

# Las escuelas e institutos de Administración pública en América latina frente a la crisis del Estado.

Situación actual y perspectivas de transformación

Profesor de la Escuela Brasileña de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, (Brasil)

Enrique Saravia<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Director del Proyecto Regional de Naciones Unidas sobre Reforma del Estado, Profesor de la Escuela Brasileña de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil.

Este artículo se basa en el diagnóstico encomendado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y presentado por el autor en el Seminario Iberoamericano sobre Fortalecimiento Institucional de los Institutos y Escuelas de Administración Pública, realizado en México en septiembre de 1994.

## 1. Introducción

En septiembre de 1992 se realizó en Santafé de Bogotá el Simposio Iberoamericano sobre Nuevos Roles y Funciones de los Institutos y Escuelas Nacionales de Administración Pública.

El Simposio propuso una reflexión crítica sobre dos "áreas-problema":

1) La limitada influencia que los institutos y escuelas de administración han tenido en la capacitación del liderazgo político de sus respectivos países y, como consecuencia, el restringido peso de las mismas en la conducción de los destinos del estado y la sociedad con una mentalidad de innovación y cambio; y

2) las dificultades de gestión de dichos institutos y escuelas.

Este trabajo pretende analizar ambos tópicos a partir de la inserción de dichas instituciones en varios contextos interrelacionados:

- La sociedad nacional e internacional que constituyen su medio ambiente;
- La estructura del estado al que ellas sirven y sus vinculaciones con la sociedad civil;
- La realidad académica interna de esas instituciones y su capacidad de gestión.

Cabe advertir, preliminarmente, que la realidad institucional de las entidades en cuestión es muy variada en América Latina: existen institutos y escuelas dotados de diversos grados de autonomía con relación al gobierno, así como organismos directamente vinculados a la administración central. En algunos países, las universidades y otras instituciones de enseñanza superior desempeñan un papel importante en materia de adiestramiento e investigación para el sector público. A esas diferencias debe agregarse la diversa magnitud de las mismas y el disímil conjunto de actividades que realizan. Su prestigio ante la estructura gubernamental, por un lado, y frente a la sociedad, por otro, merece también distinciones.

No resulta fácil, pues, encontrar denominadores comunes. Por ello es que hemos preferido analizarlos por su relación con la problemática del contexto con el que interactúan y por su mayor o menor sintonía con las tendencias contemporáneas en materia de gestión pública. De ello podrá deducirse si su actuación responde a las exigencias de la época.

## **2. Tendencias contemporáneas en materia de gestión**

### *2.1. La transformación del contexto*

#### *2.1.1. La rapidez de los cambios*

El tan discutido fenómeno de la “aceleración de la historia” se ha tornado por demás evidente. La frecuencia e imprevisibilidad con que se suceden modificaciones profundas del contexto político, tornan hoy inviables las prácticas de la planificación tradicional, tan exitosas en muchos países hasta comienzos de la década del setenta.

La gestión estratégica ha ocupado el lugar del planeamiento estratégico. Este sólo tiene sentido si se limita a indicar metas, medios y estrategias genéricas y a preparar la organización para superar las situaciones diversas e inesperadas que ella podrá encontrar. Los gerentes –públicos y privados– deberán estar capacitados para enfrentar los temporales evitando riesgos y aprovechando oportunidades.

La construcción y uso de escenarios alternativos se ha transformado en técnica indispensable para la orientación general de la actividad de las organizaciones. Estas deben munirse de los medios que las habiliten para coexistir y aprovechar las diversas situaciones que puedan presentarse.

Basta citar el caso de la extinción de la Unión Soviética y las consecuencias que ese hecho provocó en el comercio internacional, en la problemática militar y en la distribución del poder político, para mostrar la imprevisibilidad con que los cambios se producen y la profundidad y trascendencia de sus efectos.

### 2.1.2. *Los impactos de la tecnología*

La invención e innovación tecnológicas producen consecuencias sociales de singular intensidad. Junto a los indudables beneficios que aportan, también ocasionan alteraciones en categorías sociales que parecían definitivamente afianzadas.

La tecnología en sus diversas aplicaciones se ha transformado en el elemento decisivo de las discusiones económicas internacionales. Los debates en torno al GATT y su transformación en Organización Mundial de Comercio tuvieron por eje la propiedad y comercio de tecnología. El desarrollo de los países se mide crecientemente por su mayor o menor acceso a la tecnología, especialmente la relacionada con la informática y las telecomunicaciones. La "aldea global" de McLuhan es una realidad evidente, pero no deja de ser una aldea con habitantes privilegiados que poco se relacionan con los moradores de la inmensa periferia. Alvin Toffler sostiene que la antigua distinción entre países desarrollados y subdesarrollados se ha transformado en una distinción entre países rápidos y países lentos. Obviamente que a los primeros corresponden el poder, el progreso y la riqueza.

Ninguna sociedad que se precie de moderna puede prescindir de una política de ciencia y tecnología que incentive a la universidad y a las empresas públicas y privadas para que mantengan al país en condiciones de acceder y aprovechar el desarrollo tecnológico.

No puede ignorar, tampoco, las consecuencias que la incorporación de tecnología produce en el mundo del trabajo. En efecto, el empleo tradicional<sup>2</sup>, nacido junto con la Revolución Industrial, abarca porcentajes cada vez menores de la población ocupada. Es en este tipo de empleo que se fundamentan dos instituciones básicas del sistema laboral: el sindicato y el contrato colectivo de trabajo. La crisis de la figura produce un fenómeno de alcance mundial: la disminución drástica del número de trabajadores sindicalizados o amparados por los acuerdos

<sup>2</sup> Empleo tradicional es aquel que ocupa a la persona en jornada integral, que se presta para un solo empleador, en las instalaciones que éste proporciona y que tiene, en principio, duración permanente hasta la jubilación, renuncia o muerte.

colectivos. Ambas instituciones han sido tradicionales garantías de equilibrio social y de redistribución de la renta.

