

# **QUEMAR LAS NAVES: (O CÓMO LOGRAR REFORMAS ESTATALES IRREVERSIBLES)\***

*Oscar Oszlak*

## **CONTENIDO**

### *Introducción*

**ASPECTOS SUBYACENTES EN LAS REFORMAS “HACIA FUERA” Y “HACIA DENTRO”**

### **LAS REFORMAS PENDIENTES**

- **LA REESTRUCTURACIÓN ORGANIZATIVA**
- **REDISEÑO DE LAS PLANTAS DE PERSONAL ESTATAL**
- **DESBUROCRATIZACIÓN DE NORMAS, PROCESOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS**
- **IMPLANTACIÓN DE UNA CARRERA ADMINISTRATIVA BASADA EN EL MÉRITO**

**CAPACITACIÓN Y DESARROLLO PERMANENTE DEL PERSONAL**

**MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y SUS SOPORTES COMPUTACIONALES**

**A MODO DE CONCLUSIÓN: TECNOLOGÍA, CULTURA E IRREVERSIBILIDAD DE LAS REFORMAS**

### **BIBLIOGRAFÍA**

---

\* Artículo publicado en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 6, Número 14, 1999, Buenos Aires

## **QUEMAR LAS NAVES (O CÓMO LOGRAR REFORMAS ESTATALES IRREVERSIBLES)**

Cuando desde Tabasco, Hernán Cortés decidió marchar sobre México para extender los dominios de España en el nuevo continente, algunos de sus hombres se opusieron, pretextando lo exiguo de sus fuerzas y lo peligroso de la aventura. Tomó entonces una decisión heroica, que la historia convertiría en metáfora de los actos irreversibles: ordenó “quemar” las naves,<sup>1</sup> con lo cual imposibilitó cualquier marcha atrás de parte de sus hombres.

La metáfora se aplica a menudo cuando está en juego una decisión crucial y no cabe volver atrás una vez adoptada.<sup>2</sup> A partir de ese momento, *alea jacta est*: sólo es posible funcionar bajo las nuevas condiciones impuestas por una decisión irreversible. Justamente, la irreversibilidad es condición del éxito o fracaso de la empresa en cuyo nombre fue tomada. La decisión compromete, a quienes alcanza, más allá de su deseo o voluntad.

Algunas de las reformas estatales “de segunda generación”<sup>3</sup> que se están encarando en varios países latinoamericanos, se prestan a la aplicación de esta metáfora. En particular, aquéllas políticas y acciones orientadas a fortalecer la capacidad institucional de los aparatos estatales, entre las que sobresalen la reestructuración organizativa, la profesionalización de la función pública, la desburocratización de normas o procedimientos y la introducción de nuevas tecnologías de gestión. Todas ellas han sido objeto central de los programas de reforma (incluso décadas antes de que se instituyera la moda de numerar las generaciones de reformas) e integran el decálogo que los gobiernos deben observar si pretenden cumplir fielmente con los mandamientos (ahora se llaman “condicionalidades”) impuestos por los organismos financieros internacionales.

Por lo general, estas reformas son anunciadas pomposamente y ratificadas mediante normas jurídicas que intentan, a la vez, otorgarles legitimidad y efecto compulsivo. Por ejemplo, en nombre de estas reformas, un decreto reduce el número de secretarías y subsecretarías de estado, en un intento por aligerar el peso de la burocracia y racionalizar sus estructuras. En tal caso, podría suponerse que la decisión se origina en un minucioso análisis de la situación existente y que la nueva estructura propuesta representa un avance significativo desde el punto de vista de una gestión más eficiente. Si, además, este tipo de medidas viene acompañado por la decisión de instituir la práctica del diseño y aprobación de nuevas estructuras por unidades y cuerpos especializados del aparato estatal, parecería que al menos por un tiempo, no debería ser necesario introducir nuevas reformas de este tipo.

Imaginemos ahora otras clásicas reformas de segunda generación en el campo de la carrera administrativa. Por ejemplo, el establecimiento del concurso como única vía

---

<sup>1</sup> En realidad mandó barrenarlas, lo que a efectos prácticos tuvo el mismo resultado: inutilizarlas.

<sup>2</sup> Sobre el uso de metáforas en el análisis político -y en particular, la de *Quemar las naves*- ver Etkin, 1999.

<sup>3</sup> El entrecomillado sugiere que no concuerdo con la idea de numerar generaciones de reformas. En primer lugar, porque hay una larga prehistoria ignorada en el momento de iniciar la cuenta con la “primera generación”. Y en segundo término, porque no existe tal separación nítida entre una y otra “generaciones”. Me extiendo sobre este punto en Oszlak, 1999.

posible de ingreso de un empleado al sector público o de promoción a un cargo de mayor jerarquía. Es posible que este mecanismo ya esté vigente en virtud de una norma jurídica anterior caída en desuso o, incluso, nunca aplicada. Aunque es habitual la reiteración legislativa de normas desvirtuadas por la práctica administrativa, supongamos que en este caso, y para reforzar su cumplimiento coercitivo, la institución del concurso se aprueba por ley.

Para continuar con el ejemplo, esta misma ley dispone que anualmente se evaluará el desempeño de todos los agentes y que el resultado de esta evaluación estará atado a un sistema de incentivos salariales. Establece también que el mecanismo de evaluación será transparente y objetivo, y que sólo quienes alcancen un determinado puntaje en un único orden de mérito serán recompensados. Además del incentivo económico, podríamos suponer que el puntaje obtenido podría determinar la posibilidad o no de un ascenso, que desde luego dejaría de ser automático.

En el escenario que estamos imaginando, llega ahora al país una misión del Banco Mundial y se le informa la adopción de la nueva legislación, lo cual probablemente da cumplimiento a alguna condicionalidad y habilita un tramo de desembolso de un préstamo. Ambas partes se congratulan mutuamente. El gobierno, por haber demostrado capacidad para introducir una legislación nada sencilla y así acceder a un financiamiento siempre necesario en tiempos de crisis. Y el organismo internacional, por haber ratificado su papel de mentor y custodio de las prácticas del buen gobierno, contribuyendo, de paso, a consolidar sus negocios como banquero.

Ahora bien, en esos mismos días, un ministro consigue que el presidente o el gobernador firme un decreto disponiendo el nombramiento de una persona de su confianza como titular de una Dirección General de Planificación y Control de Gestión, unidad creada *de jure* por esa misma norma. Debemos suponer que esta nueva unidad organizativa no estaba contemplada en la reorganización ministerial planteada en nuestro primer ejemplo y, por lo tanto, su consideración no fue objeto de un análisis técnico por el organismo responsable de evaluar y aprobar nuevas estructuras. También debemos suponer que la designación del flamante Director General se hizo sin concurso, pasando por alto las normas establecidas al efecto. El ministro, y los considerandos del decreto, aducirán seguramente la “necesidad y urgencia” del trámite, pero en los hechos, se habrán desvirtuado dos condiciones básicas de la nueva legislación: 1) que toda nueva estructura debe ser objeto de aprobación técnica previa, debiendo preceder a la designación de su titular; y 2) que todo ingreso o promoción debe realizarse estrictamente por concurso.

Podría imaginarse asimismo que al cumplirse el término legalmente fijado para evaluar el desempeño del personal, el Director General sería dispensado de este trámite y la evaluación de los empleados a su cargo, si acaso se llevara a cabo, tendería seguramente a evitar el conflicto potencial implícito en una estricta y transparente aplicación de los procedimientos formalmente establecidos. Los beneficios salariales asociados a la evaluación serían aproximadamente similares para todos y la promoción a un grado superior del escalafón sería automática.

El cuadro final resultante podría resumirse de este modo:

1. La tendencia natural de la Administración Pública a la cariocinesis estructural continuaría hasta alcanzar extremos que volverían a plantear la reestructuración como decisión inevitable.

2. El ingreso irrestricto de personal y la crisis presupuestaria a la que contribuiría, llevaría a un congelamiento de las vacantes y a la habilitación de unos pocos puestos de trabajo a los que se accedería sin concurso, a través de mecanismos de nepotismo político.
3. La falta de evaluación de desempeño “igualaría” al personal respecto de los incentivos salariales, pero la creciente masa salarial producida por el ingreso irrestricto y la promoción automática podría ocasionar reducciones de sueldos y un achatamiento de la curva salarial y los salarios promedio.
4. La falta de incentivos materiales efectivos y la automaticidad del ascenso, conducirían a la devaluación de los escalafones y a la renuncia a asumir mayores responsabilidades, dada la escasa diferencia salarial implícita en la promoción.
5. La “pirámide” estructural se transformaría en un poliedro irregular raleado en su base y la composición de la planta de personal acabaría mostrando excesos de agentes no (o semi-) especializados y falencias de recursos humanos altamente calificados.

En definitiva, se impondrían una vez más ciertas pautas culturales aparentemente impermeables a los dictados de las “mejores prácticas”<sup>4</sup> de la moderna gestión pública. Las estructuras organizativas, lejos de guiarse por criterios de diseño en los que la división del trabajo y la asignación de responsabilidades y resultados respondieran a criterios de racionalidad técnica, serían el resultado errático -aunque previsible- de una lógica en la que prevalecerían criterios puramente patrimonialistas. Y la gestión de los recursos humanos -pese a la sana intencionalidad de la ley- reestablecería prácticas que sólo pueden alimentar la mediocridad, la hipocresía y la irresponsabilidad. En pocas palabras, las “naves a quemar” seguirían intactas y disponibles para cambiar de curso cada vez que fuera necesario..

La intención política de la reforma, formalizada en un instrumento jurídico es, bien lo sabemos, insuficiente para producir el cambio. “No se cambia la administración pública por decreto”, diría Michel Crozier. Pero entonces, ¿qué diferencia hace proclamar la necesidad de la reforma y avanzar hasta el punto de dar a la intención manifiesta fuerza de ley? ¿Se trata sólo de cumplir con una “condicionalidad” impuesta supranacionalmente? ¿De apelar al valor retórico y simbólico de la reforma para afirmar una voluntad transformadora que los hechos se encargarán de negar? ¿O se trata de una deliberada manipulación política de los gobernantes destinada a mantener o recuperar la legitimidad del electorado, sin que medie una verdadera intención de cambio?

