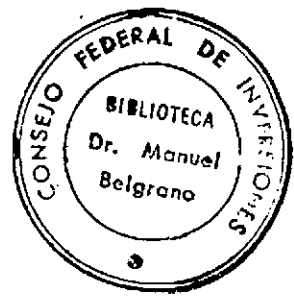


32060



ELEMENTOS PARA LA  
FORMULACION DE UN PLAN BASE  
DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS  
SECTORES PUBLICOS DE PROVINCIAS

Lic. Isidoro Luis FELCMAN  
Lic. Mario José KRIEGER

- MAYO DE 1986 -

0  
N. 311. 1  
F15  
V

## I N D I C E

### ELEMENTOS PARA LA FORMULACION DE UN PLAN BASE DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS SECTORES PUBLICOS DE PROVINCIAS

--

#### 1. Panorama de la situación.

1.1. El problema global de las reformas administrativas.

1.2. La tecnología administrativa como variable central de cambio.

1.2.1. Tecnología administrativa I: la informática.

1.2.2. Tecnología administrativa II: presupuesto por programas.

1.2.3. Tecnología administrativa III: aspectos varios.

1.2.4. Tecnología administrativa IV: las diferentes concepciones estructurales.

1.3. La cultura administrativa y sus factores determinantes.

1.3.1. Naturaleza de la actividad.

1.3.2. Tipo de régimen político.

1.3.3. Naturaleza de la sociedad.

1.3.4. Estilos en la formulación de políticas públicas.

I. Consideraciones generales

II. Algunas precisiones conceptuales

III. Formulación de políticas y planificación

1.3.5. Las concepciones doctrinarias tradicionales.

I. El enfoque jurdicista

II. El enfoque economicista

1.4. Transformación del modelo institucional global:  
rol del Poder Legislativo y Reforma Administrativa  
del Estado.

1.4.1. Un marco de integración institucional.

1.4.2. Los problemas principales.

1.4.3. La crisis de los mecanismos de control

1.4.4. Pluralidad y consenso

1.4.5. Participación y gobierno legítimo

1.4.6. El poder legislativo: naturaleza y funciones

1.4.7. El poder legislativo en la actualidad

1.4.8. Poder legislativo y democracia de masas

1.4.9. Los factores principales

1.4.10. Los partidos políticos

1.4.11. Organizaciones intermedias

1.4.12. Poder legislativo y equilibrio de poderes

1.5. Síntesis de los problemas considerados.

1.6. Las soluciones posibles al problema planteado

1.7. Elementos para la formulación de un pensamiento  
estratégico en reforma administrativa.

1.7.1. Eje global-sectorial

1.7.2. Eje corto-largo plazo

1.7.3. Eje elitismo-participación

1.7.4. Eje estructural-psicosocial

1.7.5. Eje de los roles del Estado

2. Propuesta de un plan base de reforma administrativa en los sectores públicos de provincias.

2.1. Consideraciones generales

2.2. Elementos centrales de un pensamiento estratégico

2.3. Objetivo y políticas generales

2.4. Políticas específicas. Algunas medidas e instrumentos sugeridos

## 1 - PANORAMA DE LA SITUACION

### 1. El problema global de las reformas administrativas - (1)

La administración pública es el brazo ejecutor del estado, a través del cual se instrumentan las políticas públicas y se canalizan las demandas sociales.

Una administración pública ineficiente puede ser la causa del fracaso de las mejores concepciones de gobierno, a la vez que el cuello de botella de cualquier intento de desarrollo y modernización económica y social.

Si bien durante los veinticinco últimos años, han sido varios los esfuerzos destinados a corregir situaciones disfuncionales dentro del sector público, debe admitirse la existencia de profundos y reiterados fracasos de los sucesivos intentos de transformación, evaluados no ya en función de metas parciales o efectos coyunturales, sino a partir de una perspectiva histórica globalizadora; en lo que a logros de eficiencia y racionalidad administrativa se refiere.

Aquí tomaremos como punto de partida un supuesto incontrovertible, siempre presente en todos los intentos de transformación y que, indudablemente, también debe jugar un rol central en nuestra propuesta. Dicho supuesto señala que la clave esencial del proceso de transformación está centrada en la modernización del aparato administrativo. En este sentido, el mejoramiento de los recursos disponibles, la agilidad de los sistemas administrativos y operativos y la introducción de nuevas tecnologías de gestión, deben considerarse elementos de importancia.

Sin embargo, también es intención señalar que la modernización administrativa es inoperante cuando se desarrolla en un contexto de valores administrativos tradicionales, en donde el conservadorismo prevalece sobre el riesgo y aún las decisiones exitosas son castigadas cuando no se toman dentro de los cánones establecidos por una normatividad en general disfuncional y obsoleta.

El doble problema, común a muchos intentos de reforma administrativa, consistió, por un lado, en no reconocer que los valores administrativos tradicionales presentaban por sí un serio obstáculo y, por el otro, en creer que el cambio de esos valores podría lograrse a partir de pequeñas acciones parciales de transformación administrativas (reformas a los procedimientos, mejoras en la atención del usuario, uso de técnicas de O y M, etc.).

## 1.2. La tecnología administrativa como variable central del cambio

Tecnología administrativa es el conocimiento que las organizaciones aplican para elaborar información y tomar decisiones en procesos de formulación, ejecución y control de políticas.

Al igual que en otros tipos de tecnología, el conocimiento administrativo puede estar incorporado a un bien específico que elabora la información (p.ej.: una computadora electrónica), o ser utilizado en forma desincorporada (p.ej.: know-how administrativo sobre modos y procesos presupuestarios, de planeamiento, de organización y métodos, de control, de archivo, etc.).

Para las organizaciones públicas puede hablarse, en general, de una lenta y desarticulada actividad de innovación tecnológica administrativa. El tamaño, la complejidad, y ciertas tradiciones ritualistas en la conducción, son algunos de los factores principales que dificultan la introducción ordenada de innovaciones.

El rezago tecnológico es en ocasiones tan pronunciado, que algunas organizaciones justifican la modernización administrativa como un valor organizacional de primera importancia, originando vastas y costosas acciones destinadas a producirla.

Es así como en los últimos 25 años, pueden identificarse sucesivas oleadas de modernidad tecnológica administrativa, que han ido dejando dentro de las organizaciones públicas sus respectivos sedimentos aluvionales. Los años 50 se caracterizaron por la tecnología de organización y métodos, los años 60 por el presupuesto y la capacitación de funcionarios, los 70 por la incorporación indiscriminada de computación electrónica, lo que va de los

80 por la microcomputación, el teleprocesamiento de datos, la microfilmación y el presupuesto base cero.

Si bien todos los procesos de innovación tecnológica administrativa tienen su costo, aquellos destinados a la introducción de tecnología administrativa incorporada son indudablemente los más onerosos y complejos de manejar. A ello contribuye en gran medida la presión que constantemente reciben las organizaciones públicas para introducir productos y servicios cuya potencialidad se subutiliza por falta de adecuadas aplicaciones.

### 1.2.1. Tecnología Administrativa I: la informática

Un trabajo de diagnóstico sobre el problema de la introducción indiscriminada de informática en las organizaciones públicas que se verá con más detalle luego, muestra el siguiente panorama de la situación: (2)

"La multiplicidad de esfuerzos aislados de distintos organismos públicos, ha provocado en el terreno informático diversos fenómenos a saber:

a) Incorporación indiscriminada de equipamiento tecnológico de procesamiento de datos, la cual se produjo, y aún se sigue produciendo, a partir de la creencia que "la computación todo lo puede", y que la sola presencia de un computador es capaz de solucionar todos los problemas administrativos y organizativos existentes.

b) Escaso desarrollo de capacidad evaluativa del tipo de tecnología y aplicaciones más convenientes para los problemas que deben enfrentarse, factor que realimenta positivamente la incorporación indiscriminada a partir de la presión que ejercen las firmas vendedoras de equipos, para las que lo más importante, obviamente, es colocar su producción.

c) Equipamiento de cierta complejidad y potencia que, una vez incorporado, debe esperar largo tiempo hasta que el desarrollo de aplicaciones adecuadas a necesidades no del todo bien definidas, permite su funcionamiento bajo condiciones mínimas de racionalidad

y eficacia.

d) Como consecuencia de c), se ha producido un acentuado nivel de subutilización del parque computacional instalado, lo cual no necesariamente implica "equipamiento sin funcionar" sino más bien tecnología de orden superior funcionando con "software" desarrollado para equipos con menores posibilidades ("emulación"), o bien aplicado a actividades de escasa importancia.

e) Falta de compatibilidad entre los equipos existentes, lo cual crea restricciones a las futuras posibilidades de encarar proyectos informáticos globales para el Sector Público.

f) La falta de interés en el tema ha provocado la descapitalización del recurso humano afectado a tareas informáticas. Esto origina a su vez problemas de ineficiencia y baja productividad en el desarrollo de programas y aplicaciones, las cuales se encuentran generalmente disponibles una vez que el proceso natural de obsolescencia tecnológica hace aconsejable el reemplazo de los equipos y la incorporación de nuevos, los que al encontrarse sin aplicaciones desarrolladas trabajan por "emulación", reiniciándose de esta manera un circuito de ineficiencia sumamente oneroso.

g) Superposición a nivel de bases de datos de los sistemas informáticos que en forma totalmente autónoma y aislada funcionan en la actualidad. El costo de tal superposición también puede descomponerse en varias dimensiones contribuyentes, siendo las más importantes aquéllas vinculadas con los esfuerzos que varias organizaciones destinan a mantener la misma información en vías administrativas diferentes (la mayoría de las veces sumamente onerosas para la organización y el usuario): a esto hay que sumar la absoluta falta de complementación e intercambiabilidad de archivos, lo cual pone un freno muy importante a la creación de sistemas integrados para la standarización administrativa y de sistemas globales para la dirección superior y el planeamiento.

h) Finalmente, la falta de información confiable, útil, oportuna y relevante hace dificultoso el proceso administrativo y muy especialmente el decisorio, provocando una situación de estancamiento



sobre la cual confluyen, tal como hemos analizado, no sólo factores estrictamente tecnológicos sino también factores políticos."

### 1.2.2. Tecnología Administrativa II: presupuesto por programas -

En cuanto a los procesos de innovación tecnológica administrativa, no deben dejarse de lado tecnologías no incorporadas que, impulsada su introducción desde distintos ámbitos (académicos, organizaciones internacionales, etc.), requirieron grandes esfuerzos de implementación, con resultados no totalmente satisfactorios en virtud de fuertes resistencias burocráticas.

La técnica de presupuesto por programas, introducida hacia los años 60, hoy día no ha podido sustituir la tradicional racionalidad presupuestaria que se describe a continuación:

"Nuestro presupuesto actual se elabora y discute en términos medios. Para los servicios ya existentes en el pasado únicamente es objeto de análisis la cantidad adicional necesaria en el próximo ejercicio, es decir, el procedimiento es de reconducción incremental. Hay grave riesgo de reconducir los errores del pasado y en la determinación final de las cifras tienen decisiva importancia factores subjetivos diversos, especialmente la habilidad y capacidad negociadora del gestor".

"Por lo que se refiere a servicios nuevos, la propuesta del Ministerio correspondiente es realizar algo que parece útil y que costará 1000; si únicamente disponemos de 500, tras una discusión también centrada en el volumen de medios, se fija una cifra comprendida en dicho intervalo y se pone en funcionamiento.

Aparece también un grave riesgo de que el nuevo servicio ocasiona en futuros ejercicios desembolsos no considerados ahora o de que, para obtener una auténtica utilidad, sea necesario dotarlo de cantidades adicionales no previstas".

"Por otra parte, es destacable el interés del gestor en consumir toda la dotación de cada partida, lo cual se considera índice de eficacia del servicio y es condición importante para obtener

renovación o ampliación de dicha dotación en los ejercicios siguientes. El consumo total de los fondos previstos se convierte así en un fin en sí mismo, pasa a la categoría de objetivo, lo que nos puede colocar en situación aberrante en algunos casos, haciéndonos olvidar que el auténtico objetivo debería ser lograr el fin propuesto con dichos fondos dotados y consumiendo la mínima cantidad posible de los mismos".

"El control es principalmente formal, de tipo contable y jurídico, sin que intervengan criterios de eficacia y eficiencia en su desarrollo y sin que ofrezca datos económicos que permitan la utilización de la información para una mejor elaboración y gestión del próximo presupuesto. Al no existir en el documento presupuestario el resultado esperado para cada masa de medios aplicados, nada puede hacer el encargado del control para estudiar la eficacia de los servicios, señalar las desviaciones padecidas (ya que no existen previsiones a las que referirse en la comparación) ni obtener y ofrecer las conclusiones habituales en el control financiero o de gestión. Su actuación ha de limitarse necesariamente a evitar que sean sobrepasadas las cifras de cada partida y que sean gastadas en los elementos cualitativos acordados cumpliendo todos los requisitos. Sólo situándose fuera de sus competencias podrá señalar la falta de oportunidad de un gasto o el incumplimiento de los fines que "parecen" estar asignados al mismo. Si bien el control actual es importante, es también claramente insuficiente; es deseable, en consecuencia, dotar al presupuesto de la estructura y características que permitan completar el actual control con los mencionados, desarrollando las normas que atribuyen dichos controles adicionales a la INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO".

"En la última fase para la determinación de las cifras presupuestarias aparece la aprobación por las Cortes. Pero ¿qué pueden hacer actualmente Congreso y Senado para juzgar el documento que se les comete?, ¿existe un conocimiento claro de los fines perseguidos por cada grupo de medios asignados?, ¿está determinada la relación entre dichos grupos de medios y los fines que se pretende lograr?. Es difícil dar respuesta positiva a las preguntas enunciadas y a otras muchas que podríamos hacernos estableciendo las con-

diciones que permiten una decisión racional en tan importante fase. En tanto no se cumplan dichas condiciones, la discusión parlamentaria y consiguiente aprobación del Presupuesto no podrán pasar de declaraciones de principios por los grupos de Diputados y Senadores, ya que pasar de la mera fórmula a la decisión auténtica puede además ocasionar graves perjuicios al país, al tomarse esta decisión sin los elementos de juicio necesarios a tal fin".

"Finalmente, el control parlamentario a posteriori-aprobación de la Cuenta General- discurre entre la indiferencia de las Cámaras y entendemos continuará por los mismos derroteros en tanto no se disponga de una definición de las acciones concretas que se persiguen en cada presupuesto anual, así como de una posibilidad de medición de los resultados obtenidos y su consiguiente comparación con los estimados al aprobarse el Presupuesto correspondiente". (3)

Finalmente, y en líneas generales, puede distinguirse dentro de las organizaciones públicas la existencia de tecnologías administrativas de uso tradicional, y tecnologías consideradas modernas, las que dependiendo de sus características, grado de presión por su introducción, intereses en juego, etc. generan durante su proceso de implementación distintos fenómenos importantes de ser analizados en cada caso particular.

### 1.2.3. Tecnología Administrativa III: aspectos varios-

Si bien el desarrollo exhaustivo de otras áreas tecnológicas escapa a la consideración de este trabajo, una somera reseña muestra una dicotomía clara entre tecnología tradicional y moderna para diversas otras dimensiones: los sistemas de información basados en el uso del expediente versus aquellos estructurados en torno a información sintética, agregada, confiable y oportuna para el proceso de formulación de políticas; los sistemas de archivo documentales versus aquellos que se constituyen mediante el uso de microfilms; la administración de recursos humanos basada en el cumplimiento de rígidos reglamentos de deberes y obligaciones versus la administración por objetivos; el control instrumentado sobre el cumplimiento de la legalidad versus el control de la gestión; las tecnologías de organi-

zación y métodos que giran en torno de la formalización de estructuras de organización versus la simplificación normativa.

Una consideración más exhaustiva de las distintas dimensiones componentes de la tecnología administrativa mostrará, en definitiva que, al margen de aspectos particulares, la obsolescencia tecnológica administrativa resulta difícil de superar en casi todas las burocracias públicas y que, aún a pesar de los esfuerzos que sistemáticamente se hacen sobre el particular, la modernización es un proceso de lento avance.

#### 1.2.4. Tecnología Administrativa IV: las diferentes concepciones estructurales -

Ya hemos definido a la administración pública como una organización a través de la cual se canalizan demandas sociales que le permiten al estado la instrumentación de políticas públicas tendientes a su satisfacción. La administración pública cumple al respecto un rol mediatizador de vital importancia para la relación estado-sociedad, dado que sin ella el estado sería una mera concepción ideal sólo sintetizadora, pero no instrumentadora, de las grandes aspiraciones sociales, globales y sectoriales.

Si bien es posible afirmar que esta definición puede no generar divergencias en un sentido general, no sucedió lo mismo cuando el concepto comienza a dividirse en sus distintas dimensiones componentes. Y es en este terreno donde aparecen las controversias.

Es sabido que tanto el estado como su brazo ejecutor, la administración pública, han evolucionado en cuanto al desempeño de roles diversos. Una visión retrospectiva nos permite apreciar una verdadera transformación histórica del papel de la administración pública, desde las que podrían denominarse funciones tradicionales (cuidado del orden interno, defensa, seguridad, etc.), hasta las más actuales de promoción del bienestar, el desarrollo económico y las grandes demandas sociales en general. (4)

El crecimiento del aparato estatal, la diversificación de sus funciones, la diferenciación estructural, el incremento de vo-

lumen de sus recursos, sus gastos y su personal, y consiguientemente la importancia de los bienes y servicios que demanda y ofrece, son en gran parte consecuencias de la ya aludida transformación. En definitiva, para satisfacer cada vez más, hubo y hay que hacer más. Si bien es cierto que el crecimiento del estado, puede en gran medida explicarse a partir de la aplicación de instrumentos y modalidades que concentraron en él, no sólo la formulación de políticas y su concertación, sino también la producción de bienes y servicios con escasa participación de la comunidad en general, no es menos cierto que siguiendo las ideas expuestas debe aceptarse que tal incremento de la complejidad hubiera existido, aún en el caso de haberse aplicado políticas de desconcentración ejecutiva. No es lo mismo dedicarse a la administración de justicia y seguridad que ocuparse, además, de detectar necesidades sociales, concertar intereses, planificar, y evaluar lo planificado.

Sea como fuere, surgen a partir de aquí necesidades de adecuar el aparato administrativo a las exigencias de las aludidas transformaciones. Y si bien los sucesivos intentos pusieron énfasis en instrumentos distintos, es necesario señalar que todas (o casi todas) las soluciones puestas en práctica, se encuadraron en un marco de referencia que imponía, entre muchas restricciones de menor nivel, una habitualmente no analizada en cuanto a su validez o utilidad: el respeto a un orden jurídico administrativo, preexistente a todo el resto de las cuestiones.

Si bien nos extenderemos sobre este tema más adelante, es conveniente a esta altura recalcar que ese orden jurídico, probablemente útil en el estado de tipo tradicional, requiere un análisis crítico de su funcionalidad en el estado moderno, donde los logros dependen mucho más de gestiones eficientes, que de normas y reglamentos que las hacen impracticables.

El factor normativo es fundamental, pues a lo largo del tiempo ha desencadenado en la administración pública una serie de fenómenos estructurales cuando, muy probablemente, con otras concepciones distintas, hubieran podido desarrollarse facetas más funcionales y eficientes. Como consecuencia de ello, y ante la imposibilidad de modificar esta irracionalidad normativa, se planteó

en su momento la creación de nuevas instancias estructurales, equivalentes a un verdadero "by pass" para el orden jurídico reglamentarista de la actividad administrativa: de esta manera, libres de restricciones burocráticas, las más de las veces absurdas, estas nuevas instancias pretendieron alcanzar un pleno desarrollo de capacidades gerenciales, puestas ahora al servicio de una gestión eficiente y no a la observancia de una legalidad antifuncional.

Surgieron en consecuencia los organismos descentralizados, las entidades paraestatales, las empresas del estado y numerosas otras instancias estructurales tendientes a obtener de una u otra forma la autonomía respecto del poder burocrático central. A estos intentos se les sumaron luego otros de tipo instrumental tales como cuentas especiales, impuestos con afectación especial, fondos reservados para fines predeterminados, etc. que aseguraron la autonomía a partir de la libre disponibilidad y utilización de recursos.

Si estos nuevos artificios lograron o no un mejor y más eficiente manejo de los recursos públicos puestos a su disposición será algo digno de análisis pormenorizado; pero para nuestros presentes fines lo que deseamos destacar es que, cuando la voluntad política y los circunstanciales gobernantes favorecieron el desarrollo de nuevas funciones, o quisieron insuflar mayor dinamismo en las ya existentes, no aplicaron su esfuerzo a la modificación de una nueva legalidad apta para lograrlo, sino que intentaron por todos los medios una prudencial desvinculación respecto de la que existía.

¿Qué es entonces lo que ha quedado a cargo de la administración central? Indudablemente, este progresivo proceso de desafectación de funciones ha reducido notablemente su ámbito de acción. En líneas generales, puede afirmarse que han quedado concentradas en ella solamente aquellas actividades que:

a) no encontraron todavía un patrocinante que active su descentralización: los criterios para descentralizar no están establecidos; ergo, cualquier actividad es susceptible de ser descentralizada siempre y cuando haya alguien que promueva tal cosa;

b) se perciben como estrechamente vinculadas a los procesos de formulación de políticas sectoriales o globales: unidades de planeamiento, información, control de la gestión, etc.:

c) tienen a su cargo el manejo administrativo y burocrático interno.

Queda claro entonces que la administración central es una especie de categoría residual de organismos del estado que por circunstancias diversas no se ha querido o no ha sido posible descentralizar.

Hoy la administración pública no puede concebirse como un todo homogéneo, ensamblado y coordinado, sino como una miríada inconexa de organismos descentralizados, política y operativamente autónomos, a los que muchos piensan cómo hacer para volverlos a centralizar con lo cual la situación se ha vuelto sumamente confusa: antes se descentralizó para dinamizar, ahora se centralizaría para ensamblar y coordinar.

Respecto de este punto, existen serias preocupaciones por el enorme poder que ha acaparado el sector descentralizado en su conjunto. Hay casos paradójicos de ministros que sólo manejan una porción muy reducida de su sector, dado que la mayor parte de las cuestiones (aún la formulación de políticas) son decididas en la periferia descentralizada del ministerio. Y esta observación, que podría ser tildada de ingenua, dada la existencia de un poder formal aprobatorio de los planes de los organismos descentralizados y las empresas del estado, no lo es tanto, si se tiene en cuenta que es más fuerte el conocimiento especializado en tales organizaciones que en el staff central del ministro; en consecuencia toda política con fuerte contenido técnico es obligadamente aprobada a libro cerrado.

¿Es la vuelta a la centralización el camino más adecuado? Indudablemente no lo es, dicho esto en términos generales.

La propuesta está centrada en la elaboración de un modelo de administración pública más racional, estructurado, integrado y armónico, en función del cual exista una división vertical del trabajo que establezca responsabilidades por nivel jerárquico y, a partir de allí, algunos niveles fijen políticas, otros programen, y fi-

nalmente otros ejecuten. Cuando ello suceda, la descentralización será una metodología del proceso decisorio y no, como sucede actualmente, una mala práctica de organización. En el mencionado modelo la administración central será aquella porción de la administración pública destinada a la formulación de políticas públicas que luego podrán ser ejecutadas por entes descentralizados de la propia administración, o bien por distintas organizaciones integrantes de la comunidad.