Es sabido, por otro lado, que la tecnología aplicada a los sistemas de producción aumenta exponencialmente la productividad de la mano de obra. Ambos fenómenos combinados producen desempleo creciente. Cabe preguntarse, entonces, quién cuidará de las condiciones sociales básicas (salud, habitación, saneamiento, educación, previsión social) de los crecientes contingentes de desocupados. Y si la población empleada disminuye, ¿quién consumirá las productos que inundan los mercados?

La velocidad de la innovación tecnológica lleva a la rápida obsolescencia del conocimiento. Se advierte que los hallazgos científicos y técnicos son rápidamente superados. Ello ocurre, también, con el conocimiento vigente en materia de ciencias sociales y, especialmente, en el campo de la administración. Nada más viejo que un texto de gerencia de hace diez años. Y el "ciclo de vida" de los modismos organizacionales es cada vez más breve. Todo lo que lleva a retornar a los conceptos básicos y al infrecuente sentido común, base de cualquier gerencia exitosa.

### *2.1.3. Los efectos de la globalización*

La interacción entre individuos y sociedades es cada vez más intensa. Los fenómenos antes descriptos son su causa: la tecnología de informática y telecomunicaciones facilitan el contacto en tiempo real. La desaparición del Bloque Oriental aceleró el proceso de unificación del mercado internacional. Y hoy, para lo bueno y para lo discutible, todo lo que ocurre en cualquier lugar del planeta tiene repercusiones inmediatas en el resto. La paz mundial, la defensa del medio ambiente, la acción contra el hambre, la prevención de las epidemias, el combate al consumo de drogas, son tareas que escapan al marco restricto de cualquier nación.

#### *a) Crisis de la noción de soberanía.*

La globalización ha puesto en tela de juicio los principios sobre los que se edificaron los estados nacionales. El concepto de soberanía es uno de ellos. El control de los gobiernos sobre lo que ocurre dentro de sus fronteras es muy relativo. Los satélites fotografían los menores detalles de lo que existe en el territorio nacional. Las empresas -matrices, subsidiarias, coaligadas, agencias, consorciadas- se intercomunican permanentemente. La tecnología impide que se mantengan los tradicionales monopolios en algunos servicios públicos.

## b) ¿Qué sistema jurídico para el mercado globalizado?

En la sociedad globalizada surge otro conflicto: ¿cuáles serán las normas que regularán las actividades del mercado unificado? ¿Las oriundas del derecho codificado continental o las del sistema jurídico anglosajón? Una sorda disputa se entabla en cada proyecto compartido, en cada operación conjunta. Si el "common law" aún no se impuso, es porque el Japón y Alemania pertenecen al otro mundo jurídico. Pero las mutuas concesiones y la necesidad de conciliación producirán modificaciones profundas de los marcos reguladores.

La sobrevivencia de las colectividades nacionales exige la cooperación y la eliminación de barreras que limitaron tradicionalmente el intercambio. Los procesos de integración, en los más diversos niveles, son una exigencia del momento. Las atribuciones "soberanas" se delegan a instancias superiores que asegurarán condiciones colectivas de prosperidad o, al menos, de subsistencia, y que están conformadas por el consenso y la participación plena. La constitución de bloques económicos se realiza con una solidez y una apariencia de perennidad como antes no conociera la humanidad. Y los bloques se consolidan, mientras todos los países –inclusive nuevos actores inesperados, como la China o Vietnam– se incorporan con dinamismo al mercado global.

Pero el mercado unificado exige posicionamientos estratégicos: no habrá hegemonías únicas, pero sí polos que modelarán el comercio mundial y el poder que de él se deriva.

## d) ¿Integración financiera o integración social?

América Latina tuvo, desde sus precursores, vocación integracionista. Y ve que esta idea se incorpora hoy a la dinámica mundial. Observa, sin embargo, que los esquemas de integración se inclinan hacia lo tecnocrático en detrimento de la preocupación solidaria. En efecto, la crítica situación social que atraviesa la mayoría de los países latinoamericanos exige que la dimensión social de la integración sea debidamente analizada. Repítase en este continente la problemática de la "Europa social" versus la "Europa financiera".

Como se señaló recientemente: "La conformación de un mercado común sólo tiene sentido, para los trabajadores, como instrumento que promueva la elevación del nivel de vida de los pueblos de la región, el acceso a la ciudadanía y el desarrollo de una conciencia comunitaria".<sup>3</sup>

En el documento de las centrales sindicales del MERCOSUR, entregada a los presidentes de los países integrantes del grupo

<sup>3</sup> SOCHACZEWSKI, Susana. É preciso humanizar o processo de integração. *RAE Ligth*, V. 1, N. 2, mai/ju. 1994, São Paulo, p. 21.

en diciembre de 1992 se exige el rescate de la dimensión social de la integración "olvidada o relegada a segundo plano por la guerra comercial entre los países".

Los episodios ocurridos en Chiapas, México, poco después de la firma del Tratado de Libre Comercio y las manifestaciones de trabajadores en diversas regiones de la Argentina, muestran que el agravamiento de las tensiones sociales puede afectar seriamente los procesos de integración.

e) Los procesos de integración y el desarrollo regional.