Obsérvese que estas reflexiones, y los ejemplos en las que se basan, se refieren a tipos de reforma que he caracterizado como “de segunda generación”. Si bien no existen criterios universalmente aceptados respecto a la naturaleza de las reformas que caben dentro de esta categoría (Oszlak, 1999), propongo considerar como tales a las que se orientan a producir transformaciones “hacia adentro” del estado, a diferencia de las encaradas durante la “primera generación de reformas”, cuyo objetivo fue correr las fronteras entre el estado y la sociedad sin producir necesariamente cambios importantes en las modalidades de gestión. En otras palabras, mi propuesta consiste en diferenciar

---

<sup>4</sup> Para una conceptualización de *best practices*, pueden consultarse los trabajos de Hiebeler, Kelly y Kettelman, 1998 y, especialmente para el sector público, el de Keehley *et al.*, 1997.

entre las reformas tendientes a minimizar al aparato estatal y las que intentan mejorar sustantivamente su gestión.

Sobre la base de esta distinción, la hipótesis central que guía este trabajo es que resulta mucho más sencillo lograr reformas irreversibles cuando su objeto es minimizar el estado que cuando se trata de mejorarlo. Y viceversa. Su fundamento es casi de sentido común: las reformas orientadas a lograr menos estado suponen una reducción de su intervención en diversos planos de su relación con la sociedad, encerrando un renunciamiento a continuar desempeñando los roles implícitos en las responsabilidades transferidas a otros actores sociales o estatales; en cambio, las orientadas a mejorarlo no pueden trasladar a nadie la responsabilidad de la gestión, existiendo siempre el riesgo latente de que los cambios que se introduzcan puedan revertirse.

Si el análisis que sigue confirma la validez de esta hipótesis, el desafío desde el punto de vista de la acción consistiría en explorar qué mecanismos permitirían asegurar la irreversibilidad de las reformas de segunda generación tantas veces intentadas, con menguado éxito, en la experiencia latinoamericana. Para proceder a este análisis, identificaré primero las transformaciones ocurridas en el aparato estatal durante la etapa correspondiente a la primera generación de reformas, con especial referencia al caso argentino. Examinaré, de este modo, la naturaleza y relativa irreversibilidad de estos cambios, teniendo en cuenta la matriz de intereses que generan por el propio carácter “externalizador” de las reformas. A su vez, en el análisis de los intentos para implantar reformas de segunda generación, sugeriré que por lo general los actores involucrados son “internos” al aparato estatal (v.g. empleados públicos, sindicatos estatales) y se ven directamente afectados por los cambios.

Además, destacaré que en las reformas de primera generación predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero mientras que en las de segunda generación, las transformaciones tienen un trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante. Por último, señalaré como factor diferencial entre ambos tipos de reforma la naturaleza de los costos y beneficios que habitualmente generan unos y otros, sugiriendo que mientras en el primer caso se producen beneficios (casi siempre inmediatos)<sup>5</sup> o los efectos de las reformas son relativamente neutros, en el segundo entrañan casi siempre costos cuya recuperación es incierta, indirecta y de largo plazo.

### **Aspectos subyacentes en las reformas “hacia fuera” y “hacia adentro”**

En las reformas de primera generación, suelen presentarse dos tipos de situaciones. O bien el estado deja de hacer “algo” (v.g. producir bienes, prestar servicios, regular el comportamiento de ciertos actores), siendo reemplazado en su ejecución por un tercero (incluyendo a la “mano invisible” del mercado). O bien, se prescinde totalmente de una proporción de prestadores estatales (v.g. empleados públicos), sin que nadie los reemplace. La primera situación se verifica en los procesos de privatización, tercerización de servicios, descentralización y desregulación, en los que la empresa privada,

---

<sup>5</sup> Tal es el caso de las privatizaciones de empresas públicas deficitarias, que por lo general originan ingresos para el estado y, de no mediar subsidios a los nuevos dueños o concesionarios, permiten eliminar esta fuente de déficit. También en el caso de tercerizaciones exitosas, el costo del *outsourcing* se compara favorablemente con el que ocasionaba el mantenimiento del servicio en el sector público, donde en la actualidad los salarios del personal de menor calificación tienden a ser comparativamente más elevados que en el sector privado, existiendo además altos costos de transacción y desventajas comparativas de escala.

cooperativas de servicios, ONGs, cuentapropistas, gobiernos subnacionales o sujetos económicos en general, ven potencialmente ampliada su esfera de competencia por el surgimiento de nuevas oportunidades de negocios, la asunción de nuevas responsabilidades o la mayor capacidad de acción debida a menores restricciones regulatorias. La segunda situación corresponde, típicamente, a los procesos de reducción de la dotación de personal, a cambio de contraprestaciones materiales bajo la forma de indemnizaciones por retiro voluntario, jubilación anticipada u otras, en cuyo caso las mismas funciones deben continuar desempeñándose con un menor número de agentes.

Un elemento común a todas estas reformas es el cambio que se produce en la naturaleza de las relaciones jurídicas que involucran a los actores en estas diversas modalidades de transferencia, así como en las consecuencias económicas que se desprenden de estos arreglos. Muchas veces, éstos son los cambios más conspicuos, ya que otros aspectos de la reforma pueden no resultar evidentes o manifestarse sólo en el mediano y largo plazos.

Así, por ejemplo, en un primer momento, los usuarios de servicios públicos privatizados pueden advertir que las facturas que reciben identifican a otros prestadores pero la naturaleza de los servicios no se modifica y los eventuales cambios en su disponibilidad o calidad se van apreciando gradualmente. Incluso los edificios y el personal pueden no experimentar mayores cambios, salvo como consecuencia de posteriores mejoras edilicias, tecnológicas o de atención al usuario.

Por su parte, en la descentralización de servicios a provincias y municipios, las reformas son aún menos evidentes y prácticamente se reducen a los comentados cambios en los vínculos jurídicos y los mecanismos de asignación de recursos. Las mismas escuelas y hospitales, con el mismo personal docente o de salud, continúan cumpliendo sus funciones sin que los beneficiarios adviertan que algo significativo ha cambiado.

Las tercerizaciones de servicios tampoco son visibles para la mayoría de los usuarios o destinatarios externos a la administración pública, ya que suponen el reemplazo en la prestación de servicios de producción interna o de apoyo a la gestión sustantiva. Lo que cambia, una vez más, es la naturaleza del vínculo jurídico y económico que se establece entre las partes que concurren a la producción y utilización de los bienes o servicios.

Un último ejemplo concierne a las reformas tendientes a reducir la dotación de personal, que tampoco son demasiado visibles para los usuarios externos, aún cuando sí son advertibles por los propios empleados públicos, que ven en este tipo de medidas una creciente amenaza a su estabilidad laboral o, a veces, a la continuidad de prebendas y privilegios injustificados. Sus consecuencias directas participan del carácter jurídico-fiscal de las otras medidas, en tanto suponen desvinculaciones laborales y compensaciones pecuniarias, sin perjuicio de que puedan producir -como en casi todos los demás casos- consecuencias de tipo funcional, especialmente en la composición de los factores que integran la función de producción estatal.<sup>6</sup>

Las medidas de desregulación, por su parte, resultan mucho más evidentes para quienes estaban alcanzados por las regulaciones preexistentes, pero participan igualmente de la característica común destacada: amplían, por su propia naturaleza, la capacidad jurídica

---

<sup>6</sup> Extendiendo el concepto económico, entiendo por “función de producción estatal” a la particular combinación de infraestructura, personal y recursos para funcionamiento que requieren las organizaciones del sector público para cumplir con la misión y las funciones que les hubieren sido asignados.

de los actores, producen consecuencias de carácter económico y, en este caso, suponen casi siempre la desaparición de las instituciones o unidades estatales responsables de ejercer las funciones regulatorias. Ilustran este punto los casos de las ex-Juntas Nacionales de Carnes o Granos de la Argentina, así como las unidades ministeriales a cargo de los controles de precios, de cambios o de la inversión extranjera.

En las reformas “hacia adentro”, en cambio, las consideraciones jurídicas y fiscales pasan a un segundo plano, ganando mucha mayor centralidad las transformaciones en los planos cultural y tecnológico. Con esta afirmación no intento establecer diferenciaciones tajantes sino marcar énfasis relativos. Alguien podría aducir con razón que los procesos de privatización habilitan la posibilidad de mejoramiento tecnológico de las empresas vendidas o concesionadas, pero en todo caso ésta es una consideración secundaria a la hora de decidir la privatización. La que prima en tal instancia es confiar a la gestión privada la prestación de los servicios, por estimarse que al estar liberadas de las trabas, restricciones y prácticas corruptas propias del funcionamiento en el ámbito estatal, las empresas conseguirán mejorar su productividad y eficiencia, más allá de los instrumentos que utilice (v.g. innovación tecnológica, renovación de la infraestructura, capacitación) para conseguir tal propósito.<sup>7</sup>

El imaginado crítico también podría observar, inversamente, que la formalización de las reformas dirigidas a lograr un mejor estado requiere formular y aprobar, en una instancia legislativa, las normas que les otorgan sustento jurídico. El argumento es simétrico al del caso anterior, aunque de signo opuesto. Lejos de ser un aspecto central de este tipo de transformaciones, el marco normativo de la reforma sirve esencialmente para legitimarlas jurídicamente. Lo decisivo, a mi juicio, es el componente cultural y el sustrato tecnológico de los cambios buscados.

### **Las reformas pendientes**

Entre las reformas que apuntan a mejorar, más que a reducir, el aparato estatal, merecen destacarse las siguientes:

- La reestructuración organizativa del aparato administrativo.
- El rediseño de las plantas de personal estatal.
- La desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos.
- La implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito.
- La capacitación y desarrollo permanente del personal.
- El mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales.

A pesar de los intentos realizados hasta la fecha, este conjunto de medidas sigue constituyendo el núcleo duro de las reformas pendientes en casi toda América Latina. Y en todas ellas, como señalara más arriba, los elementos esenciales del cambio remiten a una transformación de la cultura y las tecnologías de gestión prevalecientes en el sector público. Hasta la fecha, el relativo fracaso de estas reformas parecería explicarse, genéricamente, por la perenne contradicción entre la racionalidad técnica en que se

---

<sup>7</sup> Cabe aclarar que en este ejemplo, hago referencia exclusivamente a los argumentos típicamente esgrimidos para justificar una privatización. Ello no excluye, naturalmente, la posibilidad de prácticas corruptas en los procesos de transferencia o costos sociales derivados de la aplicación de tarifas de servicios por encima de las fijadas en los marcos regulatorios o incluso de las pactadas en los contratos de venta o concesión.

fundan y la racionalidad política que interfiere su efectiva aplicación. Es decir, los fundamentos técnicos y axiológicos de dichas reformas (v.g. mérito, responsabilidad, capacidad, equidad, transparencia) son insuficientes para sobreponerse a los intereses - no sólo materiales- que esas medidas afectan (v.g. privilegios, discrecionalidad, nepotismo, búsqueda de rentas).