De acuerdo con lo apuntado, puede ya insinuarse la posibilidad de avanzar en el concepto de administración pública central, a partir de una idea básica sobre el papel que ésta debería cumplir: a saber;

- a) desarrollar eficientes mecanismos de detección de las necesidades sociales, su conciliación, negociación y concertación;
- b) amplificar la capacidad de formulación de políticas públicas;
- c) desarrollar instrumentos para implementar políticas públicas;
- d) evaluar la bondad y eficacia de las políticas públicas y de los instrumentos destinados a su implementación.

En definitiva, puede apreciarse que las funciones deberían vincularse más con la concepción que con la ejecución de acciones. La ejecución puede ser luego delegada en otras instancias efectivamente descentralizadas, que tengan a su cargo la puesta en marcha de planes y programas concebidos y controlados por el nivel central;

### 1.3. La cultura administrativa y sus factores determinantes -

En el desarrollo anterior de ideas, surge clara la dificultad de asociar la modernización administrativa con la reforma y el cambio de comportamiento en organizaciones públicas.

Esto implica la necesidad de considerar otros factores que obstaculizan los intentos de reforma administrativa.

Para ello introduciremos un nuevo supuesto: el de la existencia de una cultura hondamente arraigada en la administración



pública e instrumentada en una normatividad anacrónica y disfuncional, que genera serios obstáculos a cualquier intento de modernización.

¿Cuál es el origen de la cultura y valores burocráticos predominantes?

### 1.3.1. Naturaleza de la actividad:

En primer lugar, debe señalarse que ciertas organizaciones públicas, adoptan formas de organización burocráticas (en el sentido que Max Weber le daba al concepto: organizaciones donde las decisiones son impersonales y obedecen a un proceso decisorio basado en el cumplimiento de normas escritas, verticalidad en la estructura de autoridad, clara distinción entre cargos a desempeñar y persona que lo ocupa, etc.), pues ello es necesario y funcional al tipo de tarea principal que la organización tiene a su cargo. (5)

Por ejemplo, los así denominados "organismos de aplicación", asumen formas de organización burocráticas, pues la sociedad (o su clientela específica) espera recibir beneficios, servicios o actividades basados en la aplicación estricta de normas acordadas previamente a nivel social. Dentro de este tipo de organizaciones, podemos citar a las Cajas de Jubilaciones, las Direcciones de Rentas, los Registros de Propiedad, etc.

Otras organizaciones públicas, en cambio, deben enfrentar situaciones sociales cambiantes, producto de necesidades públicas e intereses de sectores que pugnan por ser beneficiarios de servicios y recursos escasos. Aquí podemos incluir a organizaciones del tipo de los hospitales, escuelas, institutos de promoción social, empresas públicas de alto interés social, etc. (6)

Lo que llama la atención, es que las formas burocráticas son adoptadas por la mayoría de organizaciones públicas, independientemente de la naturaleza de su actividad básica. Más aún, estas formas

burocráticas se implantan de manera exacerbada, generando fenómenos buropatológicos (lentitud en la tramitación, procedimientos disfuncionales e inútiles, expedientes que circulan interminablemente de oficina en oficina, funcionarios que no asumen responsabilidades fuera de lo reglamentario establecido, etc.).

La buropatología prolifera en todas las organizaciones públicas provocando comportamientos similares, en organizaciones que deberían ser sustancialmente diferentes. En el sentido antes expuesto, un hospital, una escuela y una empresa pública, no se diferencian de una caja de jubilaciones o un registro de propiedad; todas forman parte de una misma telaraña que, con igual eficacia, les impide realizar movimientos en el sentido por ellas deseado.

La buropatología es entonces algo más que una forma de organización. Tiene su origen en una forma de organización, estableciendo en función de ella valores que se consolidan en una cultura administrativa. La buropatología genera formas de organización mutantes. Entre ellas, la racionalidad de la burocracia weberiana es imposible de ser reconocida.

### 1.3.2. Tipo de régimen político -

En definitiva, si la naturaleza de la actividad básica de las organizaciones públicas no es suficiente para explicar el origen de la buropatología, a que otros elementos podemos apelar para explicarla?

Uno de los factores que no puede soslayarse del análisis es el de los regímenes políticos.

En el contexto de este trabajo, se entenderá por régimen político al conjunto de relaciones que se plantean entre estructuras institucionales constituidas para el ejercicio del poder formal en el seno de una determinada sociedad. (7)

Se distinguirá el régimen político de la naturaleza de la sociedad, en tanto esta última será visualizada en términos de relaciones reales de poder y la primera en términos de relaciones formales; aún así, puede aceptarse la existencia de casos particulares en los que las relaciones de poder real y formal coincidan.

Una de las posibles dimensiones a utilizar para la caracterización de regímenes políticos es el grado de intervención, definido éste como la cuota de participación que un gobierno tiene en una determinada cuestión económica, política o social. De elegirse este concepto, y siguiendo la metodología de señalar categorías polares para distinguir con claridad situaciones extremas, obtendríamos dos valores: intervención y no intervención. (8)

Sin embargo, la consideración aislada de grado de intervención, deja de lado otro criterio importante referido al manejo de los intereses sectoriales.

Aparece de esta forma el concepto de grado de mediación política, cuyos valores polares son unilateralidad, como categoría que caracteriza a contextos institucionales donde el Gobierno impone políticas a la sociedad; y conciliación, como búsqueda de acuerdos en función de exigencias sociales y siguiendo metodologías de concertación de intereses sectoriales.

Las dos dimensiones enunciadas (grado de intervención; grado de mediación política; son independientes; sus distintas categorías pueden por lo tanto dar origen a una tipología como la siguiente:

		GRADO DE INTERVENCION	
		INTERVENCION	NO INTERVENCION
GRADO DE MEDIACION POLITICA	UNILATERALIDAD	1	2
	CONCILIACION	3	4

Los tipos 1 y 4 son congruentes, pues es teóricamente esperable un elevado grado de intervención en condiciones de unilateralidad y un bajo grado de intervención en procesos de conciliación.

Sin embargo, los tipos 2 y 3 son empíricamente frecuentes, a pesar de su aparente incongruencia.

El tipo 3 es observable en países en vías de desarrollo que, aún funcionando bajo las pautas de regímenes políticos pluralistas,

requieren de decisiones y acción del Estado que van más allá de los intereses de las partes involucradas; por ejemplo, grandes proyectos que se vinculan con el desarrollo o el interés nacional. Lo mismo puede afirmarse respecto de decisiones y acciones de inversión sólo factibles a partir de la intervención del Estado en lo que respecta a la obtención de financiamiento, avales o ejecución.

El tipo 2, también observable empíricamente, se sustenta en políticas fuertemente impuestas desde el ámbito gubernamental, pero cuyas características esenciales consisten en operar sobre bases no intervencionistas, es decir, dejando que las fuerzas que operan en la sociedad (open el mercado), lleguen a un punto de equilibrio. Aquí es posible verificar que, en contextos transicionales, el equilibrio del mercado oculta un implícito desequilibrio que favorece algunos intereses en detrimento de otros.

De acuerdo con lo visto, distinguiremos dos tipos de regímenes políticos. (9)

a) El régimen político autoritario, cuyas características principales se vinculan con (respondiendo en general al tipo 1 ya señalado):

- intervención activa del gobierno en cuestiones económicas y sociales.
- organización del gobierno vertical y jerárquica.
- labor de gobierno extendida sobre vastos sectores de la vida social y económica del país.
- fortalecimiento de las facetas jerárquicas e ideológicas del control sobre la sociedad en general.
- confianza en la coerción para alcanzar los objetivos que establece el sistema.
- énfasis en la satisfacción postergada para períodos futuros.
- declinación en la libre información referida al apoyo e intereses públicos que el gobierno tiene a su alcance.
- baja confiabilidad en la información que se utiliza para encarar la acción de gobierno.
- dificultades para que el gobierno cree submetas próximas a las necesidades públicas.

b) El régimen político democrático, cuyas características principales están vinculadas con (respondiendo en general al tipo 4, ya señalado):

- líderes más dispuestos a acomodar las metas a las demandas públicas.
- metas basadas en la información más que en una imagen del futuro.
- diversos grupos de intereses y partidos políticos que expresan sus reclamos al gobierno y ponen al alcance de quienes adoptan las decisiones información poco costosa.
- escasa coerción existente.
- metas en más estrecha relación con los recursos y los deseos del público.
- rol del gobierno no organizativo; lo que éste necesita es conciliar intereses diversos, mediar, integrar, y sobre todo, coordinar más que movilizar y organizar.
- mientras el sistema de imposición combate a la sociedad, el sistema de conciliación es prisionero de la sociedad.

Una síntesis de ambos tipos identificados puede verse a continuación:

REGIMEN POLITICO

	AUTORITARIO	DEMOCRATICO
INTERVENCION	ALTA	BAJA
INSTITUCIONALIZACION	BAJA	ALTA
COERCION	ALTA	BAJA
MEDIACION POLITICA	UNILATERALIDAD	CONCERTACION

Los regímenes políticos autoritarios, que durante los últimos 50 años han prevalecido en Argentina, dieron a las organizaciones públicas, en general, formas de organización burocráticas y buropatológicas: verticalidad decisoria, centralización, ocultamiento de la información, proceso decisorio opaco, complejidad en la tramitación.

Las organizaciones públicas se convirtieron, en definitiva, en la contracara administrativa de los regímenes políticos autoritarios; el modelo organizacional que, idealmente, permite una fiel ejecución en la base de lo decidido en la cúspide.

Los regímenes autoritarios impusieron sus proyectos políticos a la sociedad; dentro de estos esquemas, el rol de las organizaciones públicas consistió en instrumentar políticas favorables al régimen de turno, y en controlar al conjunto social. La complejidad buropatológica tiene aquí el sentido de evitar el acceso de la sociedad a las cuestiones públicas y desalentar la expresión de demandas sociales.

### 1.3.3. Naturaleza de la sociedad -

Otro factor clave, está vinculado con la escasa participación social del conjunto de la ciudadanía en los asuntos públicos. A la sociedad argentina y sus diferentes sectores sociales componentes, le fué vedado durante mucho tiempo acceder a los asuntos públicos, ya sea para considerarlos críticamente, o bien para controlar el accionar de gobernantes y funcionarios en su desempeño.

La sociedad se replegó sobre sí misma y el control de lo público quedó a cargo de organizaciones intraburocráticas (del tipo de los Tribunales de Cuentas y similares), que lo ejercieron sin representatividad política, y sólo para asegurar su supervivencia.

La escasa participación social, da como resultado organizaciones burocratizadas, las que bajo la sombrilla de los intereses de sectores dominantes, generan actividad para satisfacer sus propias necesidades. En definitiva, si el usuario o beneficiario de un

servicio público no ejerce el control, quien otro puede hacerlo con igual interés? Si el control del interesado no existe, la burocracia se fortalece y la buropatología prolifera.

#### 1.3.4. Estilos en la formulación de políticas públicas -

##### I - Consideraciones generales

Los procesos de formulación de políticas públicas, han sido usualmente tenidos en cuenta en función del rol que las organizaciones públicas y el estado desempeñan en cada uno de ellos.

Este trabajo tomará en consideración un punto de vista diferente del mencionado previamente, al considerar que los procesos de formulación de políticas públicas son también determinados (y en una apreciable medida) por la actividad que en el seno de la sociedad global desarrollan individuos, grupos, y organizaciones intermedias con distintas formas asociativas. (10)

Se verá entonces que el monopolio estatal en la formulación de políticas públicas, es sólo un caso particular, en el cual la sociedad no formula demandas o no participa.

Más allá de la consideración de este caso particular, las organizaciones públicas y la sociedad desarrollan diversas modalidades de interacción, cuya combinación da origen a distintas situaciones.

En general, estas combinaciones no presuponen el uso de distintas tecnologías, pero sí los modos y usos diferentes que en las distintas situaciones se hacen de ellas. Por lo tanto, si bien una buena parte de las tecnologías no varían, pueden detectarse cambios de importancia en las formas de interacción, participación, presión, etc.: por ejemplo la formulación de una política de vivienda definida unilateralmente desde el estado, o en forma coparticipada entre organizaciones públicas y organizaciones intermedias, puede utilizar el mismo tipo de información obtenida mediante similares instrumentos de recolección. Sin embargo las interrelaciones y procesos de influencia que se desarrollan en un caso y en el otro son completamente diferentes.



Aún así existen casos en donde también las tecnologías utilizadas sufren variaciones. Por ejemplo, no es igual la tecnología utilizada para detectar necesidades mediante grandes indicadores sociales, que aquella que pretende canalizar y sistematizar las demandas expresadas en forma directa por una determinada comunidad.

## II - Algunas precisiones conceptuales -

Cuando se habla del fenómeno de toma de decisiones surge la referencia a un proceso compuesto principalmente por tres fases: (11)

- a) Detectar ocasiones para decidir.
- b) Buscar posibles cursos de acción.
- c) Elegir entre cursos de acción.

Estos fenómenos que pueden conceptualizarse como procesos de nivel decisorio individual, son también utilizables como marco de referencia para describir la forma en que habitualmente se decide en organizaciones que interactúan con contextos inestables, turbulentos y complejos.

También es frecuente encontrar distinciones adicionales tendientes a diferenciar las decisiones programadas de las no programadas, entendiéndose por las primeras las repetitivas y rutinarias y por las segundas aquellas nuevas e inestructuradas. (12)

En todo intento individual u organizacional para adaptarse o transformar una determinada realidad, interactúan simultáneamente diversos factores. Algunos de los que interesa señalar son: (13)

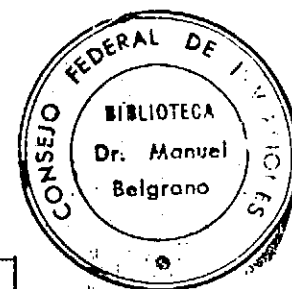
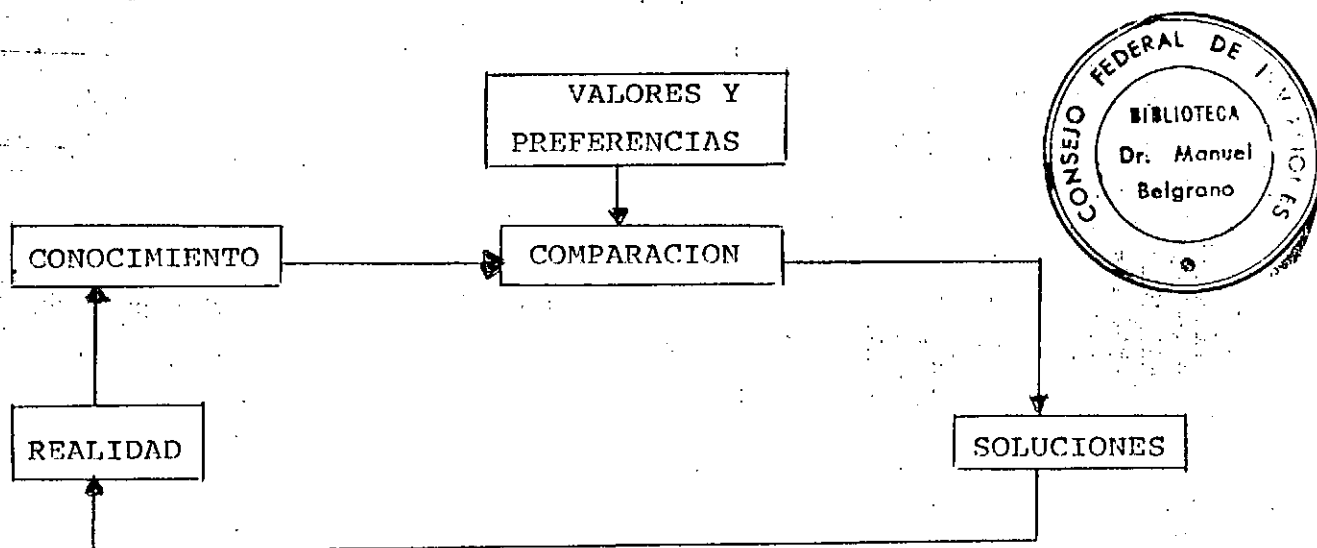
- a) Una cierta realidad que puede caracterizarse como compleja, multidimensional y detallada, con la cual se interactúa a los fines de lograr adaptaciones del comportamiento o transformación de la misma en un sentido deseado.
- b) Para lograr la adaptación o transformación existe la necesidad de conocer dicha realidad.
- c) Un conjunto de valores y preferencias que señalan formas deseadas de comportamiento y formas deseadas de realidad.
- d) Un proceso que compara la realidad actual versus las formas

de comportamiento y de realidad deseadas y en función del cual se pueden establecer diferencias entre lo que se tiene y lo que se quiere.

e) Mecanismos de búsqueda de soluciones apropiadas para corregir dichas diferencias.

f) Las soluciones aplicadas generan transformaciones que son evaluadas, reiniciándose el ciclo.

Esto podría verse gráficamente de la siguiente forma:



En el marco de este trabajo se denominará diagnóstico al procedimiento mediante el cual se establecen diferencias entre la realidad social actual y un modelo deseado de la misma.

En función del diagnóstico pueden surgir problemas, a los que definiremos como discrepancias significativas entre un estándar de realidad y uno de deseabilidad que superen un cierto margen de tolerancia.

La formulación políticas públicas es un proceso, en general, ubicado a posteriori del diagnóstico, mediante el cual se pretenden señalar alternativas a la solución de problemas, elección de una determinada alternativa y su puesta en ejecución, y un proceso final de control de cumplimiento y evaluación de los resultados obtenidos.

El diagnóstico es una actividad tendiente a la identificación de problemas, mientras la formulación de políticas es el proceso mediante el cual se elaboran las soluciones.

En cuanto al diagnóstico en sí, cabe señalar que éste depende de la información disponible sobre necesidades existentes en la realidad social considerada, de las relaciones de causa efecto que puedan establecerse entre los datos recogidos, y de un cierto marco de valores que ordene las preferencias.

Cuando la realidad social es compleja, la información sobre necesidades públicas no siempre existe, o bien si existe no siempre es transparente. En este sentido puede afirmarse la presencia de mecanismos manipulativos o valorativos, que en determinadas circunstancias hacen caso omiso a información de relevancia, o bien descartan su uso por razones ideológico-políticas. De esta manera, puede hablarse de "información relativa" (algunos la denominan "noobjetiva"), o para ser más precisos de "relatividad de la información sobre necesidades públicas". Similares apreciaciones pueden hacerse en cuanto a las teorías que se utilizan para vincular la información disponible.

El mismo fenómeno se presenta en cuanto al marco de valores que orienta el diagnóstico y posteriormente la formulación de políticas.

La posibilidad de alcanzar racionalidad en el comportamiento individual u organizacional, no sólo depende de una clara visualización de alternativas y consecuencias de la acción, sino también de la existencia de un sistema ordenado de valores y preferencias que oriente las elecciones.

De poco sirve tener en claro conocimiento de la realidad, si no hay criterios valorativos que señalen qué tipo de realidad es la que se desea.

Si en general se acepta que la integración del comportamiento finalista individual es difícil de concebir, peores son las condiciones para conceptualizar dicha integración a nivel de una organización, muy especialmente cuando las organizaciones operan en contextos político-sociales complejos, donde la compatibilización de

objetivos y valores individuales o grupales, resulta dificultosa.

"La idea de clarificar valores y objetivos en forma previa al examen de políticas alternativas es atractiva. ¿Pero qué sucede cuando la aplicamos a complejos problemas sociales?"

"La primera dificultad es que respecto de ciertos valores, los ciudadanos están en desacuerdo, los legisladores están en desacuerdo y los funcionarios públicos están en desacuerdo. Aún cuando el administrador decida en estos casos adoptar sus propios valores como criterio para decidir, habitualmente no sabrá cómo ordenarlos cuando dichos valores entran en conflicto, como frecuentemente sucede. Finalmente, los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo. Un objetivo puede ser altamente valorado en una circunstancia, otro en otra circunstancia. Por otra parte un simple ordenamiento de valores no es suficiente. Es necesario saber en términos ideales cuánto de un valor vale la pena sacrificar en términos de otro valor". (14)

En consecuencia, la relatividad de la información, de las teorías y de los marcos valorativos, genera la relatividad de los problemas sociales. Este trabajo considera a los problemas sociales como consecuencia de la naturaleza de la sociedad, dado que bajo la óptica expuesta, resultaría poco pertinente darles un tratamiento "objetivo", es decir suponiéndoles entidad propia.

El número de problemas sociales, su urgencia y el conocimiento de su estructura, dependen en gran medida de la mayor o menor atención que la sociedad y sus factores de poder hayan puesto sobre ellos. Del mismo modo, el diagnóstico y la formulación de políticas son procesos íntimamente vinculados a la naturaleza de la sociedad que los genera.

Cuando el diagnóstico tiene un fuerte énfasis en criterios de imposición, la detección de necesidades sociales se hace siguiendo la voluntad de quien planifica, el marco valorativo es único e ideológicamente impuesto, la determinación de problemas se encuentra sesgada por dicho marco de valores.

Cuando el diagnóstico es por ajuste mutuo de los factores de poder social intervinientes, la detección de necesidades se realiza por consulta, el marco valorativo es pluralista y divergente, la determinación de problemas implica interacción, las preferencias sociales son concertadas.

La presencia o ausencia de estabilidad ha generado líneas de pensamiento divergentes en cuanto a los procesos de formulación de políticas. El incrementalismo surge como el método típico de las situaciones estables.

"El primero de los métodos (racionalidad ilimitada) descritos postula una secuencia racional que, partiendo de objetivos claramente definidos y conociendo todos los recursos disponibles, puede identificar todas las alternativas y elegir aquella que maximiza su función de utilidad. En cuanto al otro método, (recorriendo un ejemplo de decisión referida a la disminución de la tasa de inflación): una segunda forma puede centrarse en fijar como principal objetivo, la relativamente simple meta de mantener los niveles de precios. Este objetivo puede sólo estar vinculado con algunos otros tales como pleno empleo. De hecho el decisor desechará muchos otros valores sociales, por estar más allá de su actual interés y ni siquiera intentará por el momento ordenar los pocos valores considerados inmediatamente relevantes".

"Como segundo paso, diseñará aquellas relativamente escasas alternativas de políticas que se le ocurran y, a partir de allí, procederá a compararlas. Comparando este limitado número de alternativas, no habrá de encontrar por lo general, un cuerpo de teoría suficientemente preciso que le permita comparar a su vez las respectivas consecuencias. A cambio de ello, operará basándose en el registro de su pasada experiencia, con pequeños pasos de política para predecir las consecuencias de similares pasos proyectados hacia el futuro".

"En el caso de problemas complejos el primero de estos dos métodos es por supuesto imposible. Si bien tal método puede ser descrito, no puede sin embargo ser practicado, excepto para problemas relativamente simples. Dicho método asume capacidades intelectuales y

fuentes de información que los hombres simplemente no poseen, y es más absurdo como método para la formulación de políticas, cuando el tiempo y el dinero que deben ser destinados a la solución de un problema son limitados, como resulta ser siempre. De particular importancia para administradores públicos es el hecho que los organismos públicos reciben instrucciones de no practicar el primer método. Esto significa que sus funciones prescriptas y sus restricciones limitan la atención a unos relativos pocos valores y a unas relativamente escasas alternativas que podrían ser imaginadas. Es el segundo método el que se practica".(15)

Estas afirmaciones han sido luego sumamente criticadas por otro autor enfrentado a la estrategia del cambio incremental.