Casi todos los países de América Latina padecen una excesiva centralización de las actividades políticas y económicas en sus respectivas capitales. Las acciones relativas a la integración, a causa de su vinculación a los ministerios de relaciones exteriores y a su dependencia de resoluciones del Presidente y del Congreso, se circunscriben por entero al gobierno central.

Una de las peculiaridades de los procesos de integración es que tornan centrales a regiones habitualmente marginadas dentro de cada país.

La combinación de ambas circunstancias, si no fuera debidamente atendida, puede producir dificultades para el proceso de integración y llevar, inclusive, a alentar pretensiones separatistas por parte de las regiones que se consideran perjudicadas por las dilaciones del gobierno central.

Puede ocurrir, como señala Dror, que los gobiernos regionales establezcan relaciones directas con las autoridades integracionistas, erosionando aún más las nociones clásicas de soberanía del estado.<sup>4</sup> Algunos episodios de prédica separatista ocurridos recientemente en los estados brasileños de Río Grande do Sul –el más directamente beneficiado por los acuerdos del Mercosur–, Paraná y Mato Grosso do Sul –que limita con Bolivia–, muestran que es urgente analizar y dar respuesta a la vocación específica de cada región del país en cada proceso de integración.

Es necesario, además, que se estudie la situación de los varios países latinoamericanos que pertenecen a varios esquemas de integración al mismo tiempo (Mercosur, Pacto Andino, Pacto Amazónico, etc.) y se establezcan cursos de acción para resolver eventuales contradicciones que podrían llevar, inclusive, a la disgregación de los países que viven ese problema. La constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana como la propuesta hace poco tiempo por el Brasil, es una posible respuesta a esta cuestión.

<sup>4</sup> DROR, Yehezkel. Conducción del estado hacia la integración. *Integración Latinoamericana*, mayo-junio 1993, Buenos Aires, P. 3-9.

#### 2.1.4. *Emergencia social*

Esta sólida urdimbre de variables sociales generaliza y torna críticos ciertos comportamientos que comprometen la estabilidad social y política.

La tecnología dinamiza los medios masivos de comunicación y los transforma en presencia dominante en todos los hogares modernos. La televisión exhibe permanentemente los adelantos y los productos a los que la sociedad puede aspirar. La propaganda exagera la identificación de la felicidad con el consumo.

Pero ocurre que esa misma tecnología es fuente de desempleo y marginalización. En otras palabras, se muestra una supuesta plenitud que se niega al mismo tiempo. Y ello genera frustraciones infinitas que se traducen en todo tipo de comportamiento antisocial y llegan a la explosión. Las rebeliones anárquicas y masivas de los jóvenes desocupados de varias ciudades norteamericanas, el vandalismo de toda especie, la violencia cotidiana, son manifestaciones claras de esa frustración. Las grandes ciudades de América Latina exhiben ese tipo de comportamiento en forma creciente.

Poco o nada hace el estado que continúa aumentando su deuda social. Ante esa inacción, la sociedad civil se va articulando y aparecen numerosos ejemplos de solidaridad y trabajo comunitario. A las organizaciones comunitarias tradicionales (sindicatos, asociaciones profesionales y empresarias, iglesias, agrupaciones vecinales) se suma la gama creciente de organizaciones no gubernamentales, nueva forma de institución privada que cumple fines públicos.

La frontera entre lo estatal y lo social se torna difusa. El estado precisa de la sociedad pues ya no tiene –y quizás no volverá a tener– condiciones de satisfacer las diversas necesidades que antes atendía. De allí que la descentralización y la participación sean hoy una necesidad real y no más un discurso político o una solución técnica.

#### 2.1.5. *La revalorización de la cultura*

Es curioso verificar que a los fenómenos de globalización y de integración se contraponen un movimiento de consolidación de las identidades culturales. Aquellos procesos no implican uniformización: por el contrario, parecen fortalecerse a través de la cooperación de quienes son y se mantienen diferentes.

Las grandes empresas internacionales que procuraban igualar a sus empleados, ya descubrieron la fecundidad de lo diverso

y hoy rescatan la importancia de la cultura organizacional. Las escuelas europeas de negocios dan nacimiento al "management intercultural".

Los países procuran fórmulas propias para sus problemas o la adaptación a su realidad de los ejemplos ajenos. La cultura –reservada a las élites en su versión cultivada o despreciada en su versión popular– tórnase elemento clave de las políticas gubernamentales. Se descubre que ella consolida y dinamiza las energías del país y que, además, es un componente fundamental de las políticas sociales.

Ello es particularmente cierto en América Latina, dueña de una cultura popular esplendorosa. En muchos países se descubre que la actividad cultural aglutina a la comunidad para las tareas de solidaridad social y que facilita la reintegración rápida de los menores marginalizados.

## *2.2. La transformación de las organizaciones*

Las organizaciones se definen por una misión que debe ser realizada. Va de suyo que para cumplir su cometido deben adecuarse permanentemente a la sociedad que sirven o de que se sirven. Ello les permitirá ser eficaces.

Los métodos y técnicas que utilicen serán escogidos conforme al contexto en el que deberán actuar. Un medio ambiente en acelerada mutación exigirá formas de actuación diferentes a los que exigía un clima relativamente estable. La modernización –mejor sería hablar de adecuación o puesta al día– consiste justamente en esa búsqueda de eficacia a través de la adaptación al medio, para así poder actuar sobre el mismo.

### *2.2.1. Necesidad de prospección permanente del medio ambiente. Gestión estratégica*

La anterior afirmación tiene como consecuencia la necesidad de que los administradores cuenten con métodos e instrumentos de análisis que les permitan conocer permanentemente las modificaciones que sufre el medio ambiente en que actúa su organización.

