, y a propiciar niveles elevados de motivación y estimulación del Personal en el seno institucional, mediante la delegación de poder (no de responsabilidad, ya que la responsabilidad no se delega), el desarrollo de aptitudes decididamente competitivas (siempre en beneficio de la Organización y no por la mera competencia personal), y el fortalecimiento y consolidación del nivel de compromiso, empoderamiento e involucramiento con el proceso de toma de decisiones institucional y con la Gestión en particular. Se requiere la impronta de canalizar una política integral, coordinada y convergente de puertas abiertas a los empleados en particular, e inserta en una concepción estratégica de apertura general a la Comunidad¹.

DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA DEL PROYECTO O EXPERIENCIA

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área Iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo. En correlato, la función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión. Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas².

El Estado tiene un marco acotado para abordar el fenómeno globalizador y sus distintas variantes y facetas (flujos de poder, riqueza, tecnología e

¹ Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

² Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.



innovación). En correlato, el actor estatal por su dimensión y carencia de flexibilidad en su estructura para adaptarse a los cambios del macroambiente o contexto externo, se ve impedido de abordar y satisfacer las nuevas demandas y exigencias ciudadanas, y representar por ende, la pluralidad de intereses e identidades culturales en el entorno social. Lo expuesto, deriva en un sobredimensionamiento de la relevancia de las instituciones supranacionales y de las ciudades como actores preponderantes en el contexto internacional. El Estado debe

tornarse en un espacio de la democracia y de la ciudadanía para propiciar la innovación en la gestión, la armonización y la convergencia entre lo público y lo privado, el desarrollo de conductas autonómicas, y la canalización del desarrollo socioeconómico y de la solidaridad, y la inserción en los circuitos internacionales de orden económico, tecnológico y cultural.

No se observa un desarrollo de la lógica dual de gestionar y gobernar ni se aborda un enfoque integrado, coordinado, global y totalizador que motive una conjunción de la Gestión y del

Gobierno en pos de la eficacia y eficiencia en la provisión de servicios básicos. Al no instrumentarse una interconexión acabada entre gobierno, ciudadanos y territorio, se dificulta la participación de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones del actor estatal local y en la consecuente satisfacción de las demandas y requisitorias ciudadanas, ya que los Gobiernos se constituyen en meros entes administrativos desconectados de la potenciación del rol estatal en el contexto del fenómeno globalizador.

Por ello, se torna básica la disponibilidad de información para instrumentar una estrategia óptima, el impulso y la motivación de la participación de los actores no estatales y subestatales (ciudadanía, sociedad civil, ONGs) en el Proceso de toma de decisiones del actor estatal local - mediante la canalización de lo pretendido y la configuración de sus retos y beneficios-, y el involucramiento o empoderamiento de los agentes determinantes en el proceso. Complementariamente, se requiere instalar la concientización de que a su interés particular les conviene adicionar el interés general o colectivo en ese entorno de implicancia.

La descentralización del Estado es una de las reformas políticas más recurrentes que los Gobiernos se han propuesto implementar en varios países latinoamericanos en las dos últimas décadas. Los procesos de descentralización se constituyen en reformas cuya principal iniciativa, diseño y puesta en

práctica corresponde a voluntades y consensos logrados por la dirigencia política, y que se operativiza desde el Estado. Sin embargo, los propósitos de la descentralización corresponde a una estrategia política de las elites, que incorpora un diseño de la estructura del Estado que trata de establecer un nuevo marco de gobernabilidad. Eventualmente esto pueda explicar en parte, la ausencia de la participación social en los diseños de las propuestas descentralizadas en Argentina en particular o en Latinoamérica en general.

Desde esta perspectiva, la descentralización como técnica política a favor del desarrollo democrático o como técnica administrativa para reestructurar la gestión político-administrativa del Estado, ha sido esencialmente un planteamiento cuasi vacío e inoperante. Complementariamente, entre los objetivos y metas principales está el de desburocratizar la actividad del Estado con el fin de acercarlo a la gente; impulsar la participación comunitaria; mejorar la asignación del gasto y la eficiencia en la gestión de políticas públicas; aumentar la recaudación; disminuir las necesidades de financiamiento a futuro del actor estatal y fortalecer la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos en la realidad latinoamericana.

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 propi-

ante 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. 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). Complementariamente, la eliminación de la burocracia estatal, y la capacitación del cuerpo de funciona-

rios, es sólo una necesidad parcial en el ambicioso proyecto de conformar un Estado eficiente y dinámico.

CONCLUSIONES

Preliminarmente, 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.

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)³.

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, consensado 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.

³ 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.