"La estrategia básica del cambio incremental, es maximizar la seguridad en el proceso de cambio. El único camino para proceder sin riesgo es continuar en la misma dirección, limitando la consideración de políticas alternativas a sólo aquéllas que difieren en pequeña medida de las actuales vigentes."

"A menos que tres íntimamente vinculadas condiciones estén presentes, el cambio incremental no es un buen método para la formulación de políticas. Esas tres condiciones son:

- a) Los resultados de las actuales políticas deben ser satisfactorios (para sus formuladores y quienes lo apoyan), de forma tal que los cambios marginales sean suficientes para alcanzar un aceptable grado de mejoramiento.
- b) Debe haber un elevado grado de continuidad en la naturaleza de los problemas.
- c) Debe haber un elevado grado de continuidad en la disponibilidad de medios necesarios para abordar los problemas".

"Cuando los resultados de políticas pasadas son indeseables, es a veces preferible correr los riesgos de nuevos puntos de partida. Por ejemplo, en países en vías de desarrollo que aspiran a un

progreso socio-económico acelerado, las políticas formuladas por sus viejos administradores coloniales, no constituyen una línea aceptable a seguir explorando sólo con pequeños cambios incrementales. De la misma manera, en países desarrollados, cuando los cambios de valores hacen inaceptables los resultados de anteriores políticas, nuevos puntos de partida son requeridos, al margen de los riesgos que ellos implican; por ejemplo, el problema de la segregación racial en los Estados Unidos".

"Las tres mencionadas condiciones son más frecuentes de prevalecer, allí donde hay un alto grado de estabilidad social. Bajo condiciones de estabilidad, la rutina es frecuentemente la mejor política, y el cambio en pequeñas dosis generalmente óptimo. Pero, aún en las sociedades más estables, muchos de los hoy cualitativamente más importantes problemas, están vinculados con cambios veloces de los niveles de aspiración, de la naturaleza de los problemas y de la disponibilidad de los medios y por lo tanto, requieren un método de formulación de políticas diferentes al de los cambios incrementales." (16)

Indudablemente los problemas de incrementalismo -anti-incrementalismo son difíciles de resolver sin insertar la cuestión en un determinado contexto: a partir de allí podrá apreciarse que el incrementalismo es un método factible de ser llevado a cabo en países de alto desarrollo relativo y genera graves distorsiones en países con escasez de recursos y situaciones políticas o niveles de aspiración inestables.

Sin embargo, en el terreno del diagnóstico hay algunos elementos de ambos esquemas que no deberían ser dejados de lado:

- a) El supuesto de la racionalidad ilimitada debe ser descartado para la formulación de un modelo de toma de decisiones no programadas, el concepto de racionalidad limitada se adecua mejor a las necesidades expuestas.
- b) Cuando la presión del contexto es importante y los problemas a resolver implican urgencia y satisfacción de necesidades impostergables, las decisiones no pueden diferirse, aún en situaciones de falta de información, teoría y marco normativo.

c) Cuando ello sucede, es muy probable que lo verdaderamente importante sea decidir (casi al margen de las posibles consecuencias), dejando abierto el camino de la prueba y el error para corregir deficiencias.

d) En estas situaciones (que son mucho más frecuentes de lo habitualmente imaginable), los procesos de diagnóstico adquieren una característica especial. Así como al decidir puede pensarse en un método de cambios incrementales a través de sucesivas y limitadas comparaciones, también es posible conceptualizar la existencia de mejoras incrementales en los procesos de diagnóstico a través de sucesivas, limitadas y encadenadas acciones de diagnóstico.

e) El prediagnóstico es un procedimiento que se caracteriza por:

- Intentar la interrelación de escasos elementos informativos disponibles, en función de un simple marco de referencia que les confiere cierto significado.
- Enunciar un conjunto de hipótesis que sinteticen posibles regularidades de comportamiento.
- Comparar dichas hipótesis con un rudimentario marco normativo, generalmente poco definido por algunos elementos axiológicos subyacentes.

Se podrá apreciar que el prediagnóstico es un procedimiento rudimentario, pero adecuado a situaciones de extrema precariedad gnoseológica y axiológica. En estos casos específicos, las decisiones no pueden demorarse para condicionarlas a la existencia previa de un "diagnóstico global"; por el contrario, debe proporcionarse al decisor una primera interpretación tentativa de fenómenos que se dan en la realidad. Ello habrá de permitir al menos una mejora incremental en el proceso de formulación de políticas que, de no existir tales interpretaciones, igual sería llevado a cabo.

f) En este trabajo se postula que, cuando hay que enfrentar a situaciones de decisión condicionadas por estas circunstancias, la utilización del prediagnóstico debe considerarse adecuada para lograr mejoras incrementales en el proceso de decidir.



En resumidas cuentas, en situaciones como la descrita, lo más adecuado es subordinar la necesidad de un mejor conocimiento de la realidad al proceso de formulación de políticas y no viceversa. De esta manera, la elaboración de políticas puede desarrollarse en forma gradual, partiendo de un prediagnóstico y un modelo normativo en desarrollo. Dicho prediagnóstico, permite detectar situaciones problemáticas y enunciar ciertas propuestas de transformación a través de la elaboración de políticas concretas.

Esta mecánica favorece el impulso de ciertas acciones inmediatas en el terreno operativo: su justificación se halla relativamente fundamentada en hechos evidentes, detectados como situación-problema. En el largo plazo, este conjunto sistemático de acciones de prediagnóstico encadenadas en función de un eje conceptual central, va estructurando un diagnóstico de la situación que tiene características globalizadoras.

A partir de lo expresado no debe suponerse que se esté postulando dejar de lado la formulación de un modelo prescriptivo.

Para ello es necesario en primer lugar tener en cuenta que el modelo normativo precario o en desarrollo, no puede ser un modelo idealmente concebido, sino que debe aproximarse a la realidad mediante la identificación de las necesidades sociales existentes en ella.

En segundo lugar, deberá intentarse sustituir un poco de intuición por una mayor dosis de racionalidad. Sin embargo, en esta cuestión es necesario actuar con pragmatismo, reconociendo que el decisor político generalmente no subordina el proceso de formulación de políticas a un mejor conocimiento de la realidad; por el contrario, cuando hay que tomar decisiones, éstas se toman haya o no diagnóstico a la vista.

"Una consecuencia del debilitamiento de la viabilidad sociopolítica es que quienes ejercen el poder, ante las continuas crisis se ven cada vez más obligados a tomar decisiones casi exclusivamente en función de presiones sociales y políticas, en vez de basarse sobre los criterios sistematizados que deberían

aportar los procesos de planificación. A su vez, la planificación no ha logrado hasta ahora integrar a sus análisis los factores sociopsicológicos y políticos, para que los elementos de juicio que aportan a los centros de decisiones respondan a la realidad que enfrentan. En el mejor de los casos, sólo se ofrece una evaluación de las consecuencias económicas y del mejoramiento de ciertas condiciones sociales, cuando se adoptan alternativas de acción o solución de problemas dentro de un lapso que no guarda relación con los problemas de sobrevivencia política. Tampoco se facilitan dichos análisis económico sociales de alternativa con la oportunidad que requieren los imperativos de la dinámica sociopolítica".

"Ante la frustración de los planificadores, cuando éstos advierten que no se toman en cuenta sus esfuerzos, parecería que como compensación se trata de afirmar su competencia profesional en contraste con el carácter improvisado e intuitivo de la acción política, dedicando mayores esfuerzos a elaborar más refinados de análisis y proyección. Estos ejercicios, aunque sumamente interesantes desde el punto de vista intelectual, acentúan el divorcio entre la planificación y la realidad vivida. Y lo que es más grave aún, se va aplicando esta metodología, cada vez más sofisticada, a estadísticas y datos bastante burdos y a veces ya sin vigencia."

"Hasta dónde los centros de decisión estarán dispuestos a aprovechar la planificación, dependerá no sólo de que tenga vigencia y sea oportuno el servicio ofrecido, sino también de cómo los responsables de la toma de decisión perciben a los planificadores. Este factor de carácter humano se vincula al grado de sensibilidad política y social que se advierte en los planificadores, así como su aparente disposición a asumir con todos los riesgos inherentes a esta actitud. Cualquier indicio de que los planificadores buscan desvincularse de las consecuencias políticas, argumentando su prescindencia profesional y que dicha responsabilidad corresponde exclusivamente a quienes ejercen el poder formal, será contraproducente. Sin embargo, tampoco puede negarse el frecuente daño que se hace en nombre de la sensibilidad sociopolítica". (17)

Para el desarrollo del prediagnóstico, la investigación social juega un rol de vital importancia. También en este terreno pueden detectarse líneas doctrinarias diversas. La más común es aquélla que, proveniente de ámbitos más vinculados a lo académico, aconseja el rigor y la sofisticación metodológica como única vía para la adquisición de conocimiento. Si bien esta línea doctrinaria podría ser intrínsecamente discutida en cuanto a su pertinencia para el tratamiento de cierto tipo de problemas conceptuales, la intención de este trabajo dista mucho de ello, y, lo que sólo se pretende señalar es que, en las situaciones aludidas, la sofisticación metodológica está condenada al fracaso.

La razón es bien simple: lo que debe procurarse en forma inicial es mejorar la formulación de políticas y no el conocimiento. Quien pierda de vista esta cuestión esencial, podrá quizá estar en condiciones de lograr importantes contribuciones a un mejor conocimiento de la realidad organizacional o contextual, pero muy probablemente ello sea irrelevante para decidir o inoportuno para ser utilizado en la formulación de una política.

Parece ser que este problema es relativamente generalizado, en cuestiones de formulación de políticas. Dice al respecto Arne Leemans: "Es preciso lograr un cambio de actitud de los investigadores dado que tienen que convertirse en científicos sociales más que meramente científicos; tienen que abandonar su método de investigación neopositivista y adecuarse a métodos más normativos. Los formuladores de políticas demandan más de los científicos de lo que éstos pueden ofrecer. Por otra parte, todavía sigue existiendo una importante falta de conocimiento de las posibilidades que tiene la investigación para la resolución de problemas concretos. Aquellos que hacen uso de la investigación esperan demasiado de ella; tienen que definir más claramente sus objetivos. El investigador, mientras tanto, debe bajar de su torre de marfil para desarrollar un método que pueda ser aprovechado para la investigación aplicada en materia de ciencias sociales; un método que también sea científico, pero que conduzca a un asesoramiento aplicable". (18)

Ese "otro método" es el que precisamente se propugna como "el" método para el caso que nos ocupa. Se basa fundamentalmente en tomar conciencia que los fenómenos a diagnosticar en estas situaciones son poco estructurados, escasamente conceptualizados y difícilmente mensurables, y que para ellos (al menos todavía) la sofisticación estadístico-matemática más bien tiende a oscurecer la realidad que a brindar claridad.

En este sentido, nada puede entorpecer más el conocimiento de la realidad que una síntesis formalizadora de conceptos de escasa entidad empírica.

Por lo tanto, la vieja y rudimentaria descripción estadística, complementada con una buena dosis de exploración conceptual e imaginación (para "inventar la teoría" en el decir de Hempel) suple con mayor eficacia cualquier otro intento sofisticador.

No en vano existen hoy importantes experiencias, que se han institucionalizado gracias a la sustitución de sofisticación por relevancia. Al respecto no resulta posible dejar de tener en cuenta algunas opiniones que sobre el tema que nos ocupa proporcionan algunas claves esenciales para el desarrollo de la investigación. Ellas son: (19)

- Es preferible proveer un simple gráfico o cuadro estadístico en tiempo, que una sofisticada tabla tardíamente.
- Es mejor proveer lo que un decisor está en condiciones de comprender, que producir sólo lo que un experto en estadística podría interpretar.
- La sofisticación matemática y el virtuosismo estadístico no sustituyen el pensamiento claro.
- Es mejor ser aproximadamente correcto y relevante en tiempo, que indudablemente preciso pero tarde y sobre cuestiones irrelevantes.



III - Formulación de políticas y planificación -

La planificación en el sector público, es un concepto que ha evolucionado a lo largo del tiempo desde posiciones mecanicistas y rígidamente estructuradas, hacia propuestas más flexibles y orgánicas.

En la concepción tradicional, la planificación en el sector público es una actividad que sólo puede ser realizada por planificadores profesionales. Encerrados en un gabinete aséptico, los expertos en planificación obtienen como producto de complicadas proyecciones y formulaciones técnicas, voluminosos tomos conteniendo planes que son ofrecidos para que los demás (burócratas, técnicos, políticos, operadores económicos, comunidad en general) ejecuten.

Los distintos sectores de la sociedad, independientemente de los intereses y valores que en realidad defienden, deben acomodar (o se supone que deben hacerlo) su comportamiento a las propuestas y proyectos contenidos en el plan.

Para los planificadores profesionales, la participación significa tener en cuenta los deseos, esperanzas, y expectativas de los demás, pero de la manera en que ellos, como expertos, los ven.

El planificador se convierte entonces en un tecnócrata no comprometido valorativamente, que busca las "mejores" soluciones (en algunos casos hasta pretende optimizarlas) en función de proyecciones sobre recursos disponibles y planteos sobre objetivos y metas, cuya vinculación con la realidad es, en general, lejana.

La estructura y los procesos que el sector público adopta para desarrollar esta concepción de la planificación se caracterizan por su verticalidad y rigidez. La planificación se realiza desde los staffs técnicos hacia la línea, y desde allí recorre las sucesivas instancias jerárquicas de arriba hacia abajo, siguiendo patrones de imposición típicos de las estructuras burocráticas y autoritarias.

Este modelo de planificación tuvo su origen en los países desarrollados como respuesta natural a modalidades contextuales, donde una larga tradición democrática permitió sintetizar valores, metas y

proyectos estables en el tiempo y compartidos por el conjunto de la sociedad.

En estos contextos, el planificador cumple un rol ordenador, optimizador en el uso de los recursos, y su asepsia valorativa se justifica por la estabilidad y consolidación de decisiones compartidas, en virtud de la vigencia plena y continuada de democracias estables.

En los países latinoamericanos y en la Argentina en particular, este modelo fué rápidamente copiado e implementado casi sin adaptaciones, como imposición de la Alianza para el Progreso que, a principios de la década de los 60, exigió de los países del área un fortalecimiento de sus estructuras de planificación.

Finalmente, y con la ruptura del orden constitucional, el modelo de planificación elitista, ya oportunamente impuesto, fué perfeccionado por los regímenes militares que encontraron allí un instrumento idóneo para la consolidación de su dominación autoritaria.

Hoy día los países desarrollados están abandonando este modelo. La crisis económica mundial y los grandes cambios tecnológicos hacen necesario volcar los esfuerzos hacia procesos y estructuras de planificación más flexibles, que involucren fuertemente a los participantes, y que den lugar al ejercicio pleno de sus capacidades. La crisis obliga a la búsqueda de soluciones imaginativas, creativas y democráticamente compartidas.

Quizá por primera vez, resulte posible descubrir que la problemática del cambio en países desarrollados y en vías de desarrollo tiene, respecto del tema que nos ocupa, puntos de contacto.

En nuestro caso, el argentino, el incipiente proceso de democratización que vive la sociedad, sumado a la compleja problemática de una crisis económica sin precedentes, hace necesario pensar en modelos de planificación diferentes a los utilizados durante los últimos 25 años.

Estamos experimentando un importante cambio de valores y condiciones. La racionalidad política está nuevamente en juego. La participación debe entonces revalorizarse como factor clave, y la planificación debe garantizarla.

"La racionalidad política es la cuestión fundamental, porque se preocupa por la preservación y el mejoramiento de las estructuras de decisión, y las estructuras de decisión son la fuente de todas las decisiones. Las decisiones no políticas son alcanzadas considerando un problema en sus propios términos, y evaluando las propuestas de acuerdo a cuan bien ellas lo resuelven. La mejor propuesta puede ser aceptada independientemente de quien la desarrolla o quien se opone a ella. En cambio, en las decisiones políticas, la acción nunca está basada en los méritos de la propuesta sino siempre en el hecho de quien la patrocina o quien se opone a ella. La mejor propuesta disponible no debería ser aceptada sólo porque es mejor; ella debería ser diferida, objetada, discutida, hasta que una proporción importante de la oposición desaparezca. El compromiso es siempre un procedimiento racional, aún cuando dicho compromiso se establezca entre una buena y una mala propuesta". (20)

En esta nueva concepción, el mismo proceso de planificar es el producto más importante. A través de la participación en el proceso, los distintos actores sociales (técnicos, burócratas, políticos, funcionarios, empresarios, trabajadores, ciudadanía en general) pueden involucrarse. La participación los capacita para adquirir una mejor comprensión de los intereses y problemas en juego, y desarrollar a partir de allí procesos de negociación y concertación que sinteticen proyectos políticamente viables, y den elementos para la generación de soluciones técnicamente factibles.

El nuevo concepto de planificación participativa implica:

a) Para la sociedad en general, la generación de mecanismos y estructuras que aseguren ordenada y democráticamente la explicitación de necesidades e intereses sectoriales, junto con procesos de articulación que garanticen la existencia de proyectos compartidos.

b) Para el sector público en particular, la necesidad de aceptar "que nadie puede planificar eficientemente para otro que no sea él mismo. Es mejor planificar para uno mismo, aunque sea mal, que permitir que otros planifiquen para uno, aunque sea bien". En la planificación participativa, los planes no son preparados por staffs técnicos de expertos en planificación, sino son las mismas unidades

de líneas las que se encargan de hacerlo.

En este contexto, el planificador profesional tiene su principal rol en "alentar y facilitar la planificación de los demás por ellos mismos. Los profesionales deben proporcionar la motivación, la información, los conocimientos, la comprensión, la prudencia y la imaginación que requieren los demás para planificar eficientemente por su propia cuenta". (21)

Esto último lleva entonces a la necesidad de generar estructuras diferentes de las tradicionalmente conocidas; menos jerárquicas, más flexibles y descentralizadas, con canales más fluidos de comunicación y procesos decisorios que se articulen simultáneamente de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

### 1.3.5. Las concepciones doctrinarias tradicionales - (22)

A los ya mencionados elementos, habría que agregar otros relacionados con concepciones doctrinarias clásicas, provenientes del derecho administrativo, que visualizan lo público como un conjunto de actos jurídicos que requieren adecuada formalización. El lema "lo que no está escrito no existe" ha generado, sobre sanos principios jurídicos de defensa a los derechos de la ciudadanía, un exceso de reglamentarismo que afecta el pleno ejercicio de esos mismos derechos, y contribuye a reforzar las ya aludidas buropatologías.

#### I - El enfoque juricista -

Recalquemos que adoptamos, como punto de partida, la necesidad de institucionalizar y fortalecer un sistema democrático y representativo de gobierno, cuya salvaguarda sólo puede asegurarse a través del ejercicio de derechos, y del cumplimiento de deberes y obligaciones. En este sentido, si la ciudadanía tiene la posibilidad de expresar su voluntad a través del parlamento y concomitantemente existe un poder administrador cuya misión es ejecutar o poner en práctica tales decisiones, es aceptable convenir que la misma ciudadanía tenga derecho a evaluar de qué manera ese poder administrador ha



cumplido con su voluntad. Esto último podrá hacerlo de dos maneras simultáneas: a través del mismo Poder Legislativo en acciones de evaluación, y limitando las facultades del ala ejecutiva mediante restricciones que salvaguarden los derechos fundamentales de la comunidad y sus miembros componentes; o, lo que es igual, que eviten abusos de autoridad por parte de quien administra los negocios de la nación. Cuando se habla de derechos individuales y colectivos en una sociedad democrática moderna, no sólo se hace referenciá a las necesidades de libertad y seguridad sino, y fundamentalmente, a las de gozar de los beneficios de la participación, el desarrollo y el bienestar general. El concepto de derechos individuales y colectivos será utilizado entonces en un sentido amplio.

Dejando momentáneamente de lado las acciones de evaluación del Poder Legislativo, queda claro entonces que en un sistema de gobierno democrático, el control de la actividad del poder administrador depende de la existencia y el respeto de un orden jurídico. A partir de dicho orden jurídico, resulta posible no sólo evitar los abusos de autoridad sino además regular sobre bases relativamente ciertas y establecidas, la relación entre el estado y los particulares, y del estado con sus agentes.

En este punto no se puede menos que estar de acuerdo, dado que los límites que se le imponen al poder administrador hacen a la misma esencia del estado de derecho. Sin embargo, sobre estos sanos principios jurídicos han sido montados esquemas organizativos que poco tienen que ver con la defensa de los derechos individuales.

Estos esquemas, muy por el contrario, han convertido a la administración pública en una organización que cotidiana e impunemente avasalla con sus acciones o sus omisiones los derechos de toda la ciudadanía, a la que sólo le queda la impotencia de observar cómo la burocracia se convierte inexorablemente en un poder más dentro del estado.

Los modelos organizativos clásicos a los que hacemos referencia (TAYLOR, FAYOL y WEBER, entre otros), toman como base un concepto peyorativo del hombre, en función del cual todo debe ser normado y reglado pues el individuo es incapaz de organizar racional-

mente su trabajo, ya sea en virtud de sus carencias intelectuales o bien por una supuesta natural tendencia a la vagancia y la inmoralidad.

En definitiva se sabe que, si estos vicios existen, el exceso de reglamentación y control no los ha evitado; muy por el contrario, ellos se han visto notoriamente exacerbados a partir de la rigidez normativa.

En principio no se puede aceptar que un funcionario, para poder ser eficiente, se vea forzado a violar normas administrativas; si esto es así, habrá de concluir en la necesidad de modificar la filosofía normativa imperante en la administración.

El más acertado ejemplo de obsolescencia lo constituye el así denominado trabajo a reglamento, en virtud del cual el personal manifiesta su disconformidad y sabotea la eficiencia, simplemente cumpliendo con las normas formalmente establecidas.

De allí que la cuestión no pueda superarse mediante el cambio de los reglamentos, pues es sabido que éstos se tornarían obsoletos en poco tiempo. La solución finalmente debe pasar por la flexibilización de normas y procedimientos, para que éstos sean grandes avenidas por donde transitar devolviéndole al funcionario capacidad de decisión.

La ya apuntada tendencia a la normatización genera una hipertrofia del orden jurídico por vía de una gran farragosidad y superposición de normas; ello a su vez puede traducirse en un efecto contrario al originalmente buscado, cual es el avasallamiento de los derechos del ciudadano a través de una muy compleja e impersonal maraña jurídica que éste no conoce ni entiende, y que en vez de estar a su servicio se vuelca en su contra mediante el poder de la burocracia sobre la sociedad. Esto se complementa con la ineficiencia que, desde el punto de vista administrativo se ve favorecida por la arbitrariedad, los abusos de poder y la entronización de los procedimientos por encima de las metas a cumplir. En definitiva, no debemos olvidar que a la ciudadanía, que sostiene con sus impuestos a la administración, le interesa mucho más los resultados sustantivos y concretos, que el cumplimiento de rituales burocráticos absurdos.

Muchos de los sistemas normativos vigentes (ley de contabilidad, procedimientos administrativos, etc.), han sido diseñados en épocas y con ópticas diferentes.