Los métodos prospectivos han adquirido nueva dimensión como consecuencia de dicha necesidad. La técnica de escenarios y otros métodos similares de análisis son indispensables para la operación. El planeamiento estratégico fue un gran avance sobre la planificación organizacional clásica en la medida en que agregó la preocupación por las dimensiones ambientales. Pero no tiene hoy utilidad práctica si no sirve para dotar a la or-

ganización de una metodología de acción que le permita reaccionar inmediatamente a los riesgos y oportunidades que los cambios generan.

En materia de gestión pública, dos respuestas parecen satisfactorias: la sistemática de políticas públicas –que agiliza y flexibiliza la actividad del aparato público– y la evaluación de políticas públicas que –en el sentido aportado por la legislación y la práctica francesas– permite una adecuada determinación de los cambios acontecidos en la sociedad y su influencia sobre la actividad gubernamental.

#### *2.2.2. Los efectos de la informática y de la telemática*

Los cambios producidos por la incorporación de la tecnología informática a la gestión han sido substanciales.

Durante algún tiempo se pensó que bastaba incorporar la computadora para modernizar la organización. Hoy se sabe que una auténtica informatización ocurre cuando la computación no es una mera herramienta a la que se recurre cuando se la precisa, sino cuando todos los sistemas organizacionales están en red y operan dentro de ella. La organización se define hoy por la calidad de su red interna y de las interconexiones con las otras organizaciones-red nacionales e internacionales.

Esta situación está modificando organizaciones que no mudaban su perfil desde hace varios milenios. Es el caso de las bibliotecas que siempre se pautaron por la riqueza de su acervo bibliográfico. Hoy pueden funcionar sin libros, si sus sistemas telemáticos están adecuadamente interligados con los acervos existentes en otras instituciones y países.

En el ámbito público cabe señalar la organización de que se está dotando la Unión Europea basada muchos más en la creación de redes que en la estructuración de instituciones clásicas.

#### *2.2.3. La necesidad gerencial de participación de la comunidad*

La Gestión Participativa, en sus diversas modalidades empresariales y políticas fue, durante mucho tiempo, un discurso teórico o un experimento empresarial seguido de algunas aplicaciones valiosas.

La acelerada mutación del contexto torna indispensable que cada uno de los miembros de la organización actúe y decida como si él fuera toda la organización. Sólo así es posible la velocidad decisoria que las circunstancias exigen. Por otro lado, sólo se puede conocer los vaivenes del mercado y de la socie-

dad en un contacto permanente con el cliente. Todo ello significa que la participación es hoy una necesidad, y así lo entienden las empresas y las organizaciones públicas que actúan con eficacia. El cliente de las entidades privadas y el cliente-ciudadano de las organizaciones públicas es hoy meta e ingrediente de la actividad gerencial.

La interacción con el sector privado y con la comunidad se multiplica y, en el campo público, la proliferación de las organizaciones no gubernamentales exige nuevos mecanismos de coordinación para la actividad conjunta.

### 2.2.3. *La necesidad de legitimación social*

Una perspectiva clásica aún hoy utilizada, es la de que muchas instituciones existen porque así lo determina la historia, la tradición, la constitución o la ley.

Crece la impresión de que hoy no hay costumbre o ley que pueda preservar instituciones que no satisfacen a la sociedad en alguna de sus diversas necesidades.

Las empresas privadas que no son bien administradas y que no encuentran algún respaldo –lícito o no– en la sociedad, serán tarde o temprano liquidadas. Las instituciones públicas serán extintas o privatizadas. La crónica reciente de América Latina muestra muchas muertes anunciadas así como la defensa social de instituciones que los gobiernos parecían determinados a eliminar.<sup>5</sup>

Si la organización no realiza satisfactoriamente una misión considerada valiosa por la sociedad, no tendrá como preservarse y acabará sucumbiendo.

Las mismas razones son las que generan la búsqueda de nuevas formas de control de las organizaciones públicas y privadas. Los organismos tradicionales de control están en crisis y el ejercicio del control por parte de la sociedad encuentra formas novedosas junto a la reactivación y modernización de mecanismos de protección judicial accionados por la comunidad.

### 2.2.4. *La importancia de la cultura en la vida organizacional*

Antes fue mencionada la revalorización de lo cultural como elemento integrador y dinamizador de las organizaciones. La influencia del estilo empresarial japonés ha sido decisivo para ello.

Debe agregarse que la globalización lleva a la necesidad de convivencia entre personas que se orientan por diferentes pau-

<sup>5</sup> Los procesos de privatización en la Argentina y el plebiscito contra la desestatización en el Uruguay son paradigmáticos en este sentido, así como la casi desaparición del salvataje de empresas privadas por el estado y los tropiezos de la privatización en Bolivia y Brasil.

tas culturales. Ello ocurre en el seno de las organizaciones que actúan en el campo internacional, en el interior de las empresas que poseen filiales en diversos países y en las organizaciones públicas y privadas de un país que deben relacionarse cada vez más con sus similares de otras latitudes.

Se requiere, pues, que la organización esté preparada para esa interacción y que sepa manejar la diversidad de estilos decisorios y de negociación que las varias culturales producen.

La interacción creciente entre los cuatro países del MERCOSUR, aparentemente unidos por trazos de identidad cultural, muestra un rico acervo de problemas y anécdotas producidos por la forma diferente de ver las cosas y por la diversidad de los sistemas de valores que orientan a los ciudadanos de cada país.

#### *2.2.5. La modificación de los sistemas de financiamiento*

Las empresas y las instituciones públicas y privadas han dependido siempre del gasto estatal. Incentivos fiscales y subsidios, créditos generosos, para el sector privado, cuando no ingentes sumas destinadas a la carrera armamentista o espacial que se dirigían a la investigación y producción de la empresa privada. Las organizaciones públicas eran financiadas por transferencias presupuestarias tradicionales y supuestamente obligatorias para el sector público. El hecho es que el estado era, para ambos sectores, la nodriza generosa de recursos inagotables.