Planteadas sin mayores recaudos, esta hipótesis reiteraría, una vez más, la clásica oposición entre racionalidad y pasión. Creo, sin embargo, que vale la pena ahondar en el análisis de las causas de este fenómeno, pasando revista a las modalidades específicas con que se manifiesta esta contradicción en las diversas reformas pendientes. En primer lugar, para explicar el contraste observado entre los “éxitos” de las reformas que tienden a minimizar al estado y el relativo fracaso de las que intentan mejorar su gestión. En segundo término, para comprender mejor de qué manera operan los criterios de racionalidad política en la implementación de los diferentes tipos de reformas pendientes. Y en tercer lugar, para que los análisis de factibilidad de las reformas, a menudo inspirados en un voluntarismo “técnico” ingenuo, tiendan a incorporar explícitamente estimaciones realistas sobre las perspectivas de que las restricciones políticas puedan convertirse en variables controladas.

## **1. La reestructuración organizativa**

La reestructuración implica, casi siempre, una mera reducción del número de unidades organizativas existentes. Existe la ilusión de que si se disminuye la cantidad de Secretarías, Subsecretarías, Direcciones o unidades de otro tipo, se habrá conseguido mejorar el funcionamiento del sector público. En términos de la nueva visión gerencial de la gestión pública, en cambio, reestructurar es conseguir que el tamaño, esquema de división del trabajo y asignación de competencias y recursos, se ajusten a la misión que la organización debe cumplir, teniendo en cuenta un conjunto de metas y resultados deseables a lograr en el tiempo.

Conceptual y prácticamente, esta visión dista de reflejarse en el tipo de reformas que, con la excusa de la reestructuración, se han encarado en la Argentina a partir del gobierno del Presidente Menem. El intento más ambicioso de reducción del aparato estatal se motorizó en 1990, a través de un decreto que introdujo una simple “regla de tres”: ningún Ministerio debía tener más de tres Secretarías de Estado, ninguna Secretaría debía tener más de tres Subsecretarías, ninguna de estas últimas debía contar con más de tres Direcciones Generales y así sucesivamente. Aún cuando resulta fácil pronosticar que ninguna regla de este tipo puede conducir a una correcta cuantificación (*rightsizing*) de una estructura organizativa, cualquiera sea su misión, lo cierto es que a raíz de dicha norma disminuyó por un tiempo, en forma significativa, el número de instituciones y unidades.

En los años siguientes, sucesivas reestructuraciones “celulares” y espontáneas fueron modificando el *numerus clausus* pretendidamente racional, elevándolo hasta el punto de alcanzar casi 200 secretarías y subsecretarías, cuando ya se había reducido sustancialmente el papel del estado y rebajado considerablemente la dotación de su personal. Es decir, con muchas menores funciones como consecuencia de la aplicación de las reformas de primera generación, el aparato estatal continuó creciendo estructuralmente, sin que tal inflación institucional se viera justificada por razones operativas. Con el pretencioso anuncio de la Segunda Reforma del Estado, el Decreto



6660/96 dispuso una nueva “reducción” en el número de organismos, que esta vez fue llevado a un total de 125 Secretarías y Subsecretarías.<sup>8</sup>

Estas “mareas crecientes” del aparato estatal, alternadas por espasmódicos y drásticos intentos para menguar su natural propensión autoreproductora, no configuran en modo alguno reestructuraciones organizacionales. El rediseño del estado constituye una tarea permanente que, como tal, debe ser confiada a unidades técnicas y políticas especializadas. Diseñar las estructuras, asignarles competencias, dotarlas de recursos, registrar sus cambios en forma permanente y, sobre todo, disponer de información sobre el tipo y cantidad de resultados que se pretende lograr a través de esas estructuras, conforman hoy -al menos según las mejores prácticas que propone el estado del arte- las nuevas rutinas de la administración y reforma de las estructuras organizativas.

Así como no es posible concebir un aparato estatal rígido e inmodificable, de igual manera no puede aceptarse que una reestructuración organizativa se limite a diseñar un nuevo organigrama a partir de criterios estéticos o consideraciones puramente presupuestarias. Una estructura bien diseñada debe reflejar, implícitamente, un esquema racional de diferenciación, especialización e integración (Lawrence y Lorsch, 1967) que prevea una óptima asignación de responsabilidades y recursos, de modo de facilitar el logro de los resultados que, en última instancia, justifican la existencia institucional.

La práctica administrativa invierte esta simple lógica. Muy a menudo, las estructuras son creadas en función de las personas. La necesidad de ubicar a alguien en una posición de alta responsabilidad en la estructura gubernamental se manifiesta en un acto administrativo mediante el cual, simultánea y, a veces, implícitamente, se crea la institución o unidad, se establece el puesto cabeza y se designa al funcionario que lo ocupará. Es frecuente esta forma de creación de unidades para premiar lealtades, reubicar funcionarios políticos caídos en desgracia o, simplemente, “jerarquizar” personal cuando la estructura establece un techo a la carrera o el nivel de remuneración alcanzado es magro. De esta forma, se traslada al diseño institucional la solución de compromisos políticos o problemas escalafonarios, con lo cual la irracionalidad organizativa se extiende y agrava.

Resulta muy difícil sustraerse a la fascinación que provoca la utilización discrecional, cuando no arbitraria, de esta extraordinaria fuente de poder. Por ello, no caeré en el simplismo de denunciar esta práctica como manifestación del alto grado de nepotismo que todavía anida en la función pública. Sólo pretendo señalar la enorme dificultad que entraña su erradicación, porque ello supondría otorgar a una instancia técnico-administrativa un poder de veto que restringiría los grados de libertad de los responsables políticos de una institución, en una materia tan crítica como decidir el número, tamaño, distribución, dependencias jerárquico-funcionales y competencias de las unidades que la componen. He aquí la insalvable esquizofrenia a la que se expone así la conducción de turno: acepta los valores implícitos en la solución técnica, pero elude aplicarla en su propio ámbito institucional para no quedar prisionero de sus eventuales consecuencias.

## **2. Rediseño de las plantas de personal estatal**

---

<sup>8</sup> Al momento de escribir este artículo, el número supera las 140.

Un problema central, que enfrenta la mayoría de los reformadores administrativos, es determinar cuál debería ser la dimensión óptima de la planta de personal estatal. En 1991, en el curso de una evaluación del programa de modernización estatal de Uganda, los miembros de la Comisión de Reforma del Estado me comentaron que habían decidido realizar un censo de funcionarios a fin de determinar, precisamente, el tamaño óptimo de la dotación del personal público de ese país. Era evidente, y pudieron comprobarlo tiempo después, que resultaba imposible arribar a una estimación de esa clase a partir de un relevamiento censal. Para ello, hacía falta conocer, además, qué papel se proponía desempeñar el estado ugandés y decidir recién entonces cómo rediseñar las plantas existentes en función del rol definido.

La mayoría de las veces, este tipo de estimaciones no se realiza, porque traducir el papel del estado a términos operativos es un ejercicio sumamente complejo y, por lo general, no se dispone del instrumental tecnológico requerido para realizar ese cálculo. La dificultad puede expresarse en términos de la comparación entre una **función de objetivos** y una **función de producción**. El primer concepto alude a la variada conjunción de orientaciones, políticas y metas que todo gobierno intenta materializar, a partir de definiciones contenidas en su programa o plataforma política. Para lograrlo, requiere obtener y combinar recursos materiales y humanos que, en proporciones diversas, constituirán la función de producción propia de cada área gubernamental.

Para que se produzca un adecuado ajuste entre ambas funciones, es preciso que la magnitud y calidad de los recursos empleados se corresponda con la naturaleza de los objetivos perseguidos, situación que sólo se produce ocasionalmente. Lo habitual es que se presente una de las siguientes situaciones, o ambas: 1) los recursos humanos, y el correspondiente gasto en personal, compromete una porción proporcionalmente superior a la asignada a las inversiones en infraestructura y/o a gastos de operación y mantenimiento del aparato institucional; 2) la combinación de recursos humanos empleados no satisface los requerimientos de funcionamiento, por existir un síndrome “sobra-falta” (Oszlak, 1972) según el cual los perfiles profesionales del personal muestran excesos en ciertas categorías (por lo general de baja calificación) y déficit en otras de mayor exigencia técnica.

Dados los estrechos márgenes presupuestarios que caracterizan a los países con recurrentes déficit fiscales y, sobre todo, teniendo en cuenta la rigidez hacia abajo del gasto en personal, los intentos de modificación de la función de producción encuentran rápidamente un techo. Como se trata de lograr un mejor alineamiento con la función de objetivos, el “downsizing” o “retrenchment” (o sea, lisa y llanamente, una reducción de la planta guiada por criterios predominantemente cuantitativos o fiscales) no consigue satisfacer los requisitos del “rightsizing”, sinónimo de una planta ajustada en la que cuentan tanto los criterios cuantitativos como los cualitativos.

Los retiros voluntarios o las jubilaciones anticipadas reducen las plantas de personal pero al mismo tiempo, tienden a agravar el problema de su deformidad, en la medida en que el personal que se retira es habitualmente el más experimentado o el que hallará con mayor facilidad oportunidades alternativas de empleo en el sector privado. Para evitar este tipo de consecuencias, es preciso que los esquemas de retiro impidan el vaciamiento de recursos humanos calificados, habilitando la incorporación al régimen únicamente al personal redundante o de baja competencia técnica. Si bien las normas que aprueban estos regímenes establecen por lo general ese tipo de restricciones, su cumplimiento efectivo se ve debilitado por la fuerte presión ejercida sobre los decisores para aprobar

desvinculaciones no contempladas en sus disposiciones. Esta es una nueva manifestación de la distancia que suele existir entre la letra de la ley y su aplicación efectiva.

A pesar de la espectacular reducción de sus efectivos, estimo que en la administración pública argentina subsisten importantes problemas de rediseño en las plantas de personal de sus instituciones. Pero a la vez, considero que estos problemas son mucho más graves en las administraciones provinciales. Con una dotación cuatro veces superior a la del gobierno nacional, las provincias enfrentan actualmente un desafío inédito en esta materia: reducir el número de personal pero, a la vez, optimizar la asignación de sus recursos humanos en función del nuevo papel del estado provincial frente a las transformaciones estructurales ocurridas en el país y en el mundo. Para colmo, también se especula a veces con la posibilidad de mejorar los incentivos salariales para retener a los mejores recursos.