En general pueden tener una racionalidad técnica parcial perfecta (es decir, han sido elaboradas por excelentes contadores o juristas) pero su más grave defecto es no estar insertos en una concepción totalizadora de la administración (racionalidad global) que le sirve de marco. Por ello las conductas que criticamos no son funcionales, pero no siempre deben atribuirse a la mejor o peor actitud de funcionarios y empleados; en última instancia, los comportamientos no son sino consecuencia de los sistemas normativos que los modelan.

Los sistemas normativos llevan a pautas de comportamiento altamente burocráticas. En este sentido sostenemos que el problema no se soluciona racionalizando personal o entrenándolo para convertirlo en un agente de cambio, sino removiendo primero las causas estructurales que generan la burocracia, para luego continuar con las restantes, más vinculadas con la modernización tecnológica y el desarrollo de las potencialidades organizacionales.

Lo paradójico de la normatización, en nuestro caso, es que en general se ocupa más de fijar límites al cómo y no al qué. Cuando se habla del cómo y del qué, es necesario establecer con claridad las diferencias. El cómo hace referencia a los medios e instrumentos que se utilizan para alcanzar ciertas metas y objetivos (el qué). Por lo tanto, existe una gradación de matices y un encadenamiento racional, por el cual medios y fines deben ser visualizados en términos relativos. Un elemento puede ser al mismo tiempo medio de un fin superior y fin de un medio inferior. Por ejemplo: una ley de obras sociales puede ser un medio para alcanzar mayores logros en la prestación de servicios sociales y, al mismo tiempo, un fin en función del cual se reordenan las actividades de los sectores vinculados con la seguridad social.

Por lo tanto, lo que aquí se está afirmando es que, en general, los objetivos más trascendentes no están escritos, nadie

sabe cuáles son y, por supuesto, no existe control ni actividad de evaluación sobre ellos. La administración pública se encuentra plagada de normas que pretenden regular hasta lo inimaginable: cómo comprar, cómo licitar, cómo librar un pago, cómo pedir fondos de tesorería, cómo contratar, cómo pagar al personal y cuánto, etc.; en cambio resulta más difícil, por no decir imposible, encontrar algún instrumento normativo que establezca qué debe hacer la administración; por ejemplo: cuál va a ser la demanda a satisfacer en salud, cuál será la calidad de la enseñanza, cuántas viviendas se construirán, etcétera.

Hace tiempo que no existen planes de gobierno; y cuando alguna vez existieron, su falta de vinculación con la realidad los convirtió, en general, en meras expresiones de deseos escasamente factibles y viables.

El presupuesto, que podría ser otra herramienta útil en el mismo sentido, ha perdido toda vigencia y seriedad en lo que a establecimiento de objetivos sustantivos y metas concretas se refiere.

Si se tiene en cuenta que el cómo hacer las cosas tiene un carácter absolutamente instrumental, adecuado a las características propias de lo que pretende lograrse en actividades sustantivas, el mantenerlo estático e inmovible a través de normas rígidas, lo vuelve inadecuado para resolver problemas cuya dinámica exige decisiones rápidas, ágiles y no rutinarias.

Quedará claro a partir de aquí que, si el énfasis está puesto sobre la normatización del cómo, también resulta necesario instalar un sistema de control que verifique permanentemente el cumplimiento de la legalidad. Para ello deben crearse organismos especiales que tengan a su cargo tal cometido.

En el marco de referencia expuesto, el control de la legalidad es un instrumento para asegurar la funcionalidad del sistema: si existen normas que regulan el comportamiento administrativo, deberá existir alguien que controle su uso. Y puesto que las normas regulan lo instrumental y los objetivos en general no están

claros (o no existen) bastará con aplicar cuidadosamente los instrumentos para dar por cumplida la labor administrativa.

El resultado final es previsible: como nadie se ocupa de controlar el qué, la administración entera aplica y controla la aplicación de normas que no se sabe para qué sirven. Consecuencia: la administración y sus funcionarios pueden perdurar eternamente (quizá toda una vida laboral) sin alcanzar jamás ningún objetivo o meta de trascendencia sustantiva. Bastará con que observen fielmente la letra fría de una normatividad inútil.

La legalidad y su sistema de control resultan doblemente funcionales, pues además de lo apuntado, permiten señalar deberes y procederes a funcionarios públicos, que son en última instancia los ejecutores de la racionalidad descrita. Como en definitiva la expuesta racionalidad normativa no sólo propugna la necesidad de restringir eventuales excesos de la administración, sino también evitar prácticas de enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, la legalidad vigente contribuye a marcar límites con minuciosa precisión. La experiencia acumulada en la materia revela finalmente que:

- a) el sistema revela extrema desconfianza al funcionario público;
- b) ninguna legalidad vigente ha impedido el peculado, porque no existe posibilidad de controlarlo cuando hay intención de cometerlo;
- c) existen otras maneras de verificar este tipo de irregularidades a través de la justicia, la investigación patrimonial de los eventuales implicados, u otros medios más idóneos;
- d) las restricciones vigentes sólo refuerzan la imposibilidad de desarrollar acciones racionales y eficaces cuando ellas son necesarias;
- e) en lugar de imponerle al funcionario la responsabilidad por su buen comportamiento, el sistema se la quita, sustituyéndola por farragosas reglamentaciones;

f) cualquier funcionario probo puede ser considerado un delincuente por haber autorizado un viático supuestamente excesivo, por haber comprado un elemento insignificante sin autorización previa, con fondos de la caja chica; o utilizado bencina del estado para su encendedor particular.

Para asegurar el cumplimiento de esta legalidad existe un sistema de control cuyo costo es incalculable. En primer lugar, porque implica la existencia de organismos y personal destinado a ejercer la función de control. En segundo lugar, porque el control genera a su vez restricciones (por ejemplo: la consulta previa al Tribunal de Cuentas para lograr la autorización a comprometer fondos de una partida presupuestaria) y lentitud adicional en la ejecución de acciones. En tercer lugar, porque esta técnica produce ineficiencia; con menos controles y menos reglamentaciones se podrían realizar más cosas con iguales recursos o iguales cosas con menos recursos. En cuarto lugar, porque el sector proveedor de insumos a la administración, que es bien consciente de la ineficiencia del sistema, eleva los precios de sus ofertas para cubrirse.

A todo esto es necesario sintetizarlo con un gran interrogante ¿qué es más costoso: restringir el accionar de la administración y desconfiar de la honestidad del funcionario público, o dejar actuar con mayor libertad al poder administrador y devolverle la responsabilidad de su comportamiento al funcionario?

Finalmente, será posible visualizar que existe una elevada inquietud en la ciudadanía por el alto costo del estado en la Argentina y que en momentos de acentuada crisis la solución economista es la que se aplica indiscriminadamente; la consigna es reducir costos y entonces los instrumentos que se utilizan son siempre los mismos: congelamiento de vacantes, reducción en términos reales de sueldos de empleados públicos, achicamiento de las partidas presupuestarias, etc. Las consecuencias que se derivan de estas medidas no son sorprendentes:

a) la reducción de sueldos genera graves problemas de reclutamiento y retención de funcionarios de calidad, lo cual redundará en mayor ineficiencia y simultáneamente promueve el desarrollo de trasgresiones y comportamientos no deseados;

b) la reducción igualitaria de partidas presupuestarias para toda la administración, sin distinción de prioridades ni programas sustantivos (se reducen por igual los gastos operativos de un hospital y los de un departamento burocrático que tramita expedientes y coloca sellos), genera un efecto muy negativo en actividades sustantivas, que hace peligrar (cuando no abortar) la continuidad de esfuerzos realizados durante años (por ejemplo, suspenderle la provisión de fondos a una investigación básica o aplicada, a obras públicas de importancia, etc.) o impide prestaciones de vital trascendencia (diagnóstico y tratamiento en hospitales, educación en las escuelas, etc.).

La reflexión final que surge es la siguiente: si la preservación de los valores democráticos se hace por la vía jurídicista de restringir en extremo la potestad del poder administrador, los resultados obtenidos; ¿no convierten a la administración pública en un factor que, en lugar de sostener tales valores, tiende a derribarlos? Un esquema gráfico resume las relaciones existentes entre los fenómenos planteados (ilustración 1).

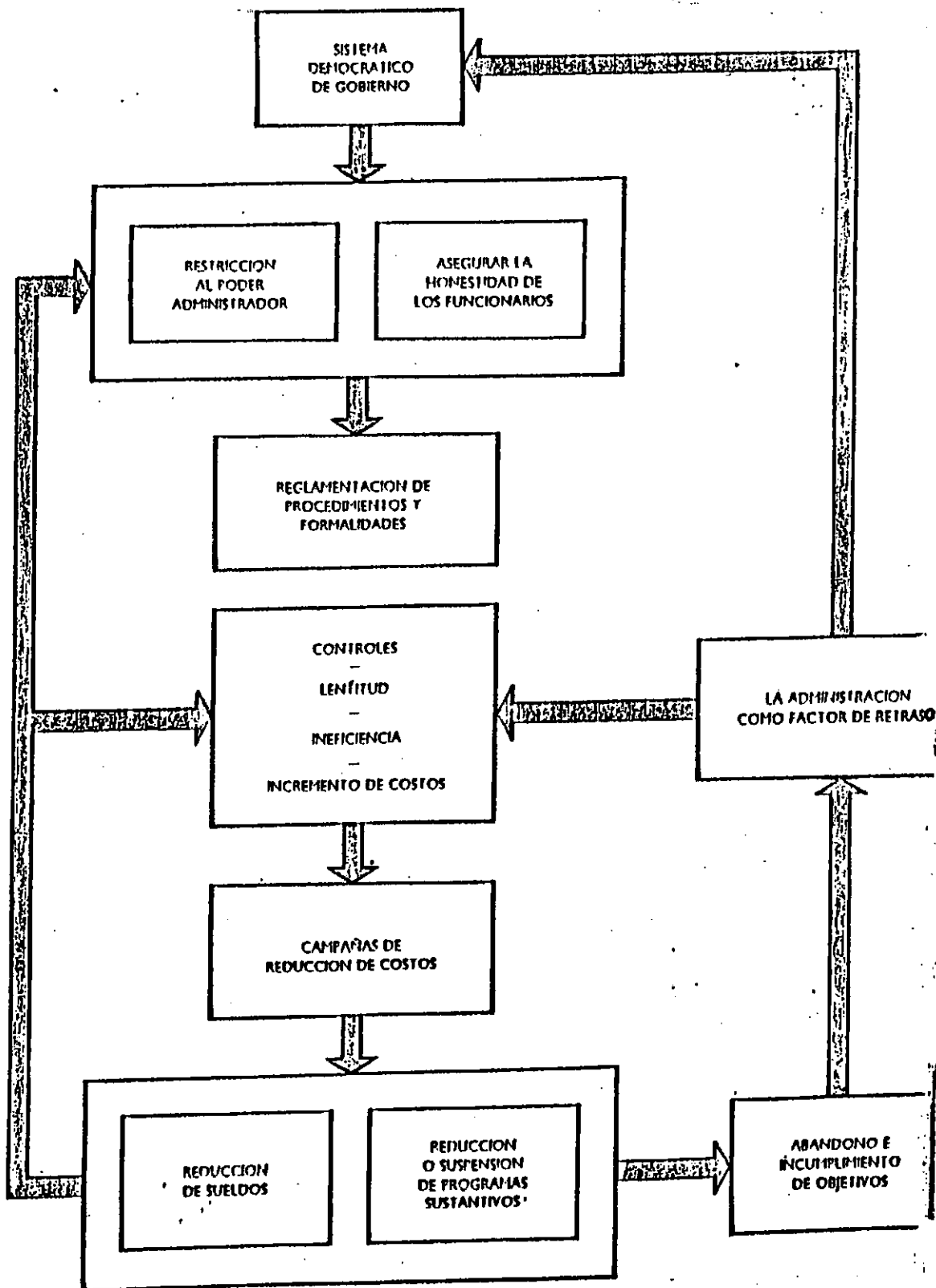
La racionalidad general de este esquema genera paralelamente una serie de fenómenos derivados, que complican aún más el panorama:

a) existe una enorme variedad de fuentes reglamentarias, cuyas vinculaciones entre sí son escasas o nulas. Esto promueve lo que ha dado en llamarse la jungla jurídica de la administración, expresión que no sólo hace referencia a la cantidad de normas sino también a su superposición, de errática generación, falta de coordinación, obsolescencia, caducidad y pérdida de adecuación; nótese la paradoja que representa trabajar con el enfoque normativo y, por los citados efectos, no disponer de una pauta unificada de comportamiento derivada del exceso de normas superpuestas y contradictorias; el caos reinante es de tal magnitud que es sumamente probable que todos

los funcionarios públicos estén infringiendo, permanentemente, normas cuya existencia desconocen;

b) las normas existentes fijan criterios globales de actuación o establecen prohibiciones, pero, en general, no estandarizan conductas. Esto quiere decir que resulta difícil encontrar en la administración pública programas de comportamiento, o flujogramas de procedimiento, que establezcan en forma completa una determinada secuencia decisoria previamente programada. Aquí aparece una nueva paradoja: existen normas, pero falta estandarización del proceso decisorio corriente; esto genera a su vez la casuística y la jurisprudencia de casos anteriores, que tampoco está sistematizada, salvo en la memoria de algún viejo funcionario (hasta que éste se jubila). El expediente, tradicional instrumento administrativo cuyo anacronismo supera todo lo conocido, es una consecuencia de esa falta de estandarización;





1. Esquema de los efectos del jurisdiccio reglamentarista sobre el sistema democrático de gobierno

c) no existen premios al buen comportamiento, pues al suponerse que todo funcionario público es deshonesto, lo único que corresponde es fijar un muy frondoso sistema de castigos, que opera cada vez que se comete una falta; en consecuencia todos los comportamientos están sujetos a la normatividad del cómo y, en general, se hacen pocos esfuerzos por decidir en base al qué; es preferible cumplir con la norma aunque se reconozca su inutilidad; los resultados sustantivos no interesan mientras la norma haya sido respetada; este mismo comportamiento se traslada al problema de la ejecución del presupuesto dado que, en general, los recursos presupuestarios pueden gastarse, siempre y cuando se respeten los límites de cada partida, y no se incurra en malversación; logrado esto, no reviste interés (y nadie lo controlará) si los fondos de una partida destinada a equipamiento se gastaron en un aparato de rayos X o en alfombrar la oficina del director del hospital, revestirla con boiserie de cedro y colocarle aire acondicionado.

d) el sistema no está preparado para evaluar resultados, eficiencia o eficacia; ni es su intención hacerlo; lo más importante es observar un comportamiento conservador, no sobresalir, no hacerse ver y, fundamentalmente, gastar todo lo presupuestado. Esto asegurará grandes dosis de supervivencia, dado que el grado de utilización de los fondos presupuestados es un antecedente de gran importancia para lograr una mayor asignación en el ejercicio siguiente. Surge entonces una nueva paradoja: en la administración pública, la supervivencia continuada de cualquier actividad se consigue invirtiendo en cualquier cosa la totalidad del presupuesto, y no ahorrando ni asegurando la prestación de mejores servicios.

Una habitual creencia es que la solución de los referidos problemas depende de la modificación de conductas individuales de los funcionarios públicos por un lado y en la modernización administrativa por el otro. En el marco de referencia de este trabajo, no descartaremos el cambio de actitud o el factor modernización como elementos importantes. Sin embargo, sostenemos que estas soluciones sólo pueden operar en tanto se introduzca una seria y profunda modificación de la filosofía normativa de la administración.

Y ello será muy difícil si no se impone una racionalidad global superior, que actúe como principal factor condicionante. Por lo tanto, creemos que la solución es predominantemente política e implica un cambio de la concepción básica del fenómeno administrativo. Dicho cambio deberá reconocer que resulta posible operar dentro de un régimen democrático de gobierno, que salvaguarde derechos individuales y colectivos, sin que para ello sea necesario emplear un enfoque juricista restrictivo del accionar de los funcionarios y por ende de la administración pública en conjunto.

Más aún; es posible pensar que la administración pública sería más eficiente si;

a) fueran menores o más flexibles las restricciones jurídicas a que está sometida;

b) se atenuara la influencia del aparataje de control de la legalidad;

c) se transfiriera la responsabilidad del ejercicio de la función pública al funcionario;

d) se pagaran buenos sueldos y se jerarquizara la función;

e) se controlaran por excepción los procedimientos y el instrumental en uso, sólo con el objeto de mejorarlo y no para castigar su no utilización;

f) se evaluara la gestión sustantiva y sus resultados, a través de criterios de eficiencia y eficacia;

g) se establecieran para ello metas relativamente cuantificadas;

h) se dejara relativamente libre a la administración para establecer sus propios procedimientos con una sola limitación: la estandarización, y se facilitara el uso más idóneo de medios para alcanzar fines sustantivos claramente definidos.

Además, se reducirían los costos, no sólo en función de su mayor eficiencia, sino porque sería posible, también, lograr precios más adecuados para sus insumos básicos. Esta verdadera reducción de costos redundaría en mayores posibilidades de financiar programas

sustantivos, hoy limitados por restricciones del gasto público; y, por supuesto, de obtener mejores remuneraciones para el personal.

En este último caso, la administración pública podría retener recursos humanos de calidad, y por ende contribuir adicionalmente a la eficiencia de la gestión fomentando la honestidad con hechos concretos (y no sólo a través de la remanida vocación de servicio). En cuanto al impulso de programas sustantivos, esto permitiría el logro de mejores y más ambiciosos objetivos, transformando a la administración en un factor de impulso del desarrollo y el bienestar (ilustración 2).

## II - El enfoque economicista - (23)

Para completar el cuadro de valores administrativos tradicionales que prevalentemente operan en la administración pública, conviene hacer algunas reflexiones sobre el enfoque economicista.

Es obvio la importancia que adquiere el sector público en el manejo de la economía. Está generalmente aceptado que, cualesquiera sean las concepciones económicas que se sustenten, el sector público está presente, sea por exceso o por defecto, en las formulaciones estratégicas globales y en la instrumentación de decisiones más o menos cotidianas y rutinarias.

Es en este preciso sentido que puede hablarse de un marco de referencia de origen estrictamente económico, para el cual el sector público constituye un macrofenómeno, a partir del cual resulta posible identificar dimensiones y luego variables que favorecen o perjudican (según sean operadas) el proceso económico general.

Tomemos como caso el tan controvertido tema del déficit fiscal. Al margen de lo que se postule en cuanto a su incidencia en el proceso inflacionario y del grado de posible comprobación de las relaciones de causa efecto mencionadas, la solución economicista consiste (para la generalidad de los casos) en operar sobre el cálculo de recursos y erogaciones presupuestarias, según la habitualmente denominada clasificación presupuestaria por objeto del gasto.

Esta clasificación, que divide el gasto público en personal, bienes y servicios no personales, transferencias, inversiones, etc., tiene una gran virtud, pero también un gran inconveniente. La virtud surge de la simplicidad con que se puede trabajar sobre los grandes rubros, sin profundizar en ellos. El gran inconveniente proviene de considerar a la administración pública como un todo indiferenciado, a partir de lo cual pueden surgir (y habitualmente así sucede) soluciones no del todo satisfactorias. Por ejemplo, no caben dudas que resulta posible reducir en términos relativos los sueldos del personal de la administración pública: pero aunque con tal medida se contribuya a amortiguar el problema del déficit, cabe preguntarse qué otros problemas mayores aparecen en cambio.

Desde la perspectiva economicista se supone que, si el objetivo es reducir el déficit fiscal, cualquier procedimiento es idóneo. Sin embargo, es de preguntarse si resulta más conveniente reducir el déficit fiscal en desmedro de la atención de programas prioritarios; si es admisible prescindir de elementos adicionales que permitan establecer diferencias entre acciones principales y secundarias; o, por fin, si pueden tener igual tratamiento maestros, médicos, planificadores, técnicos y científicos, que personal administrativo, burócratas o personal de maestranza.

En el ejemplo antes enunciado y para el resto de los rubros presupuestarios, el enfoque economicista mide a la administración pública con una misma vara y, utilizando dicho criterio, los perjuicios recaen preferentemente sobre aquellos servicios respecto de los cuales la comunidad mayores necesidades experimenta. Sin embargo, existen algunas excepciones; las inversiones públicas registran habitualmente un orden de prioridades que, ante la escasez de recursos, es utilizado para eventuales reasignaciones de fondos. ¿Por qué no utilizar similar criterio para la reasignación de fondos en el resto de los rubros? ¿O, yendo quizá más lejos, por qué no establecer un orden prioritario de programas presupuestarios que sean estimulados o desaparezcan según las posibilidades lo permitan?

Es indudable que lo verdaderamente necesario es cambiar radicalmente la concepción tradicionalista de la administración pública

por otra que la considere, definitivamente, una organización al servicio de la comunidad; y esto último requiere a su vez una fuerte decisión política que asegure continuidad solamente a los programas prioritarios; y, en tal caso, con todos los recursos necesarios. Lo contrario implica la situación presente: una multiplicidad de programas (muchos de los cuales no se sabe para qué existen) operando todos ellos con su mínima potencialidad por existencia de recursos escasos.

Lo que estamos postulando, finalmente, no es dejar de lado el cumplimiento de objetivos económicos, sino más bien adecuar su instrumentación mediante mecanismos más racionales; con lo cual deberá aceptarse que, si la prioridad establecida es reducir el déficit fiscal y, a partir de allí, la línea de acción se orienta a remuneraciones de agentes públicos, la única alternativa posible no necesariamente para por el congelamiento de salarios. Más aún, una fuerte e inteligente decisión política debería poder respetar lo relevante y eliminar lo superfluo y, en el caso de posiciones enquistadas o intereses mezquinos, establecer con verdadera autoridad la diferencia entre actividades prioritarias y actividades que no lo son.

¿No será a la postre que, a favor de una débil autoridad política, se desarrolla un fuerte poder burocrático que por rutina presupuestaria obtiene todos los años los recursos necesarios para seguir desempeñando una función prescindible?

Otro claro ejemplo de manejo economicista es la función que se le abrihuye a la administración pública como absorbedora de mano de obra. También aquí existe una clara concepción economicista del comportamiento del sector público en el mercado laboral. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, por sobre ese eventual papel regulador del mercado laboral, la administración pública es una organización que persigue fines, los cuales no necesariamente se perfeccionan con la mera incorporación de mayor cantidad de personal.

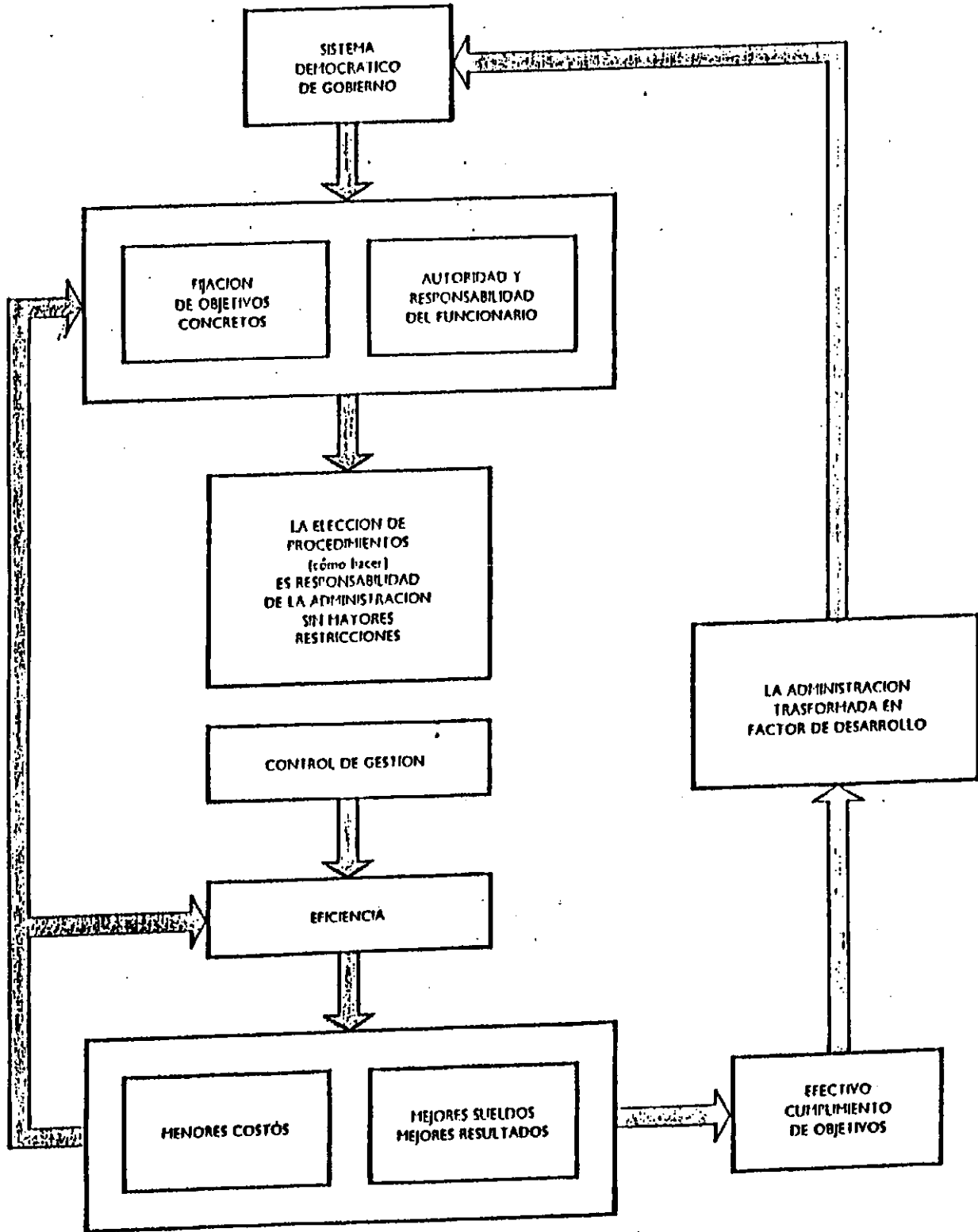
Es muy probable que la ley de los rendimientos decrecientes opere en estas circunstancias y, lo que en principio puede considerarse potencialmente beneficioso, se transforme luego en una carga negativa desde el punto de vista de la productividad. Más aún, el exceso de personal constituye un fenómeno de escasa reversibilidad,

sobre todo si se tiene en cuenta el efecto negativo que genera en la economía y en la opinión pública una política de racionalización y de despidos masivos. Un análisis de la evolución del empleo en la administración pública nacional muestra periódicos vaivenes de crecimiento y contracción que seguramente han dejado secuelas organizacionales difíciles de subsanar.

Por lo tanto, debe señalarse que al deseo de asignarle un papel regulador a la administración pública, debe contraponérsele su función propia, que requiere orientar la acción del estado hacia fines conocidos; y, en tal caso, buscar la solución a los problemas de mercado laboral mediante otros mecanismos (por ejemplo, creación de un seguro de desempleo) que, a la vez que permitan paliar eventuales emergencias sociales, no afecten la coherencia institucional de la administración pública, evitando cargarle costos estrictamente derivados de situaciones coyunturales o estructurales asociadas a fenómenos económicos generales o de mercado laboral en particular.

Así como en el párrafo precedente consideramos que el enfoque juricista está sumamente arraigado en el manejo de la cosa pública, en éste debe completarse el panorama señalando que lo mismo ocurre con el enfoque economicista.

Ambos aplican pautas para resolver problemas e instrumentos particulares, en función de los cuales se mueve cotidianamente toda la administración. Ambos, en definitiva, promueven e instrumentan un conjunto de valores administrativos que, a partir de marcos referenciales disímiles, coinciden en el manejo de la cosa pública mediante operatorias restrictivas, no sólo de las potestades del poder administrador sino, lo que es aún más grave, del manejo racional de los recursos públicos orientados a fines sustantivos.



2. Esquema de los efectos del cambio de criterio propuesto: responsabilidad por los resultados antes que por las formalidades



#### 1.4. Transformación del modelo institucional global: rol del Poder Legislativo y Reforma Administrativa (24)

El problema central, cuyos términos planteamos en este capítulo, es el de cómo convertir al Poder Legislativo en el eje central de la institucionalidad democrática. De qué manera y en qué marco, transformar la estructura legislativa para adecuarla al proceso de modernización que exige la instauración de una democracia participativa.

Las respuestas a tales interrogantes llevan a la formulación de los siguientes objetivos generales. Poner al Poder Legislativo en condiciones de:

- a. Reforzar la legitimidad del sistema democrático, atendiendo a la confianza y credibilidad de la población en sus instituciones representativas.
- b. Responder con eficacia a las expectativas de participación popular, en la definición de problemas y propuestas políticas.
- c. Satisfacer necesidades y demandas concretas de la población en orden a la integración social y política de la comunidad.

Desde esta perspectiva, se debe considerar a la institución parlamentaria desde dos ángulos:

- a. Como órgano del Estado democrático. Atendiendo a las relaciones que el mismo mantiene con el resto del sistema institucional, en el marco del equilibrio de poderes.
- b. Desde el punto de vista de su estructuración interna y modalidad de funcionamiento que lo convierte en una institución con autonomía funcional.

Finalmente, para definir los contenidos de una propuesta de modernización en la materia, será preciso tener en cuenta:

- a. El marco de la integración institucional, a nivel del sistema político en su conjunto.
- b. La redefinición del Poder Legislativo en su naturaleza y funciones, teniendo en cuenta los cambios operados en la sociedad argentina y la tendencia del desarrollo parlamentario a nivel internacional.
- c. De qué manera, el Poder Legislativo coopera en la formación de la

voluntad de autogobierno de la sociedad; la problemática planteada por las relaciones de interdependencia y coordinación con la rama ejecutiva del Estado.

- d. Cómo propiciar el funcionamiento de una representación integral que sea expresión cabal del pluralismo político y también de la diversidad de intereses y necesidades en materia económica y social.
- e. Perfeccionar la actuación de los representantes legislativos ampliando sus atribuciones y propendiendo a la eficacia de sus actos.

En este contexto, se insertarán algunas reflexiones y sugerencias tendientes a diseñar las bases para un modelo de modernización de la institución legislativa, teniendo en cuenta el ambiente socio-político imperante en el país, así como también, las disposiciones y normas constitucionales que puedan orientar el cumplimiento de la tarea propuesta.

#### 1.4.1. Un marco de integración institucional

La gran mayoría de los dirigentes y partidos políticos sostienen la necesidad de revalorizar al Poder Legislativo, en su carácter de:

- a. La institución representativa de mayor legitimidad para afianzar el desarrollo democrático.
- b. La estructura de control político con mayor idoneidad para responder a las nuevas exigencias que plantea la sociedad de masas en orden a la construcción de una democracia integral de participación plena.

Esta convicción parte de reconocer la accidentada historia institucional de nuestro país, que debido a las sucesivas interrupciones del orden democrático, no permitió el desarrollo de la función legislativa de una manera distintiva.

Sin caer en la inconsistente afirmación de que la inestabilidad democrática argentina es resultado del desarrollo insuficiente y de la actuación deficiente de la institución legislativa, no caben dudas de que tales hechos han dado lugar, en más de una oportunidad, al cuestio-

namiento de la legitimidad de ejercicio de los regímenes democráticos.

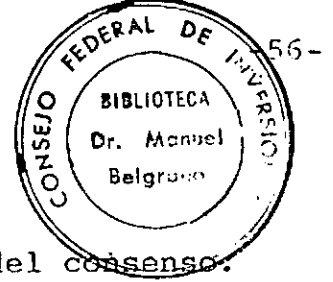
Cabe destacar aquí que tales deficiencias no fueron privativas de la institución legislativa; por el contrario, las comparte el funcionamiento del sistema institucional en su conjunto, el cual no pudo mostrar la capacidad esperada para contener y procesar las mutaciones estructurales de la sociedad argentina, fundamentalmente aquellas que se tradujeron en la extensión de la participación social y política.

Así, la democracia ampliada que emergió sobre la base del sufragio universal en 1912 y se efectivizó con el triunfo del radicalismo en 1916, planteó la crisis del sistema de representación elitista tradicional, situación ésta que llevó al esquema institucional a resentir su carácter oligárquico cuando impuso por la fuerza la proscripción directa e indirecta de los movimientos mayoritarios a partir de 1930 y 1955, respectivamente.

Por todo ello, se impone la necesidad de perfilar un modelo óptimo de reestructuración del Poder Legislativo con la finalidad de adecuar el marco institucional del Estado a las expectativas crecientes de participación social y estabilidad política que deberán caracterizar la incipiente democracia constitucional. Sin embargo, la problemática legislativa no puede tratarse aisladamente del sistema institucional en su conjunto. Es preciso partir de una visión y tratamiento integral, sea de las funciones de representación, como también de las demandas de participación social con el objeto de reforzar la legitimidad del Estado de derecho.

#### 1.4.2. Los problemas principales

Partiendo de considerar como el objetivo fundamental -que deberá orientar al desarrollo y perfeccionamiento de la institucionalidad democrática en Argentina- a la dinamización de las funciones de representación y participación para que la sociedad nacional se movilice y ejerza su protagonismo alrededor de las instituciones legítimas, se descubren como problemas importantes para ser resueltos:



- a. La crisis de los mecanismos de control social.
- b. La expresión de la pluralidad y la formación del consenso.
- c. La participación sociopolítica y la construcción de un gobierno legítimo.

#### 1.4.3. La crisis de los mecanismos de control

La realidad actual de la sociedad argentina puede ser caracterizada a través de ciertas dimensiones relevantes que a la vez apuntan y orientan sobre las políticas a adoptar en orden a realizar la integración sociopolítica de la población dentro de los marcos del ordenamiento democrático:

- a. Las diversas capas de la población argentina muestran una alta tasa de politización y una frecuencia importante de opciones ideopolíticas tomadas. Ello implica que el pueblo argentino no sea prescindente en las definiciones sobre el ordenamiento político y que participe activamente en todos los aspectos que incumben al proceso del poder.
- b. El espectro de opiniones y posiciones políticas está cubierto por los partidos y movimientos políticos cuya actuación se reconoce como legítima, no existiendo sectores significativos que se opongan a las reglas de juego de la democracia constitucional.
- c. El sistema de partidos, caracterizado por ideologías distintas y no antagónicas, se expresa en un pluralismo moderado.
- d. Frente a la vocación participativa de todos los sectores de la población, se advierte una crisis de aquellas instituciones tradicionales de control social que fueran recreadas en cada gobierno de facto y que han devenido en mecanismos exclusivamente represivos y decrecientemente exitosos en su función.
- e. Teniendo en cuenta las distorsiones generadas por el régimen autoritario, se advierte la vocación generalizada por orientar las instituciones públicas hacia la resolución pacífica y concertada de los conflictos sociales. Para ello, se reclama la actuación de los órganos de poder en su función sustantiva de orientar el comportamiento social y reduciendo al mínimo el

recurso a la coerción.

Estas características de la actualidad argentina, dicen sobre la necesidad de reordenar las metas de institucionalización de modo que la participación del pueblo se efectivice en lo que incumbe a: elección de dirigentes, transferencia del poder, toma de decisiones y asignación de recursos. De esta manera se podrá reforzar la confianza del pueblo en sus instituciones y, consecuentemente, efectivizar la estabilidad del sistema democrático.

#### 1.4.4. Pluralidad y consenso

La sociedad argentina se ha caracterizado siempre por exhibir un alto nivel de diferenciación y pluralidad social como consecuencia del proceso de movilidad y ascenso creciente en el nivel sociocultural de la población. Esta situación ha operado tradicionalmente como condición favorable a la institucionalidad democrática, en la medida que la democracia requiere de diversidad de opciones y preferencias representativas de la complejidad social y que puedan armonizarse en la síntesis dinámica del disenso y pluralismo políticos.

En los últimos años, sin embargo, aquellas características del desarrollo económico-social que el país experimentó continuamente, durante varias décadas, se han resentido en forma sensible, dejando un saldo de frustración y exacerbación de las contradicciones sociales que operan como riesgos de inestabilidad.

Se impone en consecuencia, la necesidad de atender adecuadamente a tales efectos, mediante la instrumentación de nuevas formas de canalización y tratamiento de las demandas existentes. De no adecuarse el sistema institucional a tales requerimientos, se corren serios riesgos de llegar a una fragmentación ideológica de la comunidad nacional, como consecuencia de un proceso de desorganización que se explica en la oposición de intereses antagónicos sin posibilidad de resolverse con un grado mínimo de consenso.

No obstante lo mencionado, hay que preservar la naturaleza plural de la sociedad argentina frente a los factores de desagregación, pero buscando los instrumentos necesarios para traducir dicha pluralidad social en pluralismo político, o sea, en la instauración de un modelo de convivencia entre los diversos sectores significativos -políticamente- que refuerce la legitimidad del sistema democrático.

Ello significa impulsar el desarrollo político del país traduciendo la diversidad de intereses y necesidades sociales en opciones políticas distintas y competitivas que, simultáneamente, confluyan en la formación de la voluntad de gobierno de la propia sociedad.

La democracia es, por una parte, la manifestación de un modelo de convivencia que acepta el disenso y promueve el pluralismo; por otra parte, la democracia busca la realización del bien común y en tal sentido, es una forma de gobierno que actúa sobre la base del consenso fundamental de la población respecto de:

- las instituciones de representación pública;
- las reglas de juego -modo de ejercicio de la vida democrática;
- los roles de los actores políticos y autoridades públicas.

Sin una base de consenso fundamental, expresado activamente en el reconocimiento y defensa de la legitimidad democrática, ningún régimen puede actuar con eficacia. En la Argentina, esta afirmación adquiere una vigencia preponderante pues el desafío democrático consiste en lograr la instauración de un ordenamiento socio-político que asegure la resolución concertada y pacífica de los conflictos que se producen en el seno de la sociedad.

Suscribir un nuevo "Contrato Social" entre todos los sectores sociales significativos debería constituir la tarea a impulsar para hacer efectiva la formación de un consenso básico. Consenso que se irá reforzando en la práctica democrática, a medida que las instituciones de representación y administración gubernamental se tornen más confiables y eficaces para solucionar los problemas del país. En síntesis, se puede decir que la formación del consenso

está estrechamente relacionada con dos aspectos centrales:

- la legitimidad atribuída a los mecanismos constitucionales para asegurar la convivencia democrática;
- la adhesión activa de la población a los grandes objetivos y metas que la Nación siente como necesarias para alcanzar la plenitud de su desarrollo.

#### 1.4.5. Participación y gobierno legítimo

En la Argentina surge la necesidad de adecuar la estructura normativa que orientará el comportamiento social, a las nuevas aspiraciones y exigencias de participación de la comunidad en el manejo de la cosa pública. El retorno al Estado de derecho no puede plantearse en el campo limitado de la automática restauración institucional del régimen democrático.

La nueva institucionalidad no tendrá como propósito fundamental el de instaurar un régimen de control social, sino que deberá tender a promover la participación protagónica del pueblo para reiniciar el proceso de integración nacional, de una manera voluntaria y consciente. Buscará el consenso pero con alto grado de legitimidad, defendiendo el principio de que no hay democracia legítima sin imperio de la soberanía popular.

Lograr la instauración de un sistema institucional donde la autoridad se legitime en el reconocimiento activo del pueblo, requiere la consolidación de estructuras e instituciones que despierten la confianza y credibilidad de la población. Sobre esta base, las relaciones entre gobernantes y gobernados -vinculación política fundamental en toda comunidad organizada- serán funcionales con la voluntad de gobierno y las aspiraciones de cambio de la sociedad.

Consecuentemente, se impone la planificación de una estrategia de actualización y adecuación de las instituciones existentes en el sentido de compatibilizar la institucionalidad formal de la república democrática a la constitución material de la Nación. Hay

que atender, por una parte, a la reestructuración del sistema institucional considerado integralmente y, por otra parte, a la dinamización funcional de los órganos de poder y de administración del Estado democrático.

El objetivo necesario será el de la resolución pacífica de los conflictos sociales, es decir, el tratamiento civilizado de los problemas que deberán encaminarse por la transacción y la negociación dentro del marco institucional vigente.

El principio fundamental de gobierno que orientará el proceso de democratización, será el de la eficacia, concebida como capacidad de respuesta oportuna a los problemas que presenta la sociedad en sus diversos aspectos.

La participación será el modo que asegure la democratización de la sociedad, provea a la legitimidad del Estado de derecho. Participar significa actuar efectivamente en los procesos que llevan a la formulación de políticas públicas y toma de decisiones; es la incorporación del pueblo para que se realice el anhelo de toda comunidad, que es la de ser autogobernada.

Al mismo tiempo, la participación tiende a garantizar la realización del bien común, al que sólo se llega mediante la eficacia en los actos de gobierno y del control político que los representantes legítimos de la ciudadanía están en el deber de ejercer desde la función parlamentaria.

#### **1.4.6 El Poder Legislativo: naturaleza y funciones**

Tal como lo hemos afirmado precedentemente, la mayoría de los actores políticos en el país, comparte la convicción según la cual no habrá continuidad democrática legítima en la Argentina si no es en virtud de la consolidación de la institución legislativa en el libre cumplimiento de sus fines propios.

De ello se deriva la necesidad de diseñar e implementar una estrategia adecuada que institucionalice la función legislativa como mecanismo esencial para realizar las aspiraciones políticas de la comunidad.



La primera cuestión que -en este contexto- interesa resolver, es la que se refiere a la naturaleza de la función legislativa en la democracia moderna y, particularmente, en la situación transicional que ofrece la República Argentina. Precisar claramente la naturaleza del Poder Legislativo, su verdadera "razón de ser" en un proyecto de sociedad democrática es el paso inicial en la tarea de modernización institucional en que estamos comprometidos. En consecuencia, las preguntas fundamentales tienen que ver con:

- a. Las posibilidades y limitaciones que ofrece la estructura parlamentaria para integrar las expectativas de participación;
- b. las posibilidades de ejercer un control político efectivo;
- c. las posibilidades de participar en la formulación de políticas, entendiendo que la naturaleza del Poder Legislativo está dada por sus atributos y características, esenciales para determinar el carácter democrático de un régimen de gobierno.

En todo régimen democrático el Poder Legislativo es su institución distintiva. Allí tienden a realizarse las aspiraciones de representación política de la comunidad en el proceso del poder a nivel nacional. Aún en aquellos sistemas formalmente totalitarios, como lo son la URSS y las democracias populares de Europa Oriental, se respeta el funcionamiento -más o menos supervisado- de estructuras deliberativas que responden al modelo de gobiernos de Asamblea. Es que todo Estado necesita de algún grado de legitimidad popular para funcionar con un mínimo de consenso.

Dentro del espectro de las democracias constitucionales de occidente, el rol asignado al Parlamento es de mayor protagonismo (formal y sustantivo), atendiendo a la premisa básica de toda democracia: el autogobierno de la comunidad.

Aquel principio de la filosofía política conservadora, según el cual a la gente le interesa ser bien gobernada antes que autogobernada, ha sido la cuna de regímenes elitistas y oligárquicos de todo signo, fundados en el desprecio por la libre participación del pue-

blo en la definición de sus problemas y en la decisión de los asuntos públicos.

Esta naturaleza, que hace a la "razón de ser" del Parlamento en cualquier democracia constitucional, se traduce en funciones que es preciso redefinir teniendo en cuenta lo siguiente:

- Lograr un desarrollo equilibrado entre las funciones principales: legislación y control político.
- La función de legislar compromete al Poder Legislativo en la formación de la voluntad estatal, es decir, en la voluntad de gobierno de la comunidad, en la medida que otorga el marco normativo básico para orientar la conducta de gobernantes y gobernados. Por lo que la elaboración de las leyes deberá orientarse preponderantemente hacia la realización del bien común.
- El Poder Legislativo deberá perfeccionar la realización de sus tareas legislativas mediante un tratamiento amplio de aquellos temas relevantes que incumben a la política, terminando de esta manera con el estilo legisferante que convierte a dicha institución en un ámbito exclusivamente normativista.
- Con respecto al control político, el Poder Legislativo dispone del derecho de interpelación y encuesta, atribuciones que es preciso robustecer para garantizar su ejercicio sin violentar el principio constitucional del equilibrio de poderes.

De acuerdo a lo mencionado, la función legislativa tenderá en forma creciente a la realización del bien común; en este marco, la ley será producto de la voluntad de instaurar una democracia social, antes que una solución de equilibrio entre los diversos intereses representados.

En este punto cabe recordar que los representantes parlamentarios no son delegados fiduciarios ni gestores de intereses sectoriales, sino expresión directa de la totalidad del "pueblo de la Nación", por lo que su actuación no puede estar condicionada a exigencias diferentes de aquellas que hacen al logro del bien común.

Algunas constituciones extranjeras establecen expresamente que los representantes parlamentarios no tienen otro mandato que el de cumplir de acuerdo con su conciencia, por lo que la tarea del parlamentario deberá realizarse con absoluta libertad de acción. Ello, de ninguna manera significa relativizar el principio de la responsabilidad política y el de dar respuestas a la población sobre lo actuado.

En nuestro país, la doctrina constitucional se inclina por dicha posición, y afirma la responsabilidad del parlamentario ante la totalidad del pueblo de la Nación. De allí que la delegación de poderes que la ciudadanía deposita en el representante elegido puede ser revisada en cada acto electoral.

Todo legislador es representante del pueblo y, por consiguiente, representante virtual de sus electores sin sacrificar su condición primera. El mandato legislativo cumple una función primordial, cual es la de hacer posible la integración política a través de la participación de su cuerpo electoral.

Sin embargo, la realidad del proceso del poder ha introducido modificaciones en la práctica que presionan por cambios en la fisonomía tradicional del Poder Legislativo. Este, no es ya la reunión de procuradores de intereses hostiles ni de teóricos representantes del interés general.

El Poder Legislativo expresa un carácter dualista, en la medida que reúne la representación de intereses sociales y políticos diferentes y, por otra parte, detenta el poder de decisión a través de la legislación, que es el producto de la voluntad de unidad política de una Nación.

#### 1.4.7. El Poder Legislativo en la actualidad

Al abordar la problemática que supone la reestructuración del Poder Legislativo en nuestro país, no podemos ignorar la situación real por la que atraviesa la institución legislativa en casi todos los regímenes democráticos -principalmente las democracias occiden-

tales-. En efecto, desde la segunda posguerra ha operado una tendencia generalizada a la predominancia de la rama ejecutiva y al fortalecimiento de las estructuras de administración gubernamental por sobre la función legislativa.

#### 1.4.8. Poder Legislativo y democracia de masas

Aunque sea de modo referencial, cabe señalar que con la emergencia y desarrollo de la sociedad de masas, y consiguientemente, de las democracias extensas o ampliadas -sobre todo en los países industriales de occidente- ha comenzado también lo que algunos han denominado como crisis contemporánea del parlamentarismo. Ello ha llevado a cuestionar y revisar el rol que le atribuye al Parlamento la concepción liberal originaria -siglo XIX- dentro del marco de un equilibrio estático entre los tres poderes constitucionales.

Dicha crisis ha planteado los términos de la problemática política contemporánea, en el sentido de las nuevas exigencias que se le plantean a la democracia actual: profundización de los contenidos de la participación popular, efectivización del pluralismo político y eficacia en los actos de gobierno.

Lo relevante es que la realidad mundial de las últimas décadas muestra que los diversos sistemas democráticos han reforzado notablemente el liderazgo político de los gobiernos (jefes y gabinetes) en detrimento de la actuación preponderante del Parlamento. Hay quienes sostienen que esta situación está llevando paulatinamente a una pérdida de poder y presencia protagónica por parte del electorado.

En aquellas democracias parlamentarias clásicas, como es el caso del Reino Unido, el proceso mencionado no ha llegado a invalidar la actuación del Parlamento que, por el contrario, mantiene su vigencia y legitimidad en el proceso de poder. Sin embargo, aún en dicho país no puede desconocerse la relevancia alcanzada por el primer ministro, quien dentro de los cánones impuestos por la responsabilidad parlamentaria en Gran Bretaña, ha logrado manejarse con suficiente autonomía, relati-

zando el poder de control parlamentario, sobre todo en épocas de crisis.

En los países con tradición parlamentaria clásica, cuyo ejemplo típico es Gran Bretaña, el Parlamento constituye la institución central y el eje vital del sistema democrático. Al ejercer el derecho de nombrar los miembros del gabinete y de conformar el gobierno, el Parlamento se convierte en un instrumento de control y cogobierno, en forma simultánea.

De esta manera se explica la vigencia del principio de responsabilidad gubernamental, por el cual el gabinete debe responder de sus actos al Parlamento, y mediatamente al electorado, que cumple un rol determinante en la decisión de aspectos fundamentales que incumban a la marcha del gobierno.

Sin duda, el aspecto central en las democracias parlamentarias está dado por la importancia fundamental que reviste el electorado, en tanto se constituye en el árbitro de la integración entre el gabinete y el Parlamento. Ningún gobierno puede sostenerse si no cuenta con la mayoría de los representantes parlamentarios, en cuyo caso puede proceder la disolución del Parlamento y convocatoria a elecciones para que la ciudadanía, emitiendo su veredicto, conforme una nueva mayoría representativa.

En los sistemas de corte presidencialista, el presidente de la Nación se constituye en la institución central del sistema gubernamental y, en tal sentido, es el principal responsable ante el pueblo de la Nación, por la marcha del gobierno. No le cabe -al presidente ni a sus ministros- responsabilidad directa ante el Parlamento, el que, por otra parte, puede ejercer control político de gestión, hasta el límite de la destitución. El juicio político es la única forma de destitución que puede arbitrar el Parlamento y, debido a su complejidad, se hacen muy remotas las posibilidades de aplicación.

La naturaleza del Parlamento le deviene de su rol de contrapeso, en el marco del principio de independencia de los tres poderes constitucionales. Por ello, el Parlamento no gobierna ni cogobierna, su rol está definido por la función legislativa, mediante la cual

participa en la formación de la voluntad estatal.

En nuestro país, la atribución definitiva del Parlamento está dada por la legislación; así lo expresa claramente Joaquín V. González cuando afirma que la soberanía popular se delega en el Congreso Nacional para la función de legislar -cabría recordar aquí que la institución parlamentaria cumplió principalmente esa función mientras no tuvo vigencia la Ley Sáenz Peña, sancionada en 1912. La incorporación de las minorías planteó el problema del control de gestión como política de oposición democrática.

Hoy surgen en Argentina el dilema de cómo adecuar la función legislativa para dotarle de mayor dinamismo y eficacia, respetando el marco de integración institucional determinado en la Constitución nacional.

Hay que lograr un Poder Legislativo que desarrolle su tarea con mayor iniciativa y atendiendo a los grandes temas y problemas que requieren ser normativizados. Hay que lograr un Poder Legislativo que funcione como ámbito de preparación en la toma de decisiones, ampliando su participación a la formulación de políticas, además, de lo propio a la elaboración de leyes.

Hay que lograr un Poder Legislativo que ejerza efectivamente el control de gestión de los actos de gobierno, mediante mecanismos de naturaleza consultiva y revisora.

Hay que lograr un Poder Legislativo que opere como instancia de representación integral del pueblo, donde aquellas estructuras intermedias, distintas de los partidos políticos, pueden hacer conocer su opinión y expectativas para complementar los contenidos de la representación exclusivamente política. Ello redundará en beneficio de la viabilidad del sistema democrático en su conjunto.

#### 1.4.9. Los factores principales

Sería muy largo enunciar y explicitar los factores que han concurrido para determinar la tendencia descripta. Sin embargo, y a los efectos de adoptar un enfoque adecuado y actual para evaluar la función del Parlamento en nuestro país en la actualidad, cabe señalar,

sin ánimo de ser taxativo, tres fenómenos que convergen en definir la situación presente:

- a. La tecnologización de los procesos de gobierno -sobre todo en sus fases administrativa y ejecutiva- que exige a los poderes legislativos una adecuación en términos de eficacia de funcionamiento, y rapidez en la toma de decisión para cooperar con la voluntad del Estado.
- b. La actuación de los partidos políticos, que es crecientemente predominante y tiende a monopolizar la participación política, con los consiguientes riesgos de formalización y burocratización de las relaciones de poder en la sociedad.
- c. La democracia de masas, consecuencia directa de la ampliación del sufragio y extensión de la participación popular, se traduce en exigencias por un mayor pluralismo orgánico, en el cual todos los sectores de la comunidad buscan tener un espacio de reivindicación y participación efectiva.

La tecnologización como proceso típico y característico de la sociedad industrial, tanto en las avanzadas que han entrado en la etapa de la robotización y automatización acelerada, así como también en aquellas sociedades que aún se encuentran en etapas intermedias o en vías de industrialización. En todos los casos, el ámbito de lo político y de las relaciones de poder no ha permanecido ajeno a la influencia de dicho fenómeno. Por el contrario, las mutaciones estructurales que han operado en el mundo industrializado después de la segunda guerra ha llevado a pensar seriamente en los riesgos que entraña el surgimiento de la tecnocracia como detentadora inapelable de la racionalidad técnica, y aspirante a monopolizar la racionalidad política en la sociedad.

Como consecuencia de este proceso de tecnologización avanzada, se destacan algunas consecuencias que caracterizan a la actualidad política:

- a. El principio deliberativo, que constituía la garantía de la racionalidad política y social en la democracia liberal, y ase-

guraba un proceso democrático y legítimo en la toma de decisiones, ha dado lugar al principio de la eficacia administrativa en la asignación de los recursos disponibles, como la preocupación central en los sistemas políticos actuales. Todo ello ha determinado un reforzamiento de la tarea gubernamental en sentido estricto y la preeminencia del rol específicamente ejecutivo. Es el reforzamiento y consolidación del Estado administrador. Concomitante con ello se produce una concentración excesiva del poder de decisión, y una acumulación de funciones y tareas en la órbita del Poder Ejecutivo, que robustece la calidad técnico-burocrática del Estado. Las democracias constitucionales han ido transitando desde un Estado legislador a un Estado administrador, que en algunos casos supedita la realización del bien común a los criterios de "posibilidad técnica o administrativa". La Argentina de los últimos años es un ejemplo en tal sentido. Por ello, la función de control político del Parlamento debe tener como objetivo la realización del bien común y, consecuentemente, exigir eficacia en la administración de gobierno.

- b. Otro fenómeno es el que surge de considerar al Estado, más allá de sus funciones administrativas, como promotor y canalizador de la participación popular, con la finalidad de reforzar el proceso de integración nacional. La Argentina no ha completado la integración socio-política. En tal sentido deberá atender a la ampliación y profundización de la participación social y política así como a la complejidad y nueva calidad de las demandas que la población postula ante los órganos de decisión.

#### 1.4.10. Los partidos políticos

El segundo aspecto relevante corresponde a la presencia y actuación de los partidos en el sistema político, y a su calidad de canal de representación ante los órganos del Estado.

Es sabido que la democracia moderna es cada vez más una democracia de partidos, en la medida que éstos operan como órganos de vinculación predominante entre el pueblo y el gobierno, a través del prin-



cipio de monopolización de las candidaturas para cargos electivos. Algunos autores sostienen que la tendencia es incluso hacia una democracia entre partidos.

De esta manera, resulta central la importancia de los partidos y del sistema de partidos que existe en la sociedad. El sistema de partidos, en tanto refleja el orden de las opciones políticas de la población, condiciona el modo de representación en la estructura parlamentaria y, por ende, la distribución del poder en su interior. De allí que por lo menos dos aspectos sean destacables en este punto:

- a. La magnitud de la cobertura que expresan los partidos, en términos de su ámbito de reclutamiento -el grado de representatividad social-.
- b. La determinación del sistema electoral y de representación, que deberá acercarse lo máximo posible a la realidad que ofrece la diversificación de las opciones políticas.

El caso argentino es un tanto particular, en el sentido de que ha mantenido con bastante perdurabilidad una estructura de partidos, que algunos juzgan de tendencia bipartidista, pero que en la realidad se ha comportado como configurada por un partido predominante y otro partido principal. Donde además, la distancia ideológica es reducida y donde la competencia tiende a aproximar los caudales electorales respectivos. Partido Justicialista y Unión Cívica Radical representan el 92% del electorado, y el resto se dispersa en una multiplicidad de estructuras menores, muchas de ellas sin relevancia a nivel nacional.

De esta manera, pareciera que la tendencia es de llegar a una competencia máxima entre los principales partidos, que garantice la alternancia en el poder. Aún no se advierte la existencia de partidos bisagras, o de partidos-centro -por su ubicación espacial y no ideológica- que pudieran llevar al esquema argentino a un comportamiento electoral de coaliciones, como ocurre en la República Federal de Alemania.

El sistema electoral y de representación -distribución de escaños- debe tomar en consideración la realidad del aspecto partidario para determinar regímenes que refuercen la estabilidad democrática.

Por de pronto, no cabe duda de que todo ordenamiento en tal sentido debe partir del reconocimiento y defensa del principio mayoritario. El partido mayoritario debe contar con el poder suficiente para gobernar, mientras que los partidos minoritarios o perdedores deberán ejercer su función de opositores -oposición responsable dentro del marco institucional aceptado.

#### 4.11. Organizaciones intermedias

La democracia constitucional en la Argentina funcionó como sistema de equilibrio hasta 1930, produciéndose -posteriormente- la decadencia de este género que, salvo los interregnos democráticos posteriores, ha incidido en la regresión de nuestra vida institucional.

Así también es por todos aceptado, que el sistema político argentino adolece de una incapacidad histórica para absorber los cambios operados en la sociedad, en la medida que se traducen en demandas de participación creciente, dirigidas a los órganos del Estado. Las aperturas del sistema político en 1916 y en 1946, tendientes a completar el proceso de incorporación e integración del pueblo en sus instituciones, se vieron frustradas sistemáticamente por el retorno de los intereses oligárquicos que buscaron ejercer el control absoluto sobre la estructura gubernamental y el proceso de poder a nivel nacional.

Mientras, por otra parte, se ha acrecentado la presión participativa de la población, expresada en:

- a. Demandas de contenido novedoso que responden a las nuevas situaciones planteadas por el desarrollo económico y social.
- b. La emergencia de sectores sociales organizados que no encuentran canales de expresión y representación legítimos.

En este contexto se explica la crisis del sistema político argentino, y los efectos que acarreó a nivel de las estructuras de representación política, y particularmente, del funcionamiento parlamentario.

El Estado argentino posterior a 1930, presenta las características de un "Estado desbordado" por las demandas y reivindicaciones sociales, que no puede procesar por "incapacidad política" de los grupos que detentan el poder en ese momento, y por la inconsistencia institucional de un Estado elitista. Esta situación se resuelve en el recurso al fraude y a la proscripción electoral, retardando por más de una década la materialización del proceso de integración social y política del país.

A partir de 1946, el nuevo Estado democrático llevará a cabo aquella integración, redimensionando las estructuras tradicionales del Estado elitista y posibilitando la incorporación política de vastos sectores sociales, hasta entonces marginados del proceso nacional.

La Argentina -a partir de 1946- inscribe su proceso de incorporación masiva de la población al sistema político, paralelamente con el auge de la democracia social y el constitucionalismo social, que generalizó en Europa al terminar la segunda guerra. La dinámica universal, en este sentido, se planteaba la participación de aquellos sectores sociales significativos con intereses distintivos -trabajadores, empresarios, juventud, ancianidad, etc.- que presionan por el redimensionamiento del Estado para adecuarlo a las expectativas de justicia social.

Cabe recordar aquí que la Constitución argentina de 1949, se reconoce en el espíritu social de otras constituciones extranjeras, como la Constitución italiana de 1947 y, posteriormente la Ley Fundamental de Bonn de 1949, instrumentos jurídicos que incorporan todo lo referido a los derechos sociales, de modo de perfilar la organización de Estado con amplia participación popular, a través de las organizaciones intermedias no políticas.

El reconocimiento de los derechos sociales, en nuestro ordenamiento constitucional -art.14 bis, después de la derogación de

la Constitución argentina de 1949- no hace otra cosa que reflejar el verdadero estado de situación que caracteriza a la sociedad argentina en pleno proceso de industrialización y urbanización.

En nuestra época, el ordenamiento institucional también busca reflejar la verdadera y auténtica constitución material de la Nación, la existencia de importantes organizaciones intermedias, de índole gremial y/o representativas de intereses sociales distintivos, aunando a la emergencia y desarrollo de nuevas reivindicaciones sobre condiciones de vida y de trabajo de la población, llevan necesariamente a pensar en la instrumentación de mecanismos institucionales que aseguren un espacio de expresión y participación a las organizaciones populares. La redefinición del sistema de convivencia en la sociedad argentina no puede desconocer esta realidad y agotarse en la mera restauración de los derechos y garantías individuales. Es preciso incorporar toda la riqueza de la experiencia social del pueblo organizado disponiendo ámbitos orgánicos de actuación y participación en el sistema representativo. A tal fin, la institución parlamentaria debería orientarse hacia el logro de una representación integral de la Nación, complementando la función representativa a cargo de los partidos políticos, con la existencia de órganos consultivos -representativos de organizaciones intermedias--para formular políticas en materia de desarrollo económico- social.

La institucionalización de los grupos de intereses es un principio de buen funcionamiento para el régimen democrático. El desafío institucional consiste, precisamente, en incorporarlos con tareas específicas en el marco funcional del Estado de derecho para que la resolución de los conflictos opere en el centro mismo del sistema político, sin que ello implique violentar los contenidos esenciales de la representación democrática.

#### **1.4.12. Poder Legislativo y equilibrio de poderes**

La dinámica impuesta por la democracia de masas en los Estados constitucionales modernos ha llevado a relativizar el principio de la división y equilibrio de los tres poderes (Ejecutivo,

Legislativo y Judicial) tal como fué concebido por el liberalismo político del siglo pasado.

Las exigencias planteadas por el desarrollo socioeconómico, sobre todo en lo que respecta a gobernar sociedades con niveles de complejidad creciente y, donde el proceso de toma de decisiones se convierte en el foco central para la integración política de la comunidad, confirma situaciones novedosas y desafiantes para la propia concepción y práctica de la democracia.

Sin duda, hoy como ayer, el principio constitucional de independencia de los poderes, constituye una garantía democrática frente a los riesgos autoritarios que entraña la concentración del poder de decisión político en uno de los órganos del Estado. Pero, en nuestros días, no se puede asegurar que el equilibrio de los poderes sea condición suficiente para la viabilidad democrática.

Las sociedades modernas y, particularmente la sociedad argentina, requiere de la descentralización funcional del poder de decisión, sin que ello implique un menoscabo a la capacidad de gobierno ejercida a través de los órganos del Estado. Ello significa que el proceso del poder a nivel nacional y su transformación en voluntad estatal de gobierno convoca a todos los poderes constitucionales para actuar en forma coordinada e integrada y no como compartimientos estancos.

En nuestro ordenamiento constitucional, el Parlamento no gobierna pero colabora, a través de la elaboración de las leyes que configuran el marco normativo básico para la acción gubernamental y del control de gestión sobre los actos de la administración del Estado.

A diferencia de los regímenes parlamentaristas, donde el Parlamento y el gabinete funcionan en estrecha interdependencia por la integración de sus funciones propias; en nuestro caso, el Parlamento y la rama Ejecutiva tienden a coordinar sus actividades y funciones para realizar la voluntad de gobierno de la sociedad.

Por ello, la tarea de control político a cargo del Parlamento debe ser ubicada en términos de una cooperación fundamental que lleva a controlar el poder del Ejecutivo para tornarlo más eficaz

-en las respuestas a las necesidades de la población y no para entorpecer la realización de los objetivos gubernamentales. Un parlamento negativo es aquél donde predominan los "instintos gremiales" -intereses de grupo- y sin capacidad para buscar la realización de la voluntad general.

Por todo ello compartimos la posición de Karl Lowestein cuando sostiene que en la moderna democracia de masas no basta con la tradicional división de poderes sino que es preciso ubicar cuatro detentadores fundamentales del poder -Poder Ejecutivo, Parlamento, justicia y electorado- los cuales posibilitan una nueva funcionalidad política en la democracia moderna.

De la consideración del electorado como un detentador del poder, se deriva una serie de propuestas y mecanismos de democracia directa -referéndum, plebiscito, etc.- que las nuevas constituciones contemplan con la finalidad de posibilitar la participación efectiva de la población en el tratamiento de asuntos públicos.

En este contexto, la función del Parlamento deja de ser, exclusivamente, la elaboración de las leyes y la de instituirse en contrapeso del Poder Ejecutivo, en el marco de un equilibrio estático, para convertirse en la institución estratégica de la dinámica democrática.

A través de él se expresa el electorado con exigencias sustantivas de control de gestión y también con demandas específicas que hacen a la formulación de las políticas públicas.

El desafío consiste en configurar un modo eficaz de funcionamiento legislativo que "colaborando con la voluntad estatal, controle de modo ininterrumpido la administración de gobierno". Para ello, hay que evitar un comportamiento legislativo que sea mero legitimador de la política del Ejecutivo y, por otra parte, un legislativo negativo que recurra en forma abusiva a los mecanismos de control generando situaciones de bloqueo difíciles de superar por la vía constitucional.

Max Weber sostenía, en oportunidad de la preparación de la Constitución de Weimar, que el Parlamento debe ejercer su función

de control recurriendo al "derecho de encuesta" y haciendo un uso eficaz del mismo. El derecho de encuesta -sostenia- cumple una función educadora para el pueblo, y los comités parlamentarios deben ser las instancias donde dicha función se realice plenamente. Ello debe acompañarse con la publicidad de los actos de gobierno, a los efectos de posibilitar el conocimiento popular sobre todo lo que hace al gobierno de la cosa pública.

Publicidad de los actos de gobierno y derecho de encuesta, aseguran la vinculación del pueblo con sus instituciones y refuerzan la viabilidad del sistema democrático.

Atendiendo a tales características, la función parlamentaria se ubica como un momento en el proceso general del poder -toma de decisiones, ejecución y control-, las cuales son a su vez las tres funciones primordiales de todo sistema político.

La participación del Parlamento en lo que incumbe a la formulación de políticas, le posibilita incidir en la toma de decisiones y reforzar la eficacia en las tareas ejecutivas. La necesidad de responder en forma rápida y eficaz a las necesidades planteadas por la sociedad de masas ha llevado a reforzar el liderazgo de la rama ejecutiva en muchos países, en detrimento de la acción parlamentaria. Este fenómeno que ya mencionáramos precedentemente ha afectado a todas las democracias constitucionales; entre ellas, los regímenes parlamentarios clásicos -Gran Bretaña- y otros de "parlamentarismo moderado", -República Federal de Alemania-, han logrado controlar la tentación del autoritarismo ejecutivo posibilitando una actuación plena al Poder Legislativo y al Poder Judicial (Tribunal de Garantías Constitucionales en la R.F.A.).

Frente a estas tendencias, cabe señalar que los efectos perniciosos se producen en:

- a. la concentración abusiva del poder de decisión;
- b. la acumulación de demandas para ser resueltas por la instancia del Poder Ejecutivo, planteando serios problemas de gobernabilidad al sistema democrático.

En consecuencia, la independencia del Parlamento como órgano del Estado debe mantenerse en un marco de equilibrio dinámico y relación funcional con los otros poderes constitucionales. La interdependencia entre los mismos, con funciones distintivas y complementarias, hace a la viabilidad del sistema en su conjunto.

Finalmente, la viabilidad democrática se alcanzará mediante la estabilidad de las instituciones y su aceptación por parte de la población. Estas condiciones son las que otorgan al Estado democrático la legitimidad requerida para funcionar.



### 1.5. Síntesis de los problemas considerados

Como ha podido verse, los regímenes políticos autoritarios, la escasa participación social, la concentración del poder en el poder ejecutivo con escasa intervención del legislativo, los estilos de formulación de políticas públicas, y las concepciones doctrinarias provenientes del derecho y la economía, son factores determinantes de comportamientos burocráticos en organizaciones públicas.

Podemos razonablemente suponer que un cambio de condiciones provocará en el corto plazo cambios en dichos comportamientos?

Si bien la democracia participativa puede considerarse condición necesaria para la desburocratización de organizaciones públicas; será también condición suficiente?

Una cultura administrativa largamente consolidada mediante valores, normas y rituales burocráticos, no es fácilmente reemplazable por otras a partir de un mero cambio de condiciones contextuales.

La consolidación de determinadas pautas culturales hace que las organizaciones públicas desarrollen sus propias reglas de juego, actuando como variables independientes, con capacidad de condicionamiento al resto de las mencionadas.

En tal sentido, las burocracias públicas pueden tener influencia sobre el desarrollo político y social de una comunidad. No es infrecuente observar organizaciones públicas resistentes a los intentos de reforma impusados a partir de regímenes democráticos, o bien cercenando la participación social mediante el bloqueo de canales de acceso aprovechando los justificativos que brinda un sistema normativo complejo.

La burocracia en las organizaciones públicas ha desarro-

llado y perfeccionado su propio sistema de intereses, interactuando de igual a igual con los distintos factores de poder político y social.

### 1.6. Las soluciones posibles al problema planteado

Las soluciones tradicionales a los problemas enunciados han consistido, históricamente, en iniciar actividades de reforma administrativa caracterizadas por ser:

- globales: pretendieron abarcar toda la Administración Pública.
- de corto plazo: instrumentaron acciones que debían alcanzar resultados inmediatos.
- elitistas: fueron diseñadas por "equipos especiales de trabajo", organizaciones de planificación administrativa, u organismos staff en general, con escasa participación de la administración y de la sociedad en su conjunto.
- administrativas: confiaban en el éxito de ciertas herramientas administrativas, con supuesta potencialidad de transformación (organización y métodos, presupuestación por programas, etc.).

La idea que se impulsa no pretende invalidar "per se" ninguna de las propuestas ensayadas en el pasado. Por el contrario, tiene la intención de revalorizarlas, en la medida que ellas estén incluidas en un pensamiento estratégico de reforma administrativa.

Dicho pensamiento estratégico deberá combinar adecuadamente las reformas globales, con las reformas sectoriales en ciertos organismos públicos específicos; los resultados a corto plazo, con otros que los vayan encadenando en acciones de mediano y largo; la formación de una clara inteligencia formuladora de propuestas, con la amplia participación de diferentes sectores so-

ciales interesados en los temas públicos; la utilización de tecnologías administrativas, dentro de programas más abarcativos de transformación de la cultura organizacional.

La elaboración del pensamiento estratégico derivará finalmente en programas y proyectos específicos. Sin embargo, las soluciones en materia de reforma administrativa no pasan sólo por la lógica de un buen diseño.

Además, es necesario apelar a grandes decisiones políticas que construyan y pongan en marcha un nuevo orden administrativo global. Este nuevo orden administrativo debe:

- a) surgir de un acuerdo de las fuerzas sociales interactuantes;
- b) ser asumido como un compromiso;
- c) ser doblemente respetado: como parte indisoluble de un orden democrático estable y como herramienta fundamental para el desarrollo económico y social del país.

Cualquiera sea el partido político gobernante, e independiente del rol que éste le asigne al estado, le será preciso contar, indudablemente, con una administración pública eficiente, capaz de instrumentar políticas, canalizar y satisfacer demandas sociales y ejecutar y controlar planes y programas.

El proceso de transformación para la eficiencia que requiere la administración pública debe ser emprendido con un horizonte de largo plazo, el que siendo no menor de diez años, permita la continuada aplicación de políticas coherentes de transformación administrativa; por ello, requiere una previa concertación de las principales fuerzas políticas.

A su vez debe quedar claro que la aludida transformación ocasionará un costo económico y financiero sólo recuperable en el largo plazo, tal como sucede con los habitualmente requeridos para materializar grandes obras públicas. Será preciso tomar conciencia de que, así como no es sensato suspender o cambiar el curso de una obra pública de magnitud en medio de su ejecución, tampoco debería cambiarse un plan de transformación de la administración pública, dado el costo que dicha decisión traería aparejado.

Es por ello que todo plan futuro de reforma administrativa debe formularse, con el voto de las principales fuerzas políticas interactuantes; esto garantizará la continuidad de grandes líneas de política administrativa, las que ejecutadas por estructuras organizativas altamente profesionalizadas, permitirán alcanzar objetivos de transformación, independientemente del partido político gobernante.

### 1.7. Elementos para la formulación de un pensamiento estratégico en reforma administrativa

1.7.1. Eje Global - Sectorial: las reformas administrativas pueden involucrar conceptual y operativamente a toda la Administración Pública. Esta concepción globalista será tenida en cuenta para operar cierto instrumental, cuya aplicación normativa involucra al conjunto de las organizaciones públicas (por ejemplo, reformas a los grandes instrumentos normativos, requieren el uso de concepciones globalistas: Ley de Contabilidad, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Obras Públicas, etc.).

Sin embargo, no debe perderse de vista que el sector público está compuesto por una gran variedad de organizaciones. Cada una de ellas se orienta en función de objetivos diferentes, maneja tecnologías distintas, dispone de una historia, una cultura y un recurso humano especial, se enfrenta con clientelas de distinta naturaleza, etc. Esto exige el reconocimiento de la especificidad (por ejemplo, no es posible transformar organizacionalmente con el mismo criterio una Dirección de Rentas con clientela evasora, que un Hospital Provincial, cuya clientela es demandante activa de servicios).

1.7.2. Eje Corto-Largo Plazo: las reformas administrativas son procesos complejos. Requieren la modificación de condiciones y situaciones largamente cristalizadas. Sus resultados son generalmente evaluables en el largo plazo.

Sin embargo, las reformas administrativas tienen que lograr el apoyo activo del sistema político y la sociedad en general. Y deben hacerlo

en condiciones desfavorables, pues en el pasado los sucesivos intentos de reforma han sido poco exitosos.

En tal sentido, toda estrategia de reforma administrativa tendrá que encararse esencialmente a partir de visiones de largo plazo. Pero necesariamente, deberá contemplar resultados en lo inmediato, que brinden de la población y los políticos el apoyo necesario para seguir en proyectos más ambiciosos. Quizá deba pensarse en incluir microacciones de reforma efectistas, con capacidad de movilizar a la opinión pública en torno del proyecto mayor.

1.7.3. Eje Elitismo-Participación: en general se piensa que las reformas administrativas deben elaborarse mediante el pensamiento de grupos altamente profesionalizados que, desde posiciones "Staff", planifiquen administrativamente por el resto de los actores involucrados. El elitismo ha producido estructuras tecnocratizadas de profesionales que sólo han tenido la posibilidad de pensar (y eventualmente escribir) algo sobre reforma administrativa. Muy pocas veces han podido actuar.

Pasar del pensamiento a la acción requiere complementar la capacidad de pensamiento y formulación de alternativas, con la fuerte involucración de los restantes actores sociales interesados (burócratas, técnicos, políticos, legisladores, usuarios, proveedores, ciudadanía en general).

Sólo a partir de allí será posible llegar a un diagnóstico y una propuesta compartidos, que establezcan bases político-técnicas de alta factibilidad y consenso para la acción.

1.7.4. Eje Estructural-Psico-Social: gran parte de las reformas administrativas giran alrededor de modificaciones estructurales de las organizaciones públicas (Por ejemplo: aquellas que tienen relación con la economía, los recursos, el espacio físico, las tecnologías administrativas, las estructuras, los grandes instrumentos normativos).

Si bien los aspectos estructurales no pueden soslayarse, debe reiterarse aquí la importancia de no dejar de lado los aspectos psicosociales, o si se quiere socioculturales. Trabajar sobre aspectos

de la cultura administrativa será de vital importancia por argumentaciones ya realizadas en puntos anteriores.

1.7.5. Eje de los roles del Estado: es indudable que gran parte de la discusión sobre orientaciones básicas en materia de reforma administrativa, pasa por una definición sobre roles del Estado. Distinta será la orientación de los programas de reforma cuando el modelo de Estado se define de manera más simple o más compleja, es decir cuando el Estado cubre más o menos roles.

Sin embargo, al margen de la definición de roles, es posible encarar programas de reforma administrativa que orienten su acción hacia aspectos no conflictivos con dicha definición. Por ejemplo, una mayor eficiencia en el régimen de compras estatales, será útil de encarar cualesquiera sean los roles que el Estado vaya a desempeñar en el futuro.

2. PROPUESTA DE UN PLAN BASE DE  
REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS  
SECTORES PUBLICOS DE PROVINCIAS



2.1. CONSIDERACIONES GENERALES



Las propuestas que este trabajo ha pretendido desarrollar sólo están referidas a ámbitos intraprovinciales. En tal sentido, se ha respetado el objetivo propuesto, evitando consideraciones que escapen al marco de referencia establecido. Sin embargo, parece útil antes de pasar a la enunciación de medidas de política, poner en claro el conjunto de factores que, desde lo extraprovincial, condicionan las situaciones administrativas en Provincias.

Si bien los factores mencionados en puntos anteriores deben ser tenidos en cuenta para construir un pensamiento estratégico y el posterior desarrollo de políticas administrativas, la cuestión, en el caso que nos ocupa (el de Provincias) no debe perder de vista un marco más general, que permita visualizar las realizaciones institucionales globales Nación y Provincias, y las respectivas mecánicas que tradicionalmente han caracterizado estas relaciones en términos de formulación de políticas públicas.

El problema no es de importancia menor, ha sido abundantemente considerado en el pasado y cobra renovada vigencia hoy día, ante el tratamiento de ciertas decisiones clave. En el caso particular de la reforma administrativa en los sectores públicos provinciales, las decisiones a adoptarse no están desvinculadas de un esquema institucional global que las condiciona.

Gran parte de la cuestión puede resumirse en un solo eje: el de la centralización y concentración del poder.

Nuestras instituciones responden a un patrón organizativo consolidado históricamente. En él prevalecen pautas de concentración en los procesos decisorios, estando éstos, en general, alejados de los ámbitos donde se originan las demandas sociales, y se concilian los intereses sectoriales.

El país está estructurado hacia el puerto en lo geográfico, donde coincidentemente está centralizado el poder. Pero el mismo esquema podemos verlo repetido en provincias, donde lo geográfico y lo decisorio vuelven a coincidir. Del mismo modo, tanto en Nación como en Provincias, los órganos ejecutivos del Estado

prevalecen sobre los legislativos, favoreciendo la imposición sobre el ajuste mutuo de los intereses contrapuestos.

Respondiendo a estos patrones de comportamiento, el Estado y las organizaciones públicas se han estructurado de acuerdo a las siguientes características:

- a) El Estado Nacional con manifiesto poder sobre los Estados Provinciales;
- b) Los Poderes Ejecutivos con atribuciones que relativizan la actuación de los Poderes Legislativos;
- c) Las empresas públicas que deciden en la Capital Federal cuestiones que afectan a Provincias;
- d) Las grandes organizaciones de servicios (salud, educación, vivienda, etc.) que, en general, repiten el esquema del punto anterior;
- e) Las administraciones públicas que, estructuradas piramidalmente, empujan las decisiones hacia la cúspide. Allí el conocimiento de los problemas sociales es más difuso que en la base de la organización; donde se podrían resolver con mayor idoneidad y celeridad;
- f) La ciudadanía, los usuarios de servicios públicos, las organizaciones intermedias y los partidos políticos, se ven progresivamente alejadas de la formulación y el control de políticas públicas; hecho funcional dentro de regímenes políticos autoritarios, pero poco admisible en procesos institucionales democráticos.

Lo anteriormente expresado requiere también enunciar elementos para que, en el desarrollo de un pensamiento estratégico y de políticas de reforma administrativa, las visiones no queden sesgadas sólo hacia aspectos microorganizacionales e intraprovinciales.

Por lo tanto, la reforma de los sectores públicos provinciales no está desvinculada de una reforma del Estado (entendida ésta en su sentido Nacional y Federal), que revierta la tradición administrativa y organizativa en función de nuevos ejes:

- descentralización operativa
- distribución espacial y decisoria del poder
- democracia participativa que aliente la pluralidad y el consenso
- control social de la acción de Gobierno y de la Administración

2.2. ELEMENTOS CENTRALES DE UN PENSAMIENTO ESTRATEGICO

1. La reforma administrativa provincial involucrará conceptual y operativamente a toda la Administración Pública con un criterio global e integral.  
Sin perjuicio de ello, se reconocerá que el sector público está compuesto por una gran variedad de organizaciones, y que cada una de ellas se orienta en función de objetivos diferentes; maneja tecnologías distintas; dispone de una historia, una cultura y un recurso humano peculiar; se enfrenta con clientelas de distinta naturaleza.
2. La estrategia global para la reforma administrativa provincial será diseñada en función de objetivos de largo plazo. Sin embargo, se reconocerá que la reforma administrativa debe lograr el apoyo activo del sistema político y la sociedad en general. Por tal motivo, se deberá contemplar el desarrollo de acciones tendientes al logro de resultados inmediatos, que aseguren credibilidad a los proyectos más ambiciosos.
3. El diseño y puesta en marcha de la reforma administrativa será realizada mediante la participación activa e involucración de los diferentes actores sociales interesados: burócratas, técnicos, políticos, legisladores, usuarios, proveedores de bienes y servicios, ciudadanía en general.
4. La reforma administrativa provincial contemplará simultáneamente la transformación de aspectos estructurales de las organizaciones públicas, sin dejar de lado la operación sobre factores socioculturales.
5. La reforma administrativa provincial no estará desvinculada de una discusión global a nivel nacional y federal sobre roles del Estado.

**2.3. OBJETIVO Y POLITICAS GENERALES**

OBJETIVO GENERAL: transformar la administración pública provincial en una organización democrática, participativa, moderna, eficiente, eficaz y dinámica, al servicio de los grandes intereses de la Nación en general,, y de cada uno de sus ciudadanos en particular.

POLITICAS GENERALES:

1. Poner en marcha decisiones políticas que construyan y den estabilidad a un nuevo orden administrativo global, con sentido Nacional y Federal, el cual debe:
  - a) surgir por acuerdo de las fuerzas políticas y sociales institucionalizadas;
  - b) ser asumido como compromiso a largo plazo;
  - c) ser doblemente respetado, como parte indisoluble de un orden democrático estable, y como herramienta fundamental para el desarrollo económico y social del país.
2. Crear mecanismos de planificación y control que aseguren una estrecha vinculación entre administración pública y sociedad, de forma tal que la primera, esté al servicio de preferencias sociales explícitas formuladas por la segunda, y expresadas mediante mecanismos institucionales democráticos.
3. Impulsar una reforma normativa global, que elimine criterios restrictivos del accionar público, y los sustituya por pautas que aseguren más dinamismo, con eliminación de controles previos, y fuerte énfasis en evaluación de la gestión sustantiva.
4. Desarrollar la transformación administrativa, teniendo en cuenta la necesidad de modificar valores tradicionales, hondamente arraigados en una cultura administrativa que condiciona el desempeño de agentes y funcionarios públicos..

5. Desarrollar un progresivo proceso de modernización administrativa, a través del mejoramiento de los recursos disponibles, la simplificación de los sistemas administrativos y operativos, la introducción de nuevas y adecuadas tecnologías de gestión, y el uso racional y coordinado de equipos de procesamiento electrónico de datos.
  
6. Complementar las acciones globales, estructurales y de largo plazo, con otras que puedan llevarse a cabo a nivel de organizaciones públicas específicas, sean puntuales, y tengan por objetivo la obtención de resultados inmediatos.

2.4. POLITICAS ESPECIFICAS

ALGUNAS MEDIDAS E INSTRUMENTOS SUGERIDOS



POLITICA GENERAL:

1. Poner en marcha decisiones políticas que construyan y den estabilidad a un nuevo orden administrativo global, con sentido Nacional y Federal, el cual debe:
  - a) surgir por acuerdo de las fuerzas políticas y sociales institucionalizadas;
  - b) ser asumido como compromiso a largo plazo;
  - c) ser doblemente respetado, como parte indisoluble de un orden democrático estable, y como herramienta fundamental para el desarrollo económico y social del país.

POLITICAS ESPECIFICAS:

- 1.1. Promover desde las Provincias un nuevo orden administrativo global, que revierta el patrón organizativo de lo público consolidado históricamente, y expresado en valores de centralización y concentración del poder decisorio en las instituciones del Estado Nacional.
- 1.2. Generar el nuevo orden administrativo, procurando que la reforma de los sectores públicos provinciales, no esté desvinculada de una discusión a nivel nacional y federal sobre roles del Estado.
- 1.3. Promover la estructuración del nuevo orden administrativo en función de los siguientes ejes conceptuales:
  - a) democracia participativa que aliente la pluralidad y el consenso;
  - b) descentralización operativa del Estado;
  - c) distribución espacial y decisoria del poder;
  - d) control social de la acción de gobierno y la administración.
- 1.4. Impulsar la reforma del Estado con un sentido nacional y federal para lograr:

- a) Un mayor equilibrio en la distribución del poder entre el Estado Nacional y los Estados Federales;
- b) Un mayor equilibrio en la distribución de los recursos provenientes de la coparticipación federal;
- c) Un mayor equilibrio en la distribución del poder entre el Ejecutivo (nacional y provinciales) y el Legislativo (nacional y provinciales);
- d) La federalización decisoria en empresas públicas y su descentralización operativa;
- e) La federalización decisoria en las grandes organizaciones de servicios (salud, educación, vivienda, etc), y su descentralización operativa;
- f) El impulso de un modelo de administración estratégica para las organizaciones públicas en general;
- g) La participación activa de partidos políticos, organizaciones intermedias, usuarios de servicios públicos, y ciudadanía en general, en la formulación y control de políticas públicas, decisiones institucionales y acción administrativa en general.

#### ALGUNAS MEDIDAS E INSTRUMENTOS SUGERIDOS

- Elaborar un acuerdo entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales destinado a sentar los principios doctrinarios de un "Nuevo Orden Administrativo Global para el Estado".
- Elaborar un "Plan General para la Reforma Administrativa del Estado Nacional y Federal" el que será aprobado y puesto en marcha simultáneamente por Nación y Provincias.
- Los acuerdos anteriores serán ampliamente debatidos a nivel de partidos políticos, organizaciones intermedias y ciudadanía en general, con el objeto de garantizar su estabilidad en el largo plazo. No deberá descartarse la posibilidad de recurrir a una consulta popular sobre el tema.
- Los acuerdos deberán incluir un nuevo régimen de coparticipación federal.
- Se crearán fondos especiales para el fortalecimiento de las ca-

pacidades administrativas en Provincias.

- La federalización de empresas públicas se instrumentará por vía de una delegación efectiva de funciones en conducciones provinciales y/o regionales, además de una representación provincial o regional en los respectivos Directorios.
- El mismo mecanismo de federalización se seguirá en el caso de las grandes organizaciones de servicios.
- Con relación a medidas tendientes al fortalecimiento de la capacidad de los poderes legislativos, algunas de ellas son:
  - efectiva inserción de los Legislativos en actividades de planificación y control de la gestión del Ejecutivo.
  - dotar al Poder Legislativo de la capacidad técnica para evaluar adecuadamente la acción del Ejecutivo.
  - promover la transferencia de los Tribunales de Cuentas en el ámbito del Poder Legislativo, dotándolo de funciones de control de gestión.
  - promover la ampliación del período de sesiones del Poder Legislativo.
  - lograr que el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de leyes pueda ser ejercido por el pueblo en forma directa, mediante la presentación de los mismos con un número determinado de firmas.
  - estudiar la adopción del referendun como medio de convalidación o rechazo sobre ciertos temas fundamentales.
  - reforzar el rol de las comisiones legislativas para que asuman plenamente la responsabilidad efectiva de formular la política legislativa. Para ello es necesario consolidar la vinculación que debe existir entre las comisiones legislativas y los órganos de gobierno encargados de la misma temática. Tales comisiones deberán actuar simultáneamente como ámbitos de consulta permanente para la ejecución de políticas, y como canales de control sobre la gestión de los actos

de la administración gubernamental. Del mismo modo será indispensable racionalizar las tareas de las comisiones con la incorporación de expertos en cada materia, para integrar eficazmente la opinión técnica a la producción legislativa.

POLITICA GENERAL:

2. Crear mecanismos de planificación y control que aseguren una estrecha vinculación entre administración pública y sociedad, de forma tal que la primera, esté al servicio de preferencias sociales explícitas formuladas por la segunda, y expresadas mediante mecanismos institucionales democráticos.

POLITICAS ESPECIFICAS:

- 2.1. - Diseñar y poner en marcha actividades en función de las cuales resulte posible detectar necesidades públicas, formular políticas y evaluar la gestión administrativa, mediante estructuras de planificación y control de la gestión pública que aseguren la participación amplia, concertada y organizada de los distintos estamentos componentes del Poder Ejecutivo, las instancias legislativas, los partidos políticos, las organizaciones intermedias defensoras de intereses sectoriales, y la ciudadanía en general.
- 2.2. - Promover el desarrollo de políticas de largo plazo que, en función de necesidades reales y preferencias sociales explícitas, puedan ser utilizadas como marco de referencia obligatorio para las formulaciones de planes de gobierno y como elementos de orientación en la actividad de los particulares.
- 2.3. - Diseñar mecanismos en función de los cuales la fijación de políticas de largo plazo se realice mediante:
  - a) Compatibilización de líneas de política en el seno del Poder Ejecutivo Provincial y la correspondiente coordinación con los poderes ejecutivos municipales.
  - b) Consulta con los partidos políticos.
  - c) Participación informativa y consultiva de organizaciones intermedias representativas de intereses sectoriales.
  - d) Aprobación legislativa.
- 2.4. - Promover el desarrollo de planes plurianuales, cuya duración

habrá de coincidir con una gestión completa de gobierno. La elaboración de planes plurianuales será realizada teniendo en cuenta criterios de factibilidad económica, a partir de los cuales puedan calcularse niveles de actividad gubernativa para cada una de las líneas políticas prioritarias.

- Diseñar procedimientos organizativos que faciliten la intervención de las distintas instancias y niveles de participación en la formulación de planes plurianuales, el establecimiento de metas sectoriales y la asignación de recursos a programas específicos.

2.5. - Fortalecer la institución del presupuesto público a partir de su inserción estricta en el proceso global de planificación, y como herramienta fundamental de gestión y control administrativo.

2.6. - Consolidar y poner definitivamente en funcionamiento el presupuesto por programas, procurando que:

- a) El programa sea considerado la unidad administrativa mínima en lo que a presupuestación, ejecución y evaluación del plan general de gobierno se refiere.
- b) Cada unidad de organización responda por los resultados de un programa específico, el cual deberá disponer de metas, cursos de acción y recursos adecuados para el desarrollo de sus acciones.
- c) Existan mínimos condicionantes formales al desarrollo de las actividades programáticas.

2.7. - Diseñar un sistema de evaluación de políticas y control de la gestión gubernamental según metodologías generales y específicas, y de acuerdo con las siguientes instancias:

- a) Evaluación interna, a cargo de organizaciones integrantes del Poder Ejecutivo.
- b) Evaluación externa a cargo del Poder Legislativo.
- c) Evaluación externa a cargo de partidos políticos, organizaciones intermedias y demás entidades representativas del sector privado.

2.8. - Promover la transparencia administrativa, en función de la cual la administración estará obligada a difundir periódica y sistemáticamente informaciones sobre sus acciones y resultados; y la sociedad global, en forma organizada y a través de sus instituciones representativas, podrá juzgar y evaluar el comportamiento administrativo y gerencial de funcionarios y gobernantes.

#### ALGUNAS MEDIDAS E INSTRUMENTOS SUGERIDOS

- Diseñar un Sistema Provincial de Planificación Participativa.
- Elaborar una Ley Provincial de Planificación Participativa.
- Crear las estructuras necesarias para poner en funcionamiento el Sistema de Planificación participativa.
  - Consejo de Ministros para la Planificación
  - Consejos Sectoriales para la Planificación
  - Consejo de Municipios para la Planificación
  - Consejos Municipales Sectoriales de Planificación
  - Secretaría de Planificación Provincial.
  - Organismos técnicos de apoyo en cada Ministerio
- Fortalecer el rol de la Legislatura en el proceso de planificación, mediante atribuciones ya desarrolladas en puntos anteriores.
- Elaborar un Plan Plurianual Provincial.
- Promover la estrecha vinculación entre el presupuesto y el Plan Plurianual.
- Poner en marcha el presupuesto público por programas.
- Diferenciar dentro del sistema provincial de planificación participativa un subsistema de Planificación Administrativa, que tendrá a su cargo el desarrollo y puesta en marcha de la Reforma Administrativa Provincial.

POLITICA GENERAL:

3. Impulsar una reforma normativa global, que elimine criterios restrictivos del accionar público, y los sustituya por pautas que aseguren más dinamismo, con eliminación de controles previos, y fuerte énfasis en evaluación de la gestión sustantiva.

POLITICAS ESPECIFICAS:

- 3.1. - Promover un programa integral de reforma normativa que ponga a la Administración Pública y a sus funcionarios en condiciones de desempeñar las distintas actividades sin mayores condicionantes que la prestación de servicios eficientes y dinámicos.
- 3.2. - Diseñar instrumentos que permitan agilizar los sistemas de prestaciones y servicios que la administración pública brinda a la comunidad. A tales efectos se incentivará la participación de la ciudadanía en el control de los servicios públicos y la implementación generalizada de adecuados canales de petición y reclamo por servicios deficientes con sus correspondientes sistemas de atención pública y solución de problemas.
- 3.3. - Promover un gradual redimensionamiento de organismos públicos para adecuarlos a exigencias de efectividad, dinamismo y agilidad operativa. El redimensionamiento será apoyado por una conveniente redistribución de recursos y de ninguna manera implicará perjuicios laborales para agentes públicos, a los que se asegurará la estabilidad en el empleo o su reubicación en el sector privado.
- 3.4. - Promover e implementar medidas que favorezcan la utilización eficiente y ágil de los recursos públicos, poniendo los me-



canismos de control más al servicio de los resultados obtenidos, y menos a la verificación de formalidades normativas.

- 3.5. - Establecer que el manejo de las economías presupuestarias, en el caso que ello fuera eventualmente necesario, no podrá ser hecho por medio de reducciones o cortes globales de partidas, sino a través de una explícita sujeción al orden de prioridades vigente, o bien mediante una re-definición de dicho orden. De esta manera, se considerará más conveniente suspender la ejecución de actividades completas que no sean consideradas prioritarias, dejando inalterados programas prioritarios, los que gozarán de todo el apoyo necesario.
- 3.6. - Generar los necesarios mecanismos de coordinación entre dependencias estatales, a los efectos de lograr economías de escala globales y abaratamiento de los insumos materiales a utilizar por los distintos programas, haciendo uso efectivo del poder de compra del Estado.
- 3.7. - Fortalecer el sistema de contabilidad pública, hasta convertirlo en una verdadera herramienta de gestión presupuestaria y programática. Para ello será necesario dinamizar los actuales mecanismos de registro y estudiar la modificación de los esquemas contables vigentes, los que si bien deben seguir utilizándose para la instrumentación de controles formales, deberán tener un fuerte énfasis en su utilidad gerencial.
- 3.8. - Crear un sistema permanente de registración de resultados programáticos, el cual operará registrando en forma sistemática los resultados obtenidos por los distintos programas componentes del plan de gobierno.
- 3.9. - Promover a nivel de toda la administración pública la mejora de los sistemas de atención al público, eliminando el uso de criterios de atención compartimentada y sustituyéndolos por sistemas de atención global.

- 3.10. - Promover la reforma del régimen de contrataciones del Estado, a los efectos de favorecer la utilización del poder de compra estatal, con acciones de fomento a la actividad privada en aquellos sectores considerados clave para el desarrollo económico y social del país, y permitir a la Administración Pública agilizar su sistema de gestión administrativa. Reformar toda la normativa vigente respecto a los procesos de licitaciones públicas y administración de contratos, para procurar claridad y sencillez de requisitos, transparencia y celeridad de adjudicación, y estricto cumplimiento.
- 3.11. - Promover la simplificación de los sistemas tributarios y la legislación impositiva, persiguiendo simultáneamente un doble propósito:
- evitar la recolección de datos del contribuyente que la Administración Tributaria no está en condiciones de procesar o considerar.
  - fortaleciendo la capacidad de control mediante el acceso a información clave, y el uso eficiente de procesamiento electrónico de datos.

ALGUNAS MEDIDAS E INSTRUMENTOS SUGERIDOS

- Reformar la legislación sobre contrataciones del Estado.
- Reformar la legislación sobre construcción de obras públicas.
- Reformar la legislación sobre procedimientos administrativos.
- Reformar los regímenes jurídicos referidos a carrera administrativa, relaciones laborales, concursos, promoción del personal y jubilación.
- Crear un régimen jurídico que legisle sobre la transparencia administrativa del Estado.
- Crear comisiones mixtas integradas por funcionarios públicos, profesionales y usuarios de servicios públicos, a los efectos de proponer y poner en marcha un programa generalizado de simplificación de procedimientos administrativos.

- Reformar la legislación impositiva y simplificar sus procedimientos.
- Reformar los regímenes sobre responsabilidad de los funcionarios públicos, poniendo énfasis en la evaluación de su gestión sustantiva.

POLITICA GENERAL:

4. Desarrollar la transformación administrativa, teniendo en cuenta la necesidad de modificar valores tradicionales, hondamente arraigados en una cultura administrativa que condiciona el desempeño de agentes y funcionarios públicos.

POLITICAS ESPECIFICAS

4.1. Políticas específicas para el personal público en general.

- 4.1.1. - Promover el desarrollo del personal público dentro de un proceso global de desarrollo administrativo, el cual habrá de depender esencialmente de una profunda transformación de valores administrativos tradicionales en vigencia..
- 4.1.2. - Impulsar la simplificación del actual sistema normativo, como requisito previo al desarrollo de un nuevo modelo de agente público, más ligado a la gestión de cuestiones sustantivas que al conocimiento de prácticas y conocimientos burocráticos.
- 4.1.3. - Generar una estructura organizativa y normativa que incentive y premie la eficiencia, la creatividad y la solución de problemas, y que concomitantemente castigue las actitudes conservadoras, burocráticas y formalistas.
- 4.1.4. - Elevar los actuales niveles de estandarización administrativa para que los trámites y procedimientos establecidos formen parte de una Rutina Nacional de dominio público evitando situaciones en donde el mero conocimiento de trámites implícitos genera incontrollables situaciones de poder perdurables aún ante acentuados cambios de gobierno y política.

4.1.5. - Promover, en el marco de un nuevo modelo administrativo, mejores condiciones de trabajo y una progresiva recomposición de los niveles salariales de los trabajadores estatales.

4.1.6. - Promover, en el marco de un nuevo modelo administrativo, una mayor participación de los trabajadores estatales en la discusión de cuestiones ligadas al desarrollo del empleo público en general.

4.2. Políticas específicas para el personal público de base.

4.2.1. - Generar un sistema de reclutamiento y selección de personal con base en la idoneidad, el cual deberá asegurar objetividad en la priorización de eventuales candidatos a puestos públicos.

4.2.2. - Diseñar e implementar un sistema de evaluación de puestos, a construir sobre la base de satisfacción de objetivos específicos y logro de eficiencia en la gestión.

4.2.3. - Reglamentar la participación sindical en la evaluación de puestos de trabajo y utilizar tal evaluación en la determinación de escalas salariales dentro del sector público.

4.2.4. - Desarrollar un sistema permanente de rotación del personal de base complementario de un sistema de movilidad horizontal, el cual permita a los agentes públicos con escasas posibilidades y/o expectativas y/o aspiraciones de ascenso jerárquico, un reconocimiento efectivo por el progreso que puedan lograr en habilidades, hábitos y conocimientos necesarios para el desempeño de un puesto de trabajo. El mencionado reconocimiento se materializará en incrementos remuneratorios sin que necesariamente existan cambios en el status jerárquico, e implicará para cada pue-

- to de trabajo distintos grados de desarrollo y exigencia, los que serán explícitamente formulados y establecidos.
- 4.2.5. - Diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño, que irá acompañado por un sistema de calificaciones. Ambos estarán vinculados con acciones de capacitación para el incremento de habilidades y con sistemas de promociones e incentivos.
  - 4.2.6. - Estudiar los mecanismos destinados a iniciar un progresivo proceso de recuperación del salario real público, aceptándose la necesidad de asegurar coherencia interna del sistema de remuneraciones, la cual no debe ser afectada por situaciones coyunturales. En tal sentido, se deberá estudiar la posibilidad de crear un sistema de cargos públicos permanentes, y diversos sistemas diferenciados de cargos públicos transitorios para paliar situaciones coyunturales adversas.
  - 4.2.7. - Desarrollar un sistema de capacitación permanente tendiente a incrementar conocimientos y habilidades específicos para un puesto de trabajo. En tal sentido, se promoverán las acciones de capacitación en servicio, según programas de mejoramiento administrativo global o sectorial que tiendan a concertar esfuerzos en el uso de tecnologías específicas.
  - 4.2.8. - Promover acciones destinadas a incrementar la participación del personal en la toma de decisiones, procurando llevar la responsabilidad por la ejecución de acciones específicas al más bajo nivel posible. A tales efectos, el diseño de rutinas administrativas deberá asegurar crecientes grados de libertad a cada agente público en cargos de ejecución, y los sistemas de información deberán incorporar la opinión y propuestas de cada agente público como elemento informativo a ser eventualmente tenido en cuenta.

4.2.9. - Diseñar e implementar un sistema global de administración de personal, en función del cual se canalicen y satisfagan demandas de selección, reclutamiento, rotación, capacitación, calificación y promoción. A tales efectos, será necesario perfeccionar los actuales sistemas de información, poniendo especial énfasis en la creación de un registro de cargos públicos adecuadamente compatibilizado con el registro de cargos públicos ocupados, un sistema global integral de liquidación de remuneraciones y un sistema de registro permanente de legajos personales.

#### 4.3. Políticas específicas para el personal público superior.

4.3.1. - Diseñar y poner en ejecución una carrera administrativa basada en el desempeño efectivo, la capacitación y la idoneidad. Dicha carrera estará diseñada para promover al más alto nivel de conducción técnica a aquellos individuos mejor dotados para el desempeño de tales actividades.

4.3.2. - Promover la estabilidad del modelo de carrera a implementarse como requisito ineludible de su éxito. En tal sentido, se deberá concertar su aplicación a nivel de los principales partidos políticos.

4.3.3. - Concebir la progresiva profesionalización de los niveles administrativos superiores junto con reformas estructurales que aseguren un fuerte control político de la administración pública por parte de las instituciones democráticas, los partidos políticos y la sociedad en general. Dicho control evitará la formación de un poder burocrático y tecnocrático, dejando a la conducción técnica libertad para instrumentar políticas previamente concertadas a nivel de la sociedad global, bajo la condición de someterse a la evaluación permanente de instituciones que en una sociedad democrática existen a tales fines.

- 4.3.4. - Concebir la carrera administrativa según un escalafón dividido por niveles de autoridad y responsabilidad. Cada nivel estará vinculado con una división programática del trabajo que tendrá íntimas vinculaciones con los sistemas de estructuras formales a instrumentarse en el futuro. La propuesta será sustituir el actual sistema departamental por un más flexible sistema programático de división del trabajo.
- 4.3.5. - Diseñar las exigencias por nivel jerárquico a partir de conocimientos y habilidades más tecnológicas para los niveles inferiores y más político-contextuales para los superiores.
- 4.3.6. - Fijar la compatibilización de líneas de política como elemento fundamental en el rol de un funcionario superior. Dado que ello habrá de depender de la estrecha vinculación entre los distintos funcionarios superiores entre sí, la carrera administrativa deberá basarse en el concepto de rotación permanente y sistemática entre programas.
- 4.3.7. - Desarrollar los sistemas de promoción en función de capacitación, concurso y asignación de responsabilidades específicas. Los concursos tendrán características de semicerrados, lo cual permitirá, ante eventuales necesidades, incorporar personal externo a la administración pública mediante severas exigencias en materia de idoneidad.
- 4.3.8. - Establecer un sólido y atractivo sistema de remuneraciones, que diferencie con claridad lo que cada nivel jerárquico implica en materia de recompensas e incentivos.



ALGUNAS MEDIDAS E INSTRUMENTOS SUGERIDOS:

- Diseñar e implementar un sistema estandarizado de reclutamiento y selección del personal a ingresar en la Administración Pública.
- Diseñar e implementar un sistema de evaluación de puestos.
- Diseñar y poner en marcha un sistema de personal que permita administrar todos los movimientos y cambios que se registren en la materia (altas, bajas, remuneraciones, rotaciones, licencias, etc.).
- Diseñar y poner en funcionamiento un nuevo escalafón para la administración pública provincial.
- Diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño asociado a un sistema de calificaciones.
- Diseñar un sistema de capacitación para empleados y funcionarios públicos provinciales, vinculado al sistema de carrera administrativa.
- Diseñar un sistema de carrera administrativa con base en el mérito y la idoneidad.
- Implementar medidas efectivas que aseguren estabilidad del agente público, siempre y cuando se cumplan los requisitos de desempeño exigidos. Eliminar los criterios de estabilidad en el empleo basados en el mero cumplimiento de rituales formales.

POLITICA GENERAL:

5. Desarrollar un progresivo proceso de modernización administrativa, a través del mejoramiento de los recursos disponibles; la simplificación de los sistemas de gestión administrativos, y operativos; la introducción de nuevas y adecuadas tecnologías de gestión; y el uso racional y coordinado de equipos de procesamiento electrónico de datos..

POLITICAS ESPECIFICAS :

5.1. Organización y sistemas.

- 5.1.1. - Flexibilizar los actuales criterios de organización departamental, para sustituirlos progresivamente por pautas organizativas de tipo programático que permitan:

- a) Crear una estructura de organización por programas
- b) Crear y/o eliminar programas según necesidades
- c) Transferir para su mejor utilización recursos de programa a otro cuando ello resulte conveniente.

- 5.1.2. - Promover un progresivo proceso de descentralización decisoria mediante:

- a) Asignación de mayores cuotas de autoridad y responsabilidad a cada uno de los niveles jerárquicos de la Administración.
- b) Transferencia de funciones y recursos del Estado Provincial a los Municipios.
- c) Transferencia de actividades delegables por el Estado Provincial a organizaciones intermedias y privadas.

- 5.1.3. - Diseñar y poner en práctica mecanismos que permitan operar con economías de escala a las unidades administrativas y de apoyo, eliminando la actual superposición de tareas mediante la concentración de servicios similares y su pertinente reorganización administrativa y normativa.
- 5.1.4. - Elevar los actuales niveles de estandarización administrativa para que los trámites y procedimientos establecidos formen parte de una rutina racional de dominio público, evitando así situaciones en donde el mero conocimiento de trámites implícitos, genera incontrollables situaciones de poder de la burocracia sobre el usuario de servicios.
- 5.1.5. - Promover el desarrollo generalizado del planeamiento participativo, como herramienta de gestión estratégica y operativa.

## 5.2. Informática

- 5.2.1. - Desarrollar sistemas, mejorar la calidad de los recursos humanos e incorporar equipamiento adecuado, a los efectos de lograr que, en la administración pública, las decisiones de todo nivel puedan tomarse sobre la base de información útil, confiable, relevante y oportuna, poniendo especial énfasis en la integración de grandes sistemas de información para el planeamiento y aquellos destinados al registro y control de la actividad administrativa cotidiana.
- 5.2.2. - Promover a partir de actividades de concertación, un uso más racional de las herramientas informáticas en el sector privado; en tal sentido, el sector público deberá facilitar este cometido mediante acciones que, a la vez de contribuir al interés general de la comunidad, impliquen un efectivo impulso al eficiente uso de la informática en el sector privado.

- 5.2.3. - Diseñar un plan rector en informática cuyo horizonte de planeamiento asegure racionalidad a las inversiones financieras y actividades que deban encararse tanto en el sector público como en el privado.
- 5.2.4. - Fortalecer a los organismos centrales reguladores de la actividad informática en el sector público, dotándolos de adecuada capacidad técnica para la resolución de problemas y suficiente poder político para imponer e impulsar la puesta en marcha de programas informáticos.
- 5.2.5. - Crear los mecanismos y elaborar los programas que permitan una generalizada estandarización informática de tareas administrativas rutinarias y, al mismo tiempo, aseguren una efectiva integración de sistemas informáticos rutinarios con los grandes sistemas nacionales de planeamiento.
- 5.2.6. - Definir y diseñar sistemas de información para el planeamiento, a los efectos de integrar en ellos grandes agregados informativos utilizables para la detección de necesidades públicas, la elaboración de políticas y la evaluación de los resultados obtenidos.
- 5.2.7. - Evitar la incorporación indiscriminada de tecnología de procesamiento electrónico de datos, mediante el mejoramiento de la capacidad de evaluación crítica de la tecnología a incorporar y su cotejo con las necesidades informáticas globalmente definidas para el sector público.
- 5.2.8. - Mejorar la capacidad del recurso humano directamente empleado en el desarrollo de tareas informáticas dentro del sector público.
- 5.2.9. - Capacitar a funcionarios, administradores y agentes públicos en general, a los efectos de que puedan visualizar las ventajas de utilizar la herramienta informática para el proceso de toma de decisiones.

- 5.2.10. - Diseñar un plan de inversiones a largo plazo que responda a necesidades informáticas globalmente definidas para el sector público, y concertar con las firmas proveedoras de equipos una adecuada política de abastecimiento. Asimismo, y a partir de dicho plan, concertar con la consultoría local la provisión del software y demás aplicaciones necesarias.
- 5.2.11. - Contribuir a una mayor eficiencia del sector privado, en lo que a informática se refiere, mediante la elaboración concertada de programas informáticos globales que aseguren un horizonte de largo plazo a las políticas de equipamiento y desarrollo informático de las empresas y otras entidades privadas.
- 5.2.12. - Favorecer la eficiencia informática del sector privado, reconociendo y aprobando la utilización de moderna tecnología informática para el cumplimiento de requisitos de información y registro técnico, contable, laboral y legal en general.
- 5.2.13. - Promover en el sector público el uso de tecnología informática distribuida que permita un mayor acercamiento de la herramienta al usuario final.

ALGUNAS MEDIDAS E INSTRUMENTOS SUGERIDOS

- Diseñar sistemas y mecanismos para la flexibilidad estructural de las organizaciones públicas.
- Desarrollar un sistema de organización flexible por programas, sin distinción de estructuras departamentales rígidas, que permita la constitución de grupos de trabajo "ad-hoc" según la naturaleza del problema a resolver.
- Realizar un relevamiento de actividades que llevan a cabo las organizaciones públicas provinciales, a los efectos de rediseñar cargas de trabajo, eliminar superposiciones y generar economías de escala mediante concentración funcional y geográfica de servicios similares.
- Impulsar una actividad generalizada de estandarización y publicidad amplia de trámites y procedimientos administrativos.
- Racionalizar el uso de la informática en las organizaciones públicas..
- Diseñar un Plan Rector de Informática para el Sector Público Provincial.
- Diseñar con un criterio racional sistemas de información rutinarios, integrados adecuadamente a un sistema de administración de bases de datos, y a sistemas de información para la planificación y la toma de decisiones.

POLITICA GENERAL:

6. Complementar las acciones globales, estructurales y de largo plazo, con otras que puedan llevarse a cabo a nivel de organizaciones públicas específicas, sean puntuales, y tengan por objetivo la obtención de resultados inmediatos.

POLITICAS ESPECIFICAS

- 6.1. Identificar organizaciones públicas específicas donde resulte necesario y conveniente iniciar programas puntuales de reforma administrativa.
- 6.2. Diseñar para cada organización seleccionada un programa de reforma administrativa que, en general, siga los criterios conceptuales del programa global, con sus respectivas adaptaciones a la peculiaridad de la organización donde se va a operar.
- 6.3. Establecer formas de coordinación entre los esfuerzos de reforma administrativa puntuales y globales.
- 6.4. Procurar que las reformas administrativas en organizaciones públicas específicas puedan operar simultáneamente en el largo y el corto plazo, a los efectos de disponer de manera relativamente inmediata de resultados que aseguren la credibilidad del programa global.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- se extractaron y utilizaron conceptos contenidos en Felcman Isidoro y Krieger Mario. Pautas para la transformación de la administración pública argentina, Revista Administración de Empresas, Buenos Aires, julio de 1982.
- 2.- Felcman Isidoro y Krieger Mario, La informática en el sector público, Editorial Macchi, Buenos Aires, 1984.
- 3.- Arguello Reguera y Palacion Rodrigo, El presupuesto por programas, Publicación del VIII Seminario Interamericano de Presupuesto, Buenos Aires, 1978.
- 4.- Cavarozzi Marcelo, Notas sobre la evolución del Estado y sus funciones en la Argentina, Temas de Administración Pública N.º 1, Editorial Macchi, Buenos Aires, 1975.  
- Oszlak Oscar, La formación del Estado Argentino, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- 5.- Weber Max, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica.
- 6.- Perrow Charles.
- 7.- Oszlak Oscar, Políticas Públicas y Regímenes Políticos, C.E.D.E.S. Buenos Aires, 1980.
- 8.- Felcman Isidoro, Aspectos institucionales y organizacionales de la política social, CIDES-OEA, Buenos Aires, 1983.
- 9.- Apter David, Estudio de la modernización, Amorrortu, Buenos Aires, 1970.
- 10.- Felcman Isidoro, Aspectos institucionales... op. cit.
11. Simón Herbert, El Comportamiento administrativo, Editorial Aguilar, Buenos Aires, 1964.
12. March James y Simón Herbert, Teoría de la Organización, Editorial Ariel, Barcelona, 1969.



- 13.- Felcman Isidoro, Tipología de situaciones de diagnóstico organizacional, CIDES-OEA, Buenos Aires, 1982.
- 14.- Lindblom Charles, The science of muddling through, Public Administration Review, No. 2, 1959.
- 15.- Lindblom op. cit.
- 16.- Dror Yeheskel, Muddling Through: science or inertia? Public Administration Review, Sept. 1964.
- 17.- Sánchez de Losada A. El proceso de desarrollo y el papel de la planificación en la toma de decisiones. Artículo incluido en "Discusiones sobre planificación" ILPES, Siglo XXI, Santiago de Chile, 1969.
- 18.- Leemans Arne, Revista de Administración Pública, Mexico, 1978.
- 19.- White Kerr, conceptos vertidos durante el Seminario sobre Investigación en Servicios de Salud, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1980.
- 20.- Wildawsky Aaron, The political economy of efficiency. Artículo incluido en "Politics, programs and budgets" James Davis Jr (comp). Prentice Hall, 1969.
21. Ackoff R. Planificación en las empresas del futuro. Editorial Limusa, Mexico, 1983.
- 22.- Felcman Isidoro, Administración Pública: marcos conceptuales y roles emergentes, Revista Argentina de Administración Pública, Buenos Aires, 1982.
- 23.- Felcman Isidoro, Administración Pública: marcos conceptuales.... op.cit.
- 24.- Se extractaron conceptos de un artículo de Herrera Juan Carlos, La modernización de la estructura parlamentaria: pautas para su implementación. Incluido en el libro denominado "La Reforma Parlamentaria" Editorial El Cid Editor. Buenos Aires, 1983.

EXPEDIENTE N° \_\_\_\_\_

Agregado N° \_\_\_\_\_

5926

15 MAY, 1986

FECHA

32060

Buenos Aires, 15 de mayo de 1986

Señor Secretario General del  
Consejo Federal de Inversiones  
Ing. Juan José CIACERA  
S / D

At: Lic. Eduardo CARENZO  
Exp. 1057-003

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a los efectos de hacerle llegar el informe final correspondiente al trabajo de referencia, el que se entrega acompañado de sus correspondientes anexos.

Al respecto encontrará Ud. adjunto los siguientes materiales:

- "Elementos para la formulación de un plan base de reforma administrativa en los sectores públicos provinciales" (documento principal)
- Documentos anexos:
  - Elementos para formular un diagnóstico de la situación administrativa en Provincias.
  - Planificación participativa en el sector público.
  - Propuestas para la modernización de sistemas de información e informática.
  - Propuestas para el desarrollo de funcionarios y agentes públicos.
  - Sistema de información permanente sobre el sector público provincial.
  - Propuesta del texto legal sobre planificación participativa.
  - Anteproyecto de Ley de Obras Públicas y Contrataciones del Estado

Sin otro particular, saludo a Ud. atentamente.

  
Lic. Isidoro Luis FELCMAN

N. 311. 1

F 15

V

549