La crisis financiera agravada en la década del 70 no ha repetido países. Hoy todo el mundo, por unas u otras razones, padece la carencia –quizás definitiva– de recursos provenientes del estado.

Esta circunstancia hace que todas las instituciones –inclusive las estatales– deban modificar sus sistemas de financiamiento. La preocupación de generar recursos propios, de observar atentamente la estructura de costos, de recurrir a financiamientos alternativos, ha pasado a ser la orden del día para las entidades que quieren sobrevivir.

Una buena gerencia exige capacidades fuentes de financiamiento y negociar con ellas. Como por diversos motivos proliferan nuevas fuentes (nacionales e internacionales) se exige conocimiento de las modernas metodologías de obtención de recursos. Sin ella, la sobrevivencia se tornará muy precaria.

#### *2.2.6. El reverdecer de la preocupación ética*

La cuestión de la ética preocupa a la humanidad desde los comienzos de la historia. La discusión giró siempre en torno de

las normas que rigen el comportamiento individual y social de los seres humanos. La noción de deber se colocó siempre en la base de la educación y de las relaciones familiares, comunitarias y políticas.

No sorprende, entonces, el reverdecer de la preocupación ética en el mundo de la política y de los negocios. Ambitos de los cuales nunca estuvo ausente, aunque el aparente éxito de los inmorales la eclipse por largos períodos y aunque pueda presentarse como un obstáculo para hacer buenos negocios. Los inmensos perjuicios sociales producidos por los comportamientos antiéticos, están sirviendo como toque de atención para reinserter los códigos

Hoy la ética es materia obligatoria en las escuelas más famosas de administración de empresas (Harvard, Wharton, Berkeley, Columbia, etc.). Las mismas que preconizaron un pragmatismo generalizado en las relaciones de negocios y subordinaron todo al éxito conseguido por cualquier medio. La legislación norteamericana ha incorporado severas penas para los comportamientos incorrectos en el mundo de los negocios.

La ética en la política y en los negocios es ética aplicada. Es la aplicación, de aquello que entendemos como bueno y correcto, a ese conjunto de instituciones, tecnologías, transacciones, actividades y prácticas que denominamos "política" y "negocios".

Cabe mencionar algunos tópicos de claro contenido ético en que un comportamiento correcto es indispensable para la supervivencia de los negocios y de la propia sociedad:

- la preservación del equilibrio del mercado contra monopolios, oligopolios y trusts;
- la preservación del medio ambiente ecológico;
- el respeto a los derechos del consumidor;
- el marketing y la publicidad;
- las relaciones laborales;
- las obligaciones de los empleados respecto a la firma.

Vaclav Havel, escritor y presidente de la República Checa, uno de los más eminentes liderazgos políticos de nuestro tiempo, formula la vinculación con la política: "En principio, la motivación moral significa que lo que hacemos no es por los así llamados motivos 'utilitarios', sino porque creemos que ésto es bueno. La motivación moral nos lleva a hacer el bien por sí y por principio. Está basada en una certeza muy diferente, en la convicción básica de que siempre vale la pena hacer el bien".

### 3. El cambio del papel del Estado y la posible misión de los INAP

La prédica política de estos últimos años ha confundido, en gran medida, la imagen del estado deseable con la de un estado pequeño y ausente.

La reforma del estado y la modernización social no significan una minusvalía creciente del estado. Muy por el contrario, las nuevas circunstancias exigen un fortalecimiento de su rol en las áreas que le corresponden, en especial aquellas relacionadas con su papel regulador. Esta función caracteriza al estado moderno: él debe poseer capacidad de sancionar normas que regulen la actividad social y autoridad para hacerlas cumplir, llevando en consideración que los ciudadanos son la razón de su existencia y el objeto de su funcionamiento. Si en ello fuere eficaz, podrá contribuir para la realización plena de la sociedad en que está inmerso.

Por otra parte, la administración pública a que se tiende debe estar ligada a las demandas del ciudadano; debe contar con mecanismos aptos de fiscalización y control y estar abierta al control de la sociedad civil; debe ser capaz de adaptarse a situaciones de crisis y desarrollar la capacidad de negociación política. La modernización –mejor sería hablar de adecuación o puesta al día– consiste en la búsqueda de adaptación al medio, para así poder actuar sobre el mismo.

1. Frente a todos los retos descriptos a lo largo de este documento, los institutos y escuelas de administración pública deben discutir y revisar su misión institucional, adecuándola a las nuevas condiciones de la gestión pública y, sobre todo, propiciando la formación de los liderazgos políticos, administrativos y sociales que exige la modernización del estado.

2. Esas instituciones deberían constituirse en el eje coordinador de la capacidad instalada del país en materia de capacitación, investigación y asistencia técnica para el sector público, para así aprovechar al máximo la potencialidad de universidades, centros de investigación, firmas de consultoría y otras instituciones que actúen en el área, inclusive otros institutos de formación del propio gobierno.

3. La gestión pública contemporánea requiere la acción coordinada de todos los sectores y niveles de la administración. No sólo se necesita formar elites profesionales que preparen y orienten los procesos políticos. También es preciso informar a toda la estructura gubernamental sobre las políticas públicas, comprometerla para su implementación y capacitarla para que

ellas sean tomadas en cuenta por todos y cada uno de los funcionarios y empleados, en cada momento de su actividad profesional.

Las exigencias de la época indican que los institutos y escuelas no deben limitarse a capacitar los altos niveles permanentes de la administración sino que precisan asumir, a través de una red constituida por las organizaciones mencionadas en el punto 2, la tarea de coordinar la capacitación de todo el personal administrativo.

4. El concepto de política pública implica la participación permanente de todos los protagonistas articulados de la vida política. Ello significa que la tarea de los institutos y escuelas de formar liderazgos políticos y administrativos debe alcanzar al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los organismos de control y fiscalización, a los municipios y otras jurisdicciones territoriales.

Las instituciones de formación deben abrir espacios para la formación administrativa y apoyo técnico a las organizaciones de la sociedad civil, como partidos políticos, asociaciones comunitarias (sindicatos, entidades profesionales y empresarias, iglesias, agrupaciones vecinales, organizaciones no gubernamentales), medios de difusión y otros órganos formadores de opinión.

5. Los institutos y escuelas de administración deben buscar formas adecuadas de legitimar su función ante los organismos gubernamentales, la comunidad académica, los medios de difusión, y la sociedad como un todo. Ellos deben comprender que si no realizan satisfactoriamente una misión considerada valiosa por la sociedad, y no la dan a conocer, difícilmente podrán sobrevivir.

6. Los institutos y escuelas de administración pública deben dar prioridad máxima a la tarea de profesionalización dinámica del servicio civil, como condición indispensable para la modernización del estado y la sociedad.

Ello incluye la necesidad de estudiar y ayudar a implantar sistemas de carrera administrativa, de reconocimiento del mérito, de capacitación y actualización permanentes, de formas flexibles de empleo público que permitan anexar a los profesionales estables el conocimiento técnico aportado por técnicos y consultores temporarios.

7. Se debe dar énfasis en la capacitación a la sistemática de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y contribuir para su incorporación a la estructura gubernamental.

Dicha sistemática implica la participación permanente de los grupos sociales interesados y el insumo técnico proporcionado por universidades y especialistas ajenos a la administración pública. Requiere, por lo tanto, conocer y aplicar técnicas de concertación, coordinación y control que constituyen hoy la principal exigencia de los sistemas democráticos modernos.

8. las instituciones mencionadas deberían incluir, en sus actividades permanentes de docencia e investigación, la perspectiva de inserción del país en los procesos de globalización, integración económica y formación de bloques supranacionales, para adaptar las administraciones nacionales a los requerimientos de dichos procesos.<sup>6</sup>

Las instituciones de formación deben contribuir para la definición de políticas públicas que exceden las fronteras jurídicas nacionales, tales como la preservación de la paz mundial, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, la protección del medio ambiente, la acción contra el hambre y la miseria, la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, el combate a las epidemias y la regulación de las migraciones.

Deben analizar la crisis de la noción clásica de soberanía, el sistema jurídico que regulará el mercado unificado, la adaptación de las administraciones públicas y la propia estrategia de la nación frente a la nueva realidad; la necesidad de rescatar la dimensión social de la integración, hoy subordinada a los aspectos tecnocráticos y económicos; y la conveniencia de redimensionar el desarrollo regional como condición para un crecimiento armónico y para eludir los riesgos de desintegración de las actuales naciones.

9. Las instituciones de formación deben propiciar que sus actividades y las de los organismos que integren las redes de capacitación incluyan contenidos relacionados con:

■ *Gestión estratégica.* Para que los administradores cuenten con métodos e instrumentos de análisis que les permitan conocer permanentemente las modificaciones que sufre el medio ambiente en que actúan sus organizaciones y con los principios y técnicas para conducirlos eficazmente.

■ *Elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.* Para proporcionarles los principios y técnicas que les permitan realizar de forma ágil y eficaz la actividad del aparato público.

■ *Políticas sociales.* Para que los administradores puedan dar a la problemática social la atención preferente que ella requiere de modo que el estado comience a saldar su deuda

<sup>6</sup> En anexo se incluyen las recomendaciones formuladas por el autor a este respecto en el documento presentado en un seminario realizado en México en julio de 1994.

social y adopte medidas para evitar que los sistemas productivos y las políticas económicas sigan marginando a segmentos cada vez más numerosos de la población, con los consiguientes efectos de injusticia e inequidad, explosiones sociales y violencia urbana.

■ *Gestión de tecnología.* Que permita conocer, seleccionar, negociar e implantar las técnicas que faciliten la administración, llevando en cuenta los impactos de la tecnología sobre el mundo del trabajo, los sistemas de producción y gestión y la sociedad en general y su repercusión sobre las condiciones sociales básicas que el estado debe preservar.

■ *Contexto internacional de la administración pública.* Que permita conocer y actuar eficazmente con relación a los organismos internacionales y extranjeros con los que las administraciones públicas se relacionan crecientemente y, al mismo tiempo, administrar con la perspectiva de la inserción del país en los procesos de globalización y de integración política, económica y cultural

■ *Política y administración de la cultura, cultura organizacional y gerencia intercultural.* Que permita verificar la importancia para las organizaciones de la consolidación de las identidades culturales, el rescate de la cultura organizacional como elemento integrador y dinamizador de las organizaciones y la necesidad de gerenciar de acuerdo a una diversidad pluricultural propiciada por el contacto cada vez más intenso entre las organizaciones públicas y privadas de los diversos países.

■ *Descentralización política y administrativa y técnicas de concertación, coordinación y control.* La interacción con el sector privado y con la comunidad se multiplica por lo que la articulación con las organizaciones de la sociedad civil exige nuevos mecanismos de coordinación para la actividad conjunta. La acelerada mutación del contexto hace indispensable que cada órgano gubernamental y cada uno de sus miembros actúen y decidan con la velocidad que las circunstancias exigen. Además, el cliente-ciudadano de las organizaciones públicas debe ser considerado como meta e ingrediente de la actividad gerencial.

■ *Gerencia y uso de redes informatizadas.* La configuración de las organizaciones se define hoy por la calidad de la red que integra sus sistemas organizacionales y le permite conectarse con otras organizaciones-red locales e internacionales. Los administradores deben estar capacitados para trabajar con este instrumental.

■ Ética de las organizaciones. Los inmensos perjuicios sociales producidos por los comportamientos antiéticos, están llevando a reinsertar los códigos morales tanto en la vida política como en el mundo de los negocios. Los administradores deben ser capaces de conducir su actividad dentro de la ética y de mantener un clima de corrección en las organizaciones.

10. Los institutos y escuelas de administración deberían desarrollar esfuerzos para fortalecer y agilizar los órganos y sistemas de estadísticas, censos e información, para que todas las entidades de la administración puedan gerenciar con conocimiento de la realidad y puedan aplicar las modernas técnicas de coordinación y control.

11. Deberían, asimismo, crear un foro de debates, conferencias y seminarios para analizar de forma permanente el contexto en que actúa el estado y las transformaciones que éste requiere, propiciando la discusión y difundiendo inmediatamente los resultados.

12. La publicación de un periódico que actúe como monitor de la administración y la gestión públicas, divulgando los cambios ocurridos y las experiencias internacionales, en forma breve y amena, sería altamente deseable. Debe informar también sobre las nuevas tecnologías de gestión aplicables a la administración estatal y hacer conocer la existencia de estudios realizados por otras instituciones del país y que permitan visualizar la realidad y los escenarios futuros.

13. Los institutos y escuelas de administración pública deberían montar esquemas apropiados de levantamiento de fondos (fund raising), que permitan detectar fuentes alternativas de financiamiento, negociar su obtención y maximizar su aprovechamiento. Deberían considerar, al mismo tiempo, formas de generación de recursos propios a través de la prestación remunerada de servicios de capacitación, investigación, asesoría técnica y publicaciones y, al mismo tiempo, observar atentamente su estructura de costos. 

SARAVIA, Enrique. *Capacidad institucional y gerencial para la integración. Relevancia del tema en América Latina*. México, CEFIR, 1994. (Reproducción parcial).

Los eventos de capacitación para la integración podrían ser clasificados, según sus destinatarios y propósitos, en las siguientes categorías:

## 1.

### Actividades destinadas a toda la Administración Nacional

#### 1.1. *Capacitación general*

En todos los cursos y seminarios de capacitación, deberá desarrollarse un módulo o conferencia, o si lo hubiera, un video explicativo, sobre los procesos de integración en que el país está empeñado y los esfuerzos que se espera del sector gubernamental de que se trate.

Es ilustrativo, en este sentido, el caso del Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP) que a partir de 1994 introdujo en su Curso de Postgrado en Gestión Pública una disciplina denominada Contexto Internacional de la Administración Pública. El curso forma, anualmente, alrededor de treinta técnicos y gerentes del gobierno central y las instituciones autónomas de Nicaragua y la disciplina mencionada procura ilustrarlos sobre las interfaces que existen, de forma creciente, entre las estructuras de su país y los organismos internacionales y las instituciones de otras naciones<sup>7</sup>.

#### 1.2. *Capacitación integrada*

La integración es, en un primer momento, un proceso de coordinación de políticas públicas y, en última instancia, la implementación de políticas comunes. Requiere, pues "el diseño y desarrollo de una relación asociativa entre un gran número de organizaciones que participan en campos de políticas específicas, de modo que puedan trabajar en conjunto e forma efectiva pa-

ra enfrentar las preocupaciones comunes y aunar intereses" (Metcalf, 1993:12).

Esto lleva a la necesidad de capacitar conjuntamente a los funcionarios y técnicos de cada país que trabajan en cada política específica. Las iniciativas llevadas a cabo en esta materia muestran que, además de detectar problemas comunes y unificar criterios de acción, la formación conjunta permite allanar el camino hacia la búsqueda de objetivos comunes.

Existen, en América Latina, varias experiencias que encierran enseñanzas a este respecto.

a) La Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP), órgano de la Fundación Getulio Vargas del Brasil, realizó, entre 1964 y 1988, numerosos cursos destinados a administradores públicos y profesores universitarios de los países latinoamericanos. La mayoría de las actividades docentes agrupaba a personas que trabajaban en la misma área: tributación, aduanas, comercio de tecnología, transportes, energía, telecomunicaciones, agricultura, medio ambiente, educación, cultura, etc. Algunos de esos eventos desarrollaban competencias directamente relacionadas con el proceso de integración tales como armonización tributaria y aduanera.

La experiencia, lamentablemente interrumpida en 1988 como consecuencia de la suspensión por el BID del financiamiento que permitía viabilizarla, tuvo como resultado más importante el sentido de perspectiva común y la eliminación de los prejuicios y estereotipos que habitualmente ofuscan la visión de quienes deben coordinarse para la actividad conjunta. Y ello se lograba en el ámbito específico de cada sector de actuación gubernamental.

<sup>7</sup> Los contenidos básicos de dicha disciplina son los siguientes: Coordinación y gestión pública internacional. Misión y funcionamiento de los organismos internacionales: Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de los Estados Americanos. Las agencias de cooperación técnica de los diversos países. Bloques económicos. Globalización de la economía. La Organización Mundial de Comercio. Procesos de integración: NAFTA, SICA, CARICOM, MERCOSUR, Grupo Andino, la Unión Europea.

Como definiera el Dr. Felipe Herrera –principal inspirador de esta experiencia– lo que la ELAP organizaba eran verdaderos “laboratorios de integración”.

b) Otra experiencia semejante, circunscripta a América Central, es la que hasta hoy realiza el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), que tiene sede en San José de Costa Rica.

c) Muchas otras actividades de formación conjunta han sido propiciadas por organismos internacionales (Naciones Unidas, OEA, etc.), o por entidades intergubernamentales o nacionales. Al margen de los resultados específicos de cada evento, el resultado ha sido siempre facilitador de posteriores esfuerzos de integración.

Debe encararse, pues, la realización de actividades de formación conjunta como elemento decisivo para la preparación de las administraciones públicas para la integración.

A esos contenidos específicos de cada tarea de formación deben incorporarse dos perspectivas básicas:

#### I) Perspectiva integracionista.

Es común verificar que las actividades de capacitación, inclusive las destinadas a transmitir temáticas relacionadas con la integración, suelen mantener la visión exclusivamente nacional de los problemas. En algunos casos, las cuestiones son analizadas manteniendo los esquemas defensivos o competitivos que tradicionalmente han pautado la relación entre los países que hoy pretenden integrarse.

Es necesario, pues, un análisis muy cuidadoso de los contenidos programáticos y de los materiales pedagógicos utilizados (especialmente de los ejercicios y estudios de caso) para evitar inculcar, consciente o inconscientemente, lo que se pretende evitar.

Se precisa, también, que en las actividades de capacitación de cada país se incorporen los elementos que

podrán permitir la futura coordinación de políticas, planes y proyectos con los otros países de la región.

#### II) Perspectiva intercultural.

Uno de los temas que más deben preocupar en los procesos de integración, es el de la discusión y aproximación de personas que están orientados por sistemas culturales diversos. Si entendemos a la cultura en su sentido antropológico, es decir, como el sistema de valores, perspectivas, costumbres, creencias y comportamientos propio de una sociedad determinada, concluiremos en que el proceso de integración pasa por un diálogo intercultural.

El presupuesto o la pretensión de que la integración lleva a la homogeneización cultural está siendo rápidamente desmentido por la práctica. Además, los modernos estudios de administración indican que no conviene ignorar los sistemas culturales y que, más aún, ellos pueden ser un elemento dinamizador de la vida de las organizaciones. Todo ello ha llevado a profundizar los estudios de cultura organizacional y a incorporar a la formación de los administradores los contenidos del denominado “management intercultural”.

En América Latina es posible observar una doble perspectiva que puede aparecer como paradójica: existen por un lado elementos indiscutibles de identidad cultural que favorecen los procesos de aproximación. Pero, al mismo tiempo, hay diferencias culturales profundas que provocan malentendidos, desconfianzas y rupturas. Algunos provienen de la larga serie de estereotipos con que cada país cree identificar a los nacionales de los otros. Otros derivan de valores y estilos claramente diferenciados. Ello es verdadero inclusive en el seno de cada país.

No hay duda que estos elementos, si no son adecuadamente tratados, pueden producir obstáculos insalvables en los procesos de integración y en cada uno de los pro-

yectos y acuerdos que conlleva su implementación.

De allí la necesidad de incorporar a la formación de los administradores públicos los elementos que permitan una gerencia intercultural de los procesos de integración.

### 1.3. Capacitación para la integración

Las necesidades arriba apuntadas no se superponen con las iniciativas destinadas a formar especialistas, en las diferentes áreas del gobierno, que se encarguen de llevar adelante las tareas destinadas a implementar las actividades específicas de la integración.

Se trata de capacitar a lo que Dror denomina "una nueva elite profesional de la administración pública de alto nivel" (Dror, 1993:8).

Pero se necesita de un empeño decidido, por parte de cada administración nacional, para organizar eventos de capacitación con dicha temática o para hacer participar a sus especialistas en las actividades organizadas por otras instituciones.

## 5.

### Los grupos de especialistas sectoriales

América Latina debe consolidar y estimular la actividad de los grupos de especialistas sectoriales, institucionalizados o no, que desde hace muchos años procuran coordinar e integrar sus actividades.

a) Un caso digno de estudio y emulación es el de la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER)

que agrupa a todas las empresas estatales de electricidad de América del Sur y que tiene su sede en Montevideo.

La CIER ha realizado numerosos estudios conjuntos, algunos de ellos con recomendaciones ya implantadas, destinados a padronizar los diversos aspectos de la gestión empresarial y técnica de las empresas que la componen. Esta tarea es de por sí esencial para la integración pero, además, ha permitido mejorar el desempeño individual de cada empresa y ha facilitado la realización de varios proyectos de interconexión eléctrica entre países.

b) Un interesante caso de cooperación informal entre especialistas, fue el efectuado por científicos y técnicos nucleares de Argentina y Brasil que culminó con la celebración de una serie de acuerdos firmados por los presidentes Alfonsín y Figueiredo. Además de la formación de un "pool" de tecnología nuclear con el consecuente progreso para ambas partes, la cooperación y los acuerdos deshicieron el clima de mutua desconfianza y sospechas de carrera armamentista que existía entre ambos estados.

c) Otros casos similares que merecen ser citados son los de Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL), Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) y de otras semejantes que existen en el campo ferroviario, portuario, de telecomunicaciones, de organismos de control, etc.

### BIBLIOGRAFÍA

- DROR, Yehezkel, 1993 "Conducción del Estado hacia la integración". Integración Latinoamericana, mayo-junio 1993, Buenos Aires. P. 3-9.
- METCALFE, Les, 1993 "Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación". Integración Latinoamericana, mayo-junio 1993, Buenos Aires, P. 10-7.