Las opciones son pocas. Es una "ley de hierro" que para reducir la significación del gasto en personal, sólo cabe: 1) reducir la cantidad de empleados, 2) reducir el salario promedio o 3) hacer ambas cosas. Muchas provincias argentinas probaron estas fórmulas. Algunas redujeron sensiblemente el salario de su personal, quitando bonificaciones, refrigerios u otros componentes de la remuneración. Otras apelaron al retiro voluntario o la jubilación anticipada, a acuerdos de tercerización o a la reconversión laboral para su inserción del personal en la actividad privada. Finalmente, se registraron casos de adopción de ambos tipos de políticas. Y aún así, la masa salarial continúa siendo un crítico factor de déficit fiscal en buena parte de las provincias.

Las situaciones varían según los casos. En promedio, las administraciones provinciales emplean 5 personas por cada 100 habitantes. En las provincias más grandes y pobladas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé, Mendoza, Ciudad Autónoma de Buenos Aires) la cantidad oscila entre 2 y 3, en tanto que en las más pobres y de más baja densidad poblacional, la cifra varía entre 7 y 9 personas, siendo el caso extremo la Provincia de La Rioja. Una porción no despreciable de estas abultadas dotaciones está constituida por "punteros" políticos, que llevan a cabo actividades de proselitismo partidario en los distritos o circunscripciones electorales, así como por "empleados" incorporados a programas laborales financiados a través de subsidios, más que por vía de la masa salarial.

Demás está destacar el impacto que representa el empleo público en estos casos, donde el estado se ha constituido en el máximo empleador. Para colmo, las opciones de política no pueden independizarse de la situación económica general de estas provincias, en las que el sector privado no tiene posibilidades de absorber la fuerza de trabajo que, eventualmente, fuera desvinculada de la dotación estatal. Por lo tanto, la alternativa que se plantea en el corto plazo es, o bien continuar sosteniendo un aparato administrativo sobredimensionado mediante el déficit fiscal, el endeudamiento o las transferencias gratuitas del estado nacional; o bien agravar la situación social, forzando la emigración, alimentando la protesta popular o, en el "mejor" de los casos, convirtiendo el pago de un salario en el pago de un subsidio por desempleo o de una prestación social focalizada en alguna de las consecuencias que la situación hubiere originado.

Problemas estructurales de esta índole sólo pueden hallar solución en el mediano y largo plazos. Una posible estrategia, en tal sentido, podría consistir en el diseño de plantas funcionales ajustadas a los reales requerimientos de la gestión, en función de una visión

de sociedad deseable y de una misión legítima del estado en su consecución. A partir de esta definición, se requiere “tapiar” las puertas y ventanas de acceso al empleo público, disponiendo un congelamiento **real** de la dotación y estableciendo un mecanismo de control de las estructuras, puestos y plantas de cargos que prevea la gradual sustitución del personal que se desvincule por razones vegetativas (o de otra naturaleza) por recursos humanos que cuenten con el perfil requerido para el desempeño en puestos de trabajo hoy vacantes. Con seguridad, la cantidad de altas necesarias para **sustituir** (no **reemplazar**) a las bajas naturales sería considerablemente menor, aunque el posible ahorro presupuestario se vería contrarrestado por los mayores incentivos salariales que debería proporcionarse al nuevo personal.

Este tipo de estrategias suena sensata a los decisores políticos, pero existen grandes dificultades para llevarlas a la práctica. En primer lugar, porque pueden significar, una vez más, la renuncia a utilizar el empleo público como instrumento de patronazgo político. Y en segundo lugar, porque la decisión debe ser tomada hoy pero sus efectos se advertirán sólo en el mediano y largo plazos. No es sencillo convencer a los funcionarios políticos de que se expongan a adoptar medidas que pueden ocasionarles conflictos inmediatos con los trabajadores estatales y sus organizaciones gremiales, sin la certeza de poder capitalizar los resultados durante sus efímeros mandatos. Atrapados en este dilema, sólo atinan a adoptar medidas coyunturales (v.g. endeudar a sus gobiernos contra la garantía de recaudaciones futuras; establecer mecanismos de contratación espurios, destinar recursos de empréstitos externos para indemnizar la desvinculación voluntaria del personal) que, por lo general, tienden a agravar los problemas de hipertrofia y deformidad de la planta de recursos humanos.

### **3. Desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos**

En principio, el diseño y puesta en práctica de normas, procesos y trámites administrativos constituye el mecanismo a través del cual se expresa la capacidad del estado para satisfacer demandas de diferentes usuarios externos o internos al mismo. Los manuales de procesos y de procedimientos administrativos tienden a especificar minuciosamente el recorrido que debe seguir cada actuación hasta llegar a la instancia de decisión, donde se reconoce un derecho, se establece una obligación, se fija una sanción o, en general, se formaliza un acto administrativo.

Los argumentos weberianos, que justifican esta modalidad institucionalizada de gestión en atención al interés público involucrado y la delimitación de responsabilidades que exige todo acto administrativo, han sido cuestionados por sus consecuencias negativas sobre la transparencia y eficiencia de la gestión. La rigurosidad del trámite -se argumenta- es un precio demasiado elevado para justificar la maraña burocrática resultante y la falta de oportunidad de la decisión finalmente adoptada. De aquí que el expediente, vehículo físico que atraviesa la línea de montaje organizativa trepando la jerarquía en busca de una decisión, se ha convertido en emblema del burocratismo estéril.

La desregulación y la privatización han tendido a eliminar algunas de las fuentes que, tradicionalmente, han alimentado la excesiva burocratización. En el primer caso, al suprimir normas que exigían el cumplimiento de ciertos requisitos para desarrollar actividades, obtener permisos, realizar tests de calidad de productos o justificar circunstancias para acceder a un privilegio, las que en su mayoría han sido sustituidas por la liberación de los correspondientes sub-mercados. En el segundo caso, porque junto

con las empresas privatizadas se transfirió la responsabilidad de atención a los usuarios respectivos, otra de las fuentes de burocratización extrema. Se ratifica así la vigencia del viejo refrán: *muerto el perro se acabó la rabia*. Es decir, el estado ha logrado aligerar los trámites administrativos de sus usuarios por simple renunciamiento, cerrando ventanillas y retirando mostradores.

En cambio, no ha sido igual el caso de la descentralización, ya que las provincias recibieron del gobierno nacional un legado burocrático intacto, sin que mediara ajuste alguno en las rutinas y procedimientos vigentes hasta ese momento. Sólo recientemente se han iniciado algunos proyectos que apuntan a la racionalización y reingeniería de procesos en ciertas áreas de gestión -como las de educación y de salud-, pero los resultados hasta la fecha son escasos.<sup>9</sup>

Tanto en la administración nacional como en la provincial, la burocratización ha tendido a concentrarse en las funciones de apoyo (v.g. mesas de entrada, asesorías jurídicas, áreas de gestión de personal, órganos de control interno, oficinas técnicas de asesoría o intervención vinculante). Asuntos que en condiciones normales deberían ser resueltos en pocas horas o días, demandan semanas, meses y hasta años. No hace mucho, un gobernador provincial en ejercicio confesó, en una reunión de gabinete, que cuando necesita pronto despacho para un expediente, cruza personalmente el patio de la casa de gobierno para obtener, en las oficinas que deben intervenir, los respectivos “vistos buenos”.

Entre los factores asociados a la dificultad para erradicar el excesivo burocratismo en la gestión pública se destacan:

- a) La falta de una clara delimitación de las responsabilidades propias de cada unidad organizativa.
- b) La renuencia a la asunción de responsabilidades y la falta de responsabilización (o *accountability*).<sup>10</sup>
- c) La ausencia de manuales de procesos que prevean, con algún grado de detalle, el trámite que debe seguir cada actuación hasta llegar a la instancia de resolución del correspondiente asunto.
- d) La vigencia de la secuencialidad (u “hoja de ruta”) como criterio de circulación de los expedientes, aún en casos en que la simultaneidad de tratamiento por dos o más instancias resulte aconsejable.
- e) La inexistencia de sistemas de información para el seguimiento de los trámites, de modo que, en forma permanente, pueda rastrearse su estado actual y controlarse

---

<sup>9</sup> En el caso de la educación puede mencionarse el denominado Programa 41, conducido por el Ministerio de Educación de la Nación, cuyo objetivo es producir un mejoramiento en la gestión a través de la determinación de plantas funcionales óptimas, la reingeniería de procesos y la modernización de las tecnologías informáticas. El Programa registra algunos éxitos parciales en un limitado número de provincias y varios fracasos. En el caso de la salud, las iniciativas más creativas -aunque fuertemente resistidas- son las relacionadas con los hospitales de autogestión.

<sup>10</sup> En un próximo trabajo colectivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se analizará el estado actual de las diferentes formas de responsabilización (CLAD, 2000). Para un reciente análisis sobre la irresponsabilidad del estado, véase Oszlak, 1998.

posibles desvíos respecto de los tiempos de tratamiento y despacho previstos en cada instancia de intervención.

El primero de los factores destaca el hecho de que, por lo general, no existe normativa ni manuales en materia de gestión de estructuras organizativas o, cuando existen, no identifican ni precisan el alcance de las responsabilidades de las diferentes instituciones y unidades, en términos de competencias y resultados a lograr. Bajo tales circunstancias, no es posible determinar a quién corresponde **producir** un determinado bien, un servicio o una regulación; a quién **intervenir**, sea en forma vinculante o con fines de consulta o toma de conocimiento; y a quién **controlar** que la competencia se haya ejercido efectivamente. En la mayoría de los casos, al no estar previstas las instancias de intervención, se obra consuetudinariamente, siguiendo la clásica consigna que muy rápidamente aprende todo nuevo burócrata y también termina aceptando la conducción política de turno: *“las cosas, aquí, se hacen así...”*.

Con respecto a la renuencia a asumir responsabilidades, existe la difundida creencia -tal vez avalada por la práctica administrativa- que cuanto mayor es el número de estaciones de tránsito de un expediente y mayor la concordancia entre los dictámenes de las sucesivas intervenciones, más adecuada será la decisión que se adopte a su respecto. Pero en última instancia, el objetivo inconfesable es diluir la responsabilidad, que termina recayendo en una maquinaria anónima y, por lo tanto, inimputable,<sup>11</sup> ya que tampoco se ha institucionalizado la práctica de la rendición de cuentas como exigencia de la gestión.

La falta de manuales de procesos es simétrica a la de los manuales de organización. No se trata de que su adopción incremente la frondosidad del procedimiento administrativo, sino de que a través de ellos se contemplen las situaciones típicas que dan origen a trámites y decisiones, de modo de evitar peregrinajes inútiles o redundantes. Es frecuente el pedido de opinión de más de una asesoría jurídica o la derivación de expedientes a instancias inferiores, laterales o superiores cuya intervención no se justifica ni por la índole del asunto ni por la jerarquía de los funcionarios involucrados. La adopción de estos manuales (que pueden estar soportados electrónicamente) tiende a evitar la telaraña burocrática que crea la ausencia de reglas pero, además, puede facilitar el debido control de los flagrantes desvíos a los procedimientos establecidos.

La simultaneidad del trámite, cuando este criterio resulta aplicable, constituye un aspecto particular que debería estar contemplado en los manuales de procesos, como resultado de su correspondiente reingeniería. Se lo destaca especialmente por cuanto representa uno de los factores de mayor impacto sobre la burocratización. El propio término “hoja de ruta”, tan internalizado en la cultura burocrática, anticipa un largo viaje intraorganizativo e inter-institucional, en el que casi nunca se prevé la posibilidad de que un expediente sea clonado para su tratamiento simultáneo por más de una instancia, de modo que las partes puedan arribar, rápida y consensualmente, a una decisión común. La feudalización estatal

---

<sup>11</sup> En una breve nota periodística (Oszlak, 1985) relato el caso extremo de un recurso de legítimo abono iniciado por una profesora suplente para obtener los haberes correspondientes a unos pocos días de trabajo que no le fueron reconocidos. El expediente generado para resolver el asunto llegó a tener más de 300 fojas, acumuladas a lo largo de un lento peregrinaje por más de 40 oficinas, recibiendo el estampado de unos 400 sellos y la intervención de varios directores generales, subsecretarios, secretarios y un ministro. Cuando pasó por mi despacho en la Secretaría de la Función Pública, habían transcurrido diez años desde la iniciación del recurso y todavía faltaba que el Presidente de la Nación firmara el decreto de legítimo abono que resolvería favorablemente el pago de un magro salario.

conspira contra este tipo de arreglos institucionales, al desestimular la coordinación y la consulta informal propias de un hábitat organizacional más abierto y colaborativo.

Por último, corresponde destacar los avances que permiten los desarrollos informáticos actuales en materia de seguimiento de expedientes y control de trámites. Las iniciativas para implantar estos sistemas son todavía escasas, aunque se están extendiendo rápidamente, sobre todo en el nivel municipal. Por lo general, permiten a los propios ciudadanos conocer el estado de sus trámites mediante acceso por la pantalla de un ordenador a una base de datos. En cambio, sus aplicaciones para el monitoreo de tramites que se originan y despachan internamente, no ha tenido una difusión equivalente.

Como puede comprobarse a través del análisis precedente, las tecnologías disponibles podrían resolver fácilmente los problemas de burocratización existentes. Además, desde el punto de vista de la racionalidad política, parecería no existir, en este caso, contradicción manifiesta con los criterios técnicos y herramientas que aporta el conocimiento experto para superar estas manifestaciones de buropatología. Por lo tanto, ¿qué es lo que explica su continuada vigencia?

Más arriba enumeré una serie de factores asociados a este fenómeno. Algunos son claramente tecnológicos; otros, propios de la cultura dominante. Sin embargo, creo que las causas más profundas se relacionan con la resignada aceptación de los responsables políticos de que los intentos para transformar esas pautas culturales resultarán inútiles. A riesgo de trivializar un tema por demás conocido, cabe recordar que los procesos de gestión internos tienen una dinámica condicionada por múltiples variables. En el balance de poder entre la instancia política y la burocracia permanente, ésta cuenta a su favor con dos recursos inapreciables: 1) su conocimiento de las vías “consagradas” de comunicación interna, de los recovecos administrativos y los aguantaderos de expedientes; y 2) su sobrevivencia a las sucesivas conducciones políticas, casi siempre carentes de los tiempos requeridos para gestar e implantar transformaciones profundas.

Además, debe tenerse en cuenta que la efectividad y eficiencia de todo proceso de gestión dependen en gran medida del grado de coordinación que pueda lograrse en la interacción entre múltiples actores y de la medida en que pueda requerirse a estos actores rendición de cuentas por la calidad u oportunidad de su intervención. La “crisis de coordinación” (....., 199 ) y la ausencia de responsabilización tornan aún más difíciles las perspectivas de reforma. Para la conducción política, “quemar las naves” en este terreno equivale a: 1) ejercer plenamente la autoridad que le confiere su mandato, introduciendo los sistemas de información gerencial, el monitoreo y el control de gestión como mecanismos naturales de la gestión; y 2) aplicar las sanciones por incumplimiento, dando así vida a una normativa que por lo general existe y pocos observan.

#### **4. Implantación de una carrera administrativa basada en el mérito**

Un rasgo característico de los numerosos intentos que registra la historia de las reformas administrativas en Argentina (y probablemente la de América Latina), es la insistencia en suponer que simples cambios legislativos proporcionarán bases suficientes para la instauración de una carrera administrativa. Podrían reconstruirse los intentos en tal sentido enhebrando simplemente los numerosos estatutos, escalafones o regímenes que se fueron reemplazando sucesivamente a través del tiempo. Esta “historia” revelaría, casi con certeza, que los planteos fueron correctos, orientados por criterios actualizados para

su época y pertinentes para administrar los diversos aspectos que debe contemplar una carrera profesional en el sector público.<sup>12</sup> Pero también seguramente, esa historia estaría lejos de reflejar una real aplicación de su preceptiva.

Recorrer una carrera administrativa implica atravesar un ciclo vital: ingresar, capacitarse, trabajar en puestos con diferente grado de responsabilidad, someterse a evaluaciones periódicas, progresar en la estructura y el escalafón, obtener mejoras salariales y retirarse al cumplir determinada edad y años de servicio. Pero más allá de estos aspectos, casi siempre formalizados puntillosamente en la normativa vigente, completar una carrera también significa haber aprovechado oportunidades de aprendizaje, crecimiento personal y desarrollo profesional, así como haber logrado reconocimientos morales y materiales fundados en el mérito, la equidad y la transparencia.

Durante los últimos quince años se produjeron algunos cambios importantes en estos aspectos, pero son muchos más los que demandan futuras reformas. Durante la segunda mitad de la década del 80, se creó en la Argentina el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, en un intento por constituir una masa crítica de asesores y gerentes públicos de élite, aunque el actual gobierno limitó los alcances inicialmente previstos para este régimen. A su vez, introdujo importantes reformas mediante la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), aplicable a una proporción de la dotación total que apenas supera el 10%.<sup>13</sup> El Sistema incluye un régimen especial de cargos con funciones ejecutivas, que introduce normas y procedimientos de efectiva aplicación en materia de concursos, capacitación y evaluación de desempeño como criterios de incorporación y avance en la carrera.

Más recientemente, se estableció un Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto 66/99), según el cual se consiguieron acuerdos entre el gobierno y algunos gremios representativos del sector público en materia de política laboral y condiciones de trabajo, que deberá aplicarse sobre la base de negociaciones caso por caso. Aunque sus resultados no pueden apreciarse todavía, se espera que los distintos escalafones alcanzados por este convenio sean reformulados siguiendo la filosofía del SINAPA, es decir, atribuyendo al propio personal la principal responsabilidad por el desarrollo de su carrera individual sobre la base de criterios de mérito. La intención es negociar la incorporación de esquemas de concursos, capacitación, evaluación de desempeño y promoción en todos los escalafones. Se optó por esta estrategia de asimilación de diversos escalafones en lugar de la unificación de los mismos, como un modo de evitar los previsibles conflictos que acarrearía esta última posibilidad.

En algunos organismos descentralizados, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), se han introducido cambios importantes en la normativa, los sistemas y procedimientos para la gestión de recursos humanos, con el fin de implantar una carrera administrativa ajustada a las más modernas concepciones en la materia. Una norma marco y diversas reglamentaciones sobre gestión de estructuras, personal y salarios, han creado las bases para el diseño, registro y control de las estructuras y puestos de trabajo; la incorporación, evaluación de desempeño, promoción, capacitación

---

<sup>12</sup> Para un análisis comparativo de los procesos de instauración de sistemas de servicio civil, pueden consultarse los trabajos de Morgan y Perry (1988), Bekke, Perry y Toonen (1996) y Rahman, 1998. Reid (1992) y, más recientemente, Spink (1997) realizan interesantes aportes al este tema en la experiencia latinoamericana.

<sup>13</sup> Esta proporción surge de comparar los casi 300.000 agentes que hoy conforman la dotación del estado nacional con los 35.000 agentes alcanzados por el SINAPA.



y desarrollo del personal; y la estructura y composición de los salarios. La compatibilidad entre estos diferentes aspectos se asegura a través del diseño simultáneo de las normas, las herramientas de gestión, las instancias organizativas de gestión de la carrera y los soportes informáticos requeridos.

Mucho menos auspicioso es el panorama que se observa en las administraciones provinciales. Si bien existe casi siempre consenso en el plano valorativo acerca de la importancia de este tipo de reformas, tanto los gobiernos como los gremios del personal estatal, no han mostrado demasiado entusiasmo en promover la aplicación práctica de sus instrumentos. Incluso en el caso de provincias que han aprobado una moderna legislación en la materia, se advierte gran reticencia en la reglamentación de las normas y/o en la iniciación de las correspondientes implantaciones.

Los mayores avances se han conseguido en materia de capacitación, pese a que, como veremos enseguida, su orientación acusa deficiencias. En cambio, son pocos los casos en que se ha instituido la práctica del concurso (abierto o interno) como prerequisite de ingreso; la evaluación del desempeño basada estrictamente en el mérito y el reconocimiento de incentivos materiales diferenciales; la promoción condicionada por la calificación y capacitación obtenida y no por la simple antigüedad; o la adopción de sistemas salariales que compensen el mérito y la responsabilidad, además de las condiciones personales del empleado.

De esta forma, como ya planteara al comienzo del trabajo, el empleo público sigue abierto en función del reconocimiento de favores o de lealtades partidarias; la evaluación, cuando se realiza, intenta minimizar el conflicto a través de una equiparación que tiende a reconocer méritos no fundados en un real desempeño, con lo cual se pretende preservar una autoridad formal no avalada por el liderazgo y la responsabilidad; la promoción opera automáticamente por el simple transcurso del tiempo, con lo cual se distorsiona la pirámide organizativa y se reducen los incentivos a la asunción de responsabilidades; y los sistemas salariales continúan preservando pequeñas (o grandes) conquistas escalafonarias, sin que criterio técnico alguno consiga justificar la vigencia de regímenes y tratamientos dispares para situaciones semejantes.

La instauración de una carrera administrativa profesionalizada es seguramente uno de los terrenos en que las reformas de segunda generación encuentran y seguirán encontrando máximas dificultades de implantación. Más que en otras áreas, barrenar las naves y renunciar a toda marcha atrás es, en este caso, condición indispensable para lograr cambios irreversibles. Sin duda, se requiere sobreponerse a poderosas resistencias. Para el personal estatal no es fácil aceptar que existan barreras a la promoción determinadas por la disponibilidad de vacantes en puestos superiores. O que el orden de mérito en la evaluación de desempeño resulte de un proceso de análisis y negociación transparente que abarque al conjunto de la organización.<sup>14</sup> O que los concursos para la cobertura de ciertos cargos puedan ser abiertos. O que los sistemas salariales tiendan a retribuir más la jerarquía y responsabilidad del puesto o el mérito acreditado en el desempeño, que los

---

<sup>14</sup> Los sistemas de evaluación de desempeño más comunes se basan, o bien en la asignación discrecional de puntajes por los superiores inmediatos, lo cual tiende a sesgar las evaluaciones hacia los valores más altos de la escala; o bien en la denominada “distribución forzada”, que obliga a los evaluadores a asignar puntajes que en conjunto respeten una distribución según bandas o proporciones predeterminadas. En el ejemplo planteado se opta por un sistema diferente, consistente en un proceso de evaluación por etapas, siguiendo una lógica de negociación y ajustes mutuos, que en última instancia establezca un único orden de mérito para la institución en su conjunto.

atributos y situación de las personas. O que la reiteración de un pobre desempeño, así como las sanciones aplicadas por faltas a las condiciones pactadas en los estatutos y contratos de trabajo, puedan conducir a una pérdida automática de la condición de empleado público.

El tratamiento dispensado a cada una de estas cuestiones define el real alcance de una carrera profesional en la función pública. Y cada una de ellas puede convertirse en arena de enfrentamiento y conflicto. Existen múltiples vías y estrategias que las conducciones políticas podrían ensayar para contrarrestar la oposición a las reformas. Entre otras, el lanzamiento de experiencias piloto acotadas; la búsqueda de apoyo y legitimidad en la opinión pública a través de una adecuada comunicación; la difusión de experiencias exitosas en otros contextos; la cooptación de los gremios estatales más proclives a la adopción de nuevas reglas de juego en esta materia, y así sucesivamente. Pero cualquiera fueren las intentadas, se requieren altas dosis de convicción, audacia, visión y liderazgo político para acometerlas, a sabiendas de que el intento puede aparejar altos costos personales.

### **Capacitación y desarrollo permanente del personal<sup>15</sup>**

Según la Ley de Say, toda oferta crea su demanda. El campo de la formación y capacitación de funcionarios no es una excepción a esta ley económica. Son los prestadores de estas actividades quienes determinan en gran medida el nivel, los contenidos y, en definitiva, el perfil de la formación efectivamente realizada. Por lo general, los demandantes ajustan sus necesidades y expectativas a la oferta disponible, o bien las satisfacen fuera del sistema regular de formación.

A su vez, las instituciones de capacitación en gestión pública diseñan sus programas, cursos y seminarios previendo que su oferta encontrará mercado asegurado debido a la existencia de necesidades insatisfechas, cursantes cautivos por obra de regímenes escalafonarios vigentes, profesionales deseosos de incorporar una línea más a su curriculum e, incluso, candidatos legítimamente interesados en esa oferta educativa.

Pero del lado de la demanda, existe una muy reducida capacidad institucional para identificar necesidades de formación en forma sistemática, sea para el desempeño de las funciones actuales de sus actuales o futuros funcionarios o para el desarrollo de una carrera profesional que les permita acceder a puestos de mayor responsabilidad. Resulta difícil para esas instituciones articular una demanda de servicios de capacitación que conduzca a obtener los recursos humanos que requiere un área determinada de la gestión pública.

En parte, porque no existe tradición en cuanto a la formulación de planes y programas de este tipo; en parte, porque no es sencillo poner en marcha mecanismos para la detección de necesidades de capacitación individual; y en parte también, porque la relación causa-efecto entre exponer a un funcionario a determinada oferta de formación y lograr que adquiera el perfil profesional que lo habilite para desempeñar ciertas funciones y/o hacerlo en forma más productiva, no es simple ni lineal.

La demanda de formación tiende a convertirse, de este modo, en el resultado de una actividad atomizada, donde prevalece la iniciativa individual de los funcionarios involucrados

---

<sup>15</sup> En el análisis de esta sección utilizaré el material desarrollado en Oszlak (1994).

por sobre la necesidad institucional de contar con personal capacitado. Con pocas excepciones, cada funcionario determina qué contenidos y orientaciones resultan relevantes para incrementar su acervo de conocimientos y tecnologías, y acude para ello a los proveedores que puedan satisfacer tales inquietudes. La medida en que los conocimientos adquiridos responden verdaderamente a los perfiles requeridos por las instituciones a las que pertenece dicho personal es, probablemente, azarosa.

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), régimen profesional establecido con un alcance relativamente extendido en la Administración Central del sector público nacional, fija determinados incentivos que asocian la capacitación con la carrera y, de tal manera, operan como inductores de demandas individuales. Pero al no estar especificados en los lineamientos de la carrera los contenidos de los cursos sino, solamente, los créditos necesarios, la demanda inducida resulta inespecífica. Su eventual correlación con las necesidades concretas de las áreas involucradas sólo podría efectuarse a través de una tarea de **fine tuning** que ni el INAP (institución rectora de la capacitación en el sector público) ni las instituciones de origen del personal capacitado están en condiciones de realizar.

También merece una reflexión el Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, que incluye un ciclo obligatorio orientado a "reflexionar acerca de la complejidad del diseño y la implementación de políticas públicas, analizar los factores de cambio en el orden internacional que impactan en las decisiones cotidianas y tener acceso a herramientas útiles para la toma de decisiones". Este ciclo inicial se completa con cursos de profundización optativos que intentan satisfacer necesidades de formación más específicas. En teoría, como existe un sistema de orientación académica que permite seleccionar estos cursos en función de las preferencias profesionales y requerimientos laborales, cada cursante puede diseñar su propio programa de formación. Sin embargo, también en este caso se parte de una oferta de cursos fundada más en presunciones o definiciones "teóricas" de demanda de capacitación que en necesidades concretas efectivamente detectadas.

Para resumir, se demanda capacitación porque existen incentivos atados a la promoción, porque el personal desea aumentar sus credenciales profesionales de modo de lograr un mejor posicionamiento en el mercado laboral, porque se requiere satisfacer necesidades operativas inmediatas en las instituciones de revista, pero no porque se haya imaginado un escenario institucional y un modelo de gestión en función de los cuales resultarían justificados determinados programas, contenidos, acciones y beneficiarios.

En la actual división del trabajo entre el estado nacional y los estados subnacionales, son ahora estos últimos (provincias y municipios) los que deben asumir la responsabilidad principal de la gestión pública y, en tal medida, los que deben contar con recursos humanos preparados para cumplir esta misión. Ciertamente, las provincias gozan de autonomía política y, por lo tanto, les cabe la responsabilidad de decidir cómo obtener o formar el personal requerido para la gestión, pero considero que el gobierno nacional debe continuar jugando en este campo un rol inexcusable. Así como velar por la estabilidad financiera del país le exige actuar de manera determinante sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales, tener una activa intervención en la promoción, financiamiento y fijación de políticas globales sobre formación de funcionarios, es uno de los papeles que corresponde a un estado orientador y articulador de la actividad social, que ha renunciado a la prestación de servicios y a la ejecución directa de funciones productivas. Lo que está en juego es igualmente crucial para asegurar que el estado que ahora se considera deseable, pueda

asumir plena y responsablemente las gestiones residuales -aunque no por ello menos significativas- que le han quedado reservadas.

Me refiero a un estado capaz de **conocer** algo tan elemental y, a la vez, tan crítico, como el volumen de la demanda de formación, su distribución, perfil o prioridad, para lo cual dispone de los equipos, herramientas metodológicas y soportes tecnológicos necesarios para la tarea. De un estado que, además de haber desarrollado sistemas de información y evaluación que le permitan disponer de ese conocimiento, esté en condiciones de promover programas y actividades que refuercen las posibilidades de atender la demanda existente. Un estado, por fin, capaz de organizar y poner en marcha programas de formación con un alcance nacional, orientados a la capacitación de capacitadores; la especialización en nuevas áreas de gestión en las que existen déficit notorios en la oferta; la evaluación seria, metódica y permanente de la capacitación efectivamente realizada; la fijación de estándares de calidad; la edición y difusión de material de apoyo a la docencia y tantos otros igualmente indispensables para elevar la cantidad y calidad de la formación en este campo.

El desarrollo de recursos humanos es consustancial a la implantación de un sistema de servicio civil profesional. No es concebible la existencia de una carrera administrativa sin prever la organización y ejecución sistemática de actividades tendientes a elevar la capacidad técnica, conocimientos y destrezas del personal incorporado a ese régimen y a desarrollar su potencial para ocupar posiciones de creciente responsabilidad. Para ello debe existir voluntad política para establecer y mantener una carrera o régimen de recursos humanos, que promueva e incentive la formación como actividad permanente. No basta con ofrecer la posibilidad de acumular créditos. Se trata de vincular más orgánicamente el desarrollo del recurso humano con la efectiva ocupación de puestos y la asunción de responsabilidades de mayor jerarquía en las instituciones, identificando necesidades, diseñando planes y asignando recursos a tal efecto.<sup>16</sup>

En principio, no parece existir una contradicción manifiesta entre la racionalidad técnica que podría inspirar un programa de capacitación y desarrollo permanente e intereses políticos que podrían resultar afectados por su implantación. Por el contrario, cabría esperar que la dirigencia política recibiría con beneplácito y apoyaría cualquier iniciativa en tal sentido. A mi juicio, existen dos circunstancias que todavía restringen un mayor progreso en este terreno. Por una parte, el relativo desconocimiento acerca de la diferencia entre organizar la capacitación “**desde la demanda**” en lugar de “**desde la oferta**”, así como los mayores costos implícitos en la detección de necesidades. Y por otra, la baja prioridad asignada a la formación profesional en la programación presupuestaria, lo cual redundaría en una oferta ocasional y asistemática.

## **Mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales**

---

<sup>16</sup> Una experiencia en curso, que merece destacarse, es el lanzamiento del Programa de Desarrollo de los Empleados Públicos por parte del Gobierno del Neuquén. Se trata de una suerte de carrera similar a la que podría ofrecer una universidad, en la que se determinan perfiles de personal (v.g. de conducción superior, gerencia media, profesionales, técnicos, de base semi-especializados), contenidos formativos para cada perfil y acciones de capacitación. Cada empleado tiene derecho a incorporarse al Programa, declarando y acreditando previamente su formación previa, con lo cual su carrera consistirá en llenar los vacíos no acreditados. Se han establecido diferentes mecanismos para la acreditación, así como para la fijación de prioridades en la asignación de cupos y oportunidades de capacitación a los empleados.

Es un hecho conocido que la disponibilidad de una solución técnica y la toma de conciencia acerca de sus usos potenciales, puede ser la ruta más directa para reconocer la existencia de un problema. En tal sentido, el desarrollo de sistemas de información ha abierto inmensas oportunidades para la solución de los problemas de la gestión. No existe prácticamente área del *management* en que la irrupción de estas tecnologías, casi siempre con avanzado soporte computacional, no haya producido una revolución en los métodos y técnicas tradicionalmente empleados. Aunque su impacto también ha alcanzado al sector público, el progreso en la implantación de tales sistemas en las administraciones estatales latino-americanas ha sido mucho menos espectacular y aún se está lejos de haber logrado resultados perdurables.

Son varias las razones que explican este rezago tecnológico. En primer lugar, el propio estilo decisorio de la administración estatal. En su ya clásica caracterización, Hirschman destaca la existencia de un “estilo latinoamericano” de decisión política en el que, en sus palabras, *motivation outruns understanding*. O sea, la compulsión a actuar prevalece sobre la cabal comprensión de la realidad sobre la que se actúa. Por lo tanto, si los sistemas de información sirven, especialmente, para expandir la acotada racionalidad de los políticos y ejecutivos, la prevalencia de un estilo decisorio *desinformado*, guiado por la intuición o por consideraciones ad-hoc, difícilmente puede crear un medio propicio para que la información se genere, difunda y aplique.

En segundo término, existe un marcado contraste en el grado de utilización de estos sistemas según sus potenciales aplicaciones o prestaciones y según las instituciones en las que se implantan. En general, se advierten avances en aquellos casos en que la informática se ha convertido en una tecnología casi excluyente para manejar volúmenes de datos de gran magnitud, sobre todo cuando los procesos involucrados son repetitivos o continuos. Entran en este grupo los sistemas de liquidación de haberes, la facturación de servicios, la comunicación de novedades de personal, la registración contable, etc. Pero aún en estos casos es común encontrar sistemas basados en tecnologías obsoletas o que no han conseguido integrarse en sistemas mayores, a partir de bases de datos comunes. Uno de los ejemplos más conspicuos es el de los sistemas de administración financiera integrada, que aspiran a articular las funciones de presupuesto, contaduría, tesorería, crédito público, auditoría e incluso compras y suministros o registro de bienes materiales del estado.<sup>17</sup> Algo parecido ocurre en el área de los sistemas de recursos humanos, donde la mayor parte de las gestiones (v.g. reclutamiento, evaluación de desempeño, presupuesto de recursos humanos, análisis salarial, capacitación y desarrollo) no cuentan con soportes computacionales, pese a existir herramientas tecnológicas disponibles.

Las diferencias en cuanto a grado de adopción tecnológica según instituciones no escapan a una regla común a otros aspectos de la gestión pública: los organismos vinculados con las clientelas más poderosas, a menudo colonizados por éstas, tienden a reunir los recursos humanos, materiales y tecnológicos de mayor nivel y calidad, por lo cual no debe extrañar que también sean los que exhiben mayores avances en materia de sistemas de información. Este juicio se extiende a las instituciones descentralizadas o autárquicas, que cuentan generalmente con mayores posibilidades de desarrollo en esta materia. De este modo, un banco central, un ministerio de economía, uno de relaciones

---

<sup>17</sup> Es sintomático, en este sentido, que recién exista un primer proyecto altamente exitoso en esta materia: el Programa de Información de Administración Financiera, de Guatemala, que no casualmente acaba de recibir el Premio a la Excelencia 1999 del Banco Mundial entre 2500 operaciones que existen en el mundo.

exteriores o un ente de recaudación fiscal, contrastan fuertemente con un ministerio de trabajo, una escuela o un hospital público en cuanto a sus respectivas posibilidades de instalar exitosamente modernos sistemas de información y gestión.<sup>18</sup>

Una tercera razón para explicar la reducida adopción de tecnologías informáticas puede atribuirse al hecho de que, muy a menudo, los sistemas “delatan”, o sea, tienden a hacer más transparente la gestión y a poner en evidencia situaciones irregulares. Un nuevo gobierno puede tener interés en implantar un sistema de información gerencial que permita, por ejemplo, realizar auditorías financieras o determinar la corrección del gasto en personal erogado por la gestión anterior. En cambio, si ese mismo gobierno tomara la decisión de aplicar tal sistema cuando está a punto de terminar su período, se expondrá a que se conozcan sus propias fallas o desvíos. Es sintomático, al respecto, que en Argentina casi no existe evidencia de que se estén utilizando mecanismos efectivos de monitoreo y control de gestión basados en tecnologías duras.<sup>19</sup>

En cuarto lugar, los elencos políticos que se suceden en la conducción institucional conspiran a menudo contra la efectiva implantación de tecnologías informáticas. Ocurre, a veces, que los sistemas caen en desuso y se abandonan por falta de continuidad del apoyo político inicial que condujo a su desarrollo. El mecánico rechazo a la iniciativa de los predecesores, el agotamiento de los recursos financieros empleados en la implantación inicial, la búsqueda de protagonismo (y, a veces, de rentas) mediante la promoción de proyectos alternativos redundantes, la injustificada extensión de los plazos de negociación de los proyectos o la propia obsolescencia tecnológica producida durante estos procesos, terminan convergiendo en la interrupción de los intentos de transformación en este campo.

Un quinto problema se vincula con la disponibilidad de equipos técnicos responsables del diseño, desarrollo e implementación de sistemas informáticos para la gestión pública, capaces de conceptualizar las diversas aplicaciones como componentes de un sistema global a ser implantado en forma modular, buscando economías de escala, evitando esfuerzos redundantes e iniciativas contradictorias. Son enormes los déficit de capacitación en aspectos conceptuales, metodológicos y tecnológicos, particularmente en las áreas de diseño estratégico de políticas, elaboración normativa, desarrollo de estándares para las aplicaciones, consultoría y soporte a usuarios, especialmente en los niveles subnacionales, donde hoy se concentra la mayor proporción de las responsabilidades de la gestión pública estatal.

En sexto lugar, también deben mencionarse las dificultades para la identificación y generación de usuarios, condición necesaria -aunque no suficiente- para el éxito de un sistema de información que opere sobre una base regular y continua. Es que aún contando con sistemas operativos y usuarios potenciales, su disposición a mantener, actualizar y utilizar las respectivas aplicaciones también se vuelve crítica para la sostenibilidad de esos sistemas. Sin clientes reales, los sistemas de información se vuelven rápidamente obsoletos y finalmente se abandonan.

---

<sup>18</sup> La mayor disponibilidad de financiamiento de la banca multilateral para el desarrollo de estas aplicaciones en los campos fiscal y financiero también ha contribuido a aumentar la brecha tecnológica con relación a instituciones de otros sectores.

<sup>19</sup> En un trabajo realizado años atrás, pude comprobar que aunque estaba en vigencia un Sistema Nacional de Control de Gestión, no se habían creado los mecanismos institucionales para asumir esta responsabilidad o, cuando existían formalmente, sólo cumplían un papel ritual. Véase Oszlak, 1987.

En séptimo término, la enorme cantidad de aplicaciones que permite la tecnología disponible y la escasez de recursos para financiar su desarrollo e implantación, exige determinar la prioridad y factibilidad de cada uno de esos sistemas. A título de ejemplo, la siguiente grilla permite observar que la aplicación de estos criterios varía de caso en caso.<sup>20</sup>

SISTEMA DE INFORMACION	PRIORIDAD	FACTIBILIDAD
Administración Financiera Integrada	Alta	Mediana
Indicadores Socioeconómicos	Alta	Mediana
Inversión Pública	Alta	Mediana
Información Geográfica y Ambiental.	Alta	Alta
Información Jurídica	Mediana	Alta
Automatización de Oficinas	Alta	Alta
Cooperación Internacional	Mediana	Baja
Comercio Exterior	Baja	Mediana
Relaciones Públicas	Mediana	Baja
Gestión de Recursos Humanos	Alta	Baja
Coordinación y Gestión de Información.	Alta	Mediana

Por último, es importante considerar la secuencia técnica requerida en el diseño e implementación de sistemas de este tipo. Por ejemplo, si bien la automatización de oficinas puede no ser vista como un sistema de información crítico, podría resultar un punto de entrada estratégico para conseguir que más agentes públicos se habituaran, y fueran más receptivos, a las aplicaciones de sistemas, creando así condiciones para la futura adopción de tecnologías más complejas o sofisticadas. O, como otra ilustración, el diseño e implantación de un sistema automatizado de liquidación de haberes puede ser una precondition para organizar una base de datos de personal o, incluso, un sistema de información gerencial en esta materia.

Estas observaciones refuerzan la necesidad de una acción coordinada, una cuidadosa selección de prioridades, una clara comprensión de las precedencias técnicas y un *timing* adecuado para la introducción y extensión del alcance de los nuevos sistemas, a fin de evitar la implementación de estrategias mal concebidas. Ello se vería facilitado por la diseminación de una cultura que promueva la operación en redes (*networking*) y el acceso compartido a paquetes tecnológicos o bases de datos comunes, dentro y a través de fronteras organizacionales. El feudalismo burocrático, todavía firmemente arraigado en la práctica administrativa de los estados de la región, no es precisamente el ámbito más propicio para que esta nueva cultura se difunda.

### **A modo de conclusión: tecnología, cultura e irreversibilidad de las reformas**

<sup>20</sup> Prioridad, en este contexto, es el grado en que la no disponibilidad del sistema de información puede ser altamente perjudicial para una gestión pública eficaz. A su vez, la factibilidad se refiere al grado de incertidumbre sobre las perspectivas de una efectiva implementación del sistema, sea por restricciones políticas, tecnológicas, culturales o financieras.

El análisis precedente ha intentado demostrar que el éxito de las reformas de segunda generación (o, como las he denominado, “reformas hacia adentro” del estado) depende en gran medida de que las premisas valorativas en que se fundan las nuevas tecnologías de gestión consigan permear la cultura político-administrativa vigente. Sólo así será posible asegurar la irreversibilidad de los cambios que se introduzcan. Hemos comprobado que los reiterados fracasos reflejan el permanente conflicto entre los valores en que se funda la reforma y los intereses que afecta su implantación. En cada uno de los planos de la gestión interna del estado se han examinado una serie de variables explicativas de este fenómeno que, en última instancia, parecen remitir a una inherente oposición entre tecnología y cultura.

El tema no es nuevo y ha merecido notables ensayos, particularmente en lo referido al impacto de la tecnología sobre la cultura.<sup>21</sup> En el campo de la gestión pública, los vínculos entre estas dos variables subsumen buena parte de los determinantes del comportamiento político y administrativo. Su relación fue objeto central de debate durante la época en que la teoría de la dependencia impregnaba la reflexión de quienes cuestionábamos la incorporación acrítica, a la práctica administrativa, de los enfoques, técnicas y metodologías provenientes de los centros nor-occidentales.<sup>22</sup> Para justificar su reactualización en el presente debate, me permitiré una digresión final.

Las variables tecnológicas afectan el funcionamiento de las organizaciones en dos planos distintos. Uno se vincula con los productos externos que producen, los que normalmente requieren la aplicación de una **tecnología central** (o *core technology*, en términos de Thompson) inherente a la actividad desarrollada (v.g. técnicas para producir ciertos bienes, cumplir funciones reguladoras o prestar determinados servicios). El otro se refiere a las **tecnologías de gestión** requeridas para dar soporte a la producción sustantiva, a las que algunos analistas solían denominar *orgware*. Estas últimas corresponden nítidamente a los tipos de reforma “hacia adentro” analizados en este trabajo: reingeniería de procesos, esquemas de carrera, sistemas de información, etc.

Ambos componentes permiten explicar por qué instituciones que desarrollan actividades similares presentan rasgos comunes, tanto en la organización de la producción como en la realización de actividades de apoyo. Ciertas normas y estándares profesionales contribuyen a reforzar estas similitudes, conformando una suerte de subcultura tecnológica que tiende a prevalecer más allá de fronteras geográficas o barreras culturales. Existe, por otra parte, una estrecha relación entre el tipo de tecnologías empleadas y la clase de interdependencia y coordinación requeridas (Thompson, 1967). Por lo tanto, el grado de compatibilidad necesaria entre las tecnologías centrales y las de gestión plantean fuertes condicionamientos al desempeño y contribuyen a homogeneizar los patrones estructurales y funcionales de aquéllas organizaciones que operan con tecnologías similares.

También la cultura ejerce una influencia homogeneizante sobre el comportamiento burocrático. Los modos de percibir y categorizar la realidad, las creencias acerca de la eficacia de ciertos instrumentos para lograr objetivos, los criterios de legitimidad prevalecientes, las actitudes hacia la autoridad o las orientaciones hacia el tiempo, son elementos que concurren a tornar más homogéneas las percepciones interpersonales

---

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, la interesante réplica de Kenneth Boulding (1967) al conocido ensayo de C.P.Snow sobre “Las Dos Culturas”.

<sup>22</sup> Véase, al respecto, Kliksberg, 1979; Crowther y Flores, 1980; De Márquez y Godau, 1980; y Oszlak, 1977.



respecto a qué debe hacerse o esperarse en una situación dada, lo cual reduce la incertidumbre en la interacción.

En este sentido, cada cultura tiene su propia visión sobre cómo deben comportarse los funcionarios públicos y la legitimidad de sus roles está fuertemente determinada por esta cultura. El nepotismo, la venalidad, el ausentismo -entre otras prácticas que Parsons denominara "particularistas"- son propias de ciertas culturas o, en todo caso, se hallan más difundidas en unas que en otras. Es así que la cultura opera como un factor homogeneizador pero, al mismo tiempo, como elemento diferenciador frente a otras culturas. Gran parte de las reformas administrativas son diseñadas, precisamente, para actuar sobre esos rasgos culturales, partiendo de una concepción universalista que, en última instancia, trasunta una interpretación etnocentrista, un transplante de patrones culturales ajenos disimulado bajo el ropaje de tecnologías organizacionales neutras.

Al efectuar esta afirmación no intento recrear el viejo debate dependentista, ya que los valores que subyacen a esas tecnologías "importadas" no deberían ser ajenos. Es decir, el punto ya no es si las tecnologías "sirven" a las necesidades de gestión de nuestros estados, sino si pueden "forzar" su adopción y así desterrar, definitivamente, sus patrones culturales indeseables. En estos casos, por lo tanto, las influencias homogeneizadoras de la cultura tienden a convertirse en restricciones organizacionales, es decir, factores que retardan o interfieren la acción organizacional bajo normas de racionalidad. En los países centrales, en cambio, el efecto homogeneizador de la cultura es casi imperceptible, dado el grado de congruencia entre tecnología y cultura. Dicho de otro modo, los contenidos tecnológicos de la cultura son coherentes con los supuestos culturales de la tecnología.

La introducción de la escritura produjo un cambio irreversible: el pasado pudo comenzar a hablar con el futuro. La invención del estribo modificó la forma de hacer la guerra. La red informática mundial transformó las posibilidades y modalidades de la comunicación. Los impactos culturales de estas clases de cambios tecnológicos son definitivos y sólo suelen modificarse como consecuencia de nuevos desarrollos. Trasladado este razonamiento al ámbito de la gestión pública y su reforma, la pregunta clave es cómo conseguir que los avances tecnológicos disponibles se incorporen como pauta, método o procedimiento habitual del desempeño cotidiano, como la forma natural de hacer las cosas.

Para un niño de nuestra época resulta inconcebible que la televisión no haya existido desde siempre, porque está incorporada a su proceso de socialización. Para el funcionario del futuro debería ser igualmente normal haber ingresado a la administración pública por concurso, recibir periódicamente oportunidades de capacitarse, estar preparado para que su desempeño sea juzgado según resultados, ascender en función del mérito demostrado, atender solícitamente al ciudadano, procurar que sus intervenciones no generen trabas innecesarias en el proceso administrativo y funcionar en un ámbito responsable, transparente y colaborativo. O, al menos, la brecha entre los valores implícitos en estas pautas culturales ideales y la realidad de la gestión, debería reducirse significativamente.

No hay, en este razonamiento, un estado de meta inmutable que deba alcanzarse. Intento, más bien, caracterizar un "blanco móvil" que, como la línea del horizonte, seguramente se irá alejando al mismo ritmo con que se vayan concretando transformaciones, generando así nuevos desafíos. El planteo propuesto pretende no caer ni en el exitismo fácil ni en el fatalismo inevitable. Más bien, reconoce que en las reformas

hacia adentro del estado, los condicionamientos políticos son mucho más determinantes que en las reformas hacia fuera y suelen convertirse en factores explicativos de su fracaso; pero admite también la posibilidad de que esos condicionamientos puedan llegar a convertirse en variables relativamente controladas.

En cada una de las reformas de segunda generación seleccionadas, traté de especificar los factores técnicos y políticos que parecen explicar su escaso éxito y, en varios casos, propuse algunas estrategias para revertir este resultado. Aunque la observación pueda sonar un tanto ingenua, no puedo dejar de señalar que la contraparte necesaria para que este escenario deseable pueda materializarse, es que existan los emprendedores políticos dispuestos a dar batalla y a quemar las naves si es preciso, sabiendo que habrá derrotas y caídas en acción, pero que el triunfo final dependerá de la convicción y empeño puestos en la tarea por quienes se enrolen en la causa. La responsabilidad principal para que estas condiciones puedan ser creadas le cabe, casi exclusivamente, a los líderes políticos.

Quemar las naves, en este contexto, no es incompatible con la negociación y el compromiso que pueda requerirse en la promoción de las iniciativas de transformación, pero no admite dar marcha atrás. Supone, en cambio, un profundo conocimiento de los problemas a enfrentar, de las estrategias potencialmente más adecuadas para superarlos, de las resistencias esperables, de las propias capacidades para establecer alianzas y convencer a los indecisos, de los recursos disponibles y de los límites hasta los que se está dispuesto a llegar para alcanzar los resultados. Algunos lo consiguen.<sup>23</sup>

Aunque la metáfora no haya recogido el hecho, es sabido que Hernán Cortés conservó una nave, en la que permitió regresar a Cuba a quienes se oponían al riesgoso proyecto de una nueva conquista. A la vuelta de los siglos, esa sigue siendo la máxima concesión que puede permitirse un estratega y, sobre todo, un estadista, si pretende erradicar definitivamente los resabios de una cultura poco congruente con los objetivos y valores del estado post-burocrático: invitar a los disidentes a que aborden el barco de regreso.

---

<sup>23</sup> En este sentido, Bresser Pereira (1999) ofrece un vívido relato de su experiencia como Ministro de la Administración Federal y la Reforma del Estado brasilero, a través del cual intenta desentrañar las condiciones de éxito de una estrategia de reforma que, más allá de sus condiciones de viabilidad técnica, supuso un notable despliegue de acción política deliberada y persistente.

## BIBLIOGRAFIA

BEKKE, Hans, PERRY, James y TOONEN, Theo (1996), "*Civil Service Systems in Comparative perspective*", Ed. Indiana University Press, Bloomington, USA.

BOULDING, Kenneth E. (1967). "The Two Cultures", en Melvin Kranzberg y Carroll W. Pursell, Jr. (compiladores), *Technology in Western Civilization*. New York: Oxford University Press.

CLAD (2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Caracas, Informe CLAD 2000, Introducción. Comité Científico, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (en preparación).

CROWTHER, Win y FLORES, Gilberto (1984). "Problemas Latinoamericanos en Administración Pública y Dependencia Tecnológica", Oscar Oszlak (compilador), *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

DE MARQUEZ, Vivianne y GODAU, Rainer (1984). "Burocracia Pública y Teoría Organizacional", Oscar Oszlak (compilador), *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

ETKIN, Jorgen (1999). *Metáfora y Doble Discurso Político: los juegos del lenguaje en las prácticas del poder*. Buenos Aires: Eudeba.

HIEBELER, Robert, THOMAS, B. Kelly y KETTEMAN, Charles (1998). *Best Practices: building your business with customer-focused solutions*. New York: Simon & Schuster.

KEEHLEY, Patricia, MEDLIN, Steven, MacBRIDE, Sue y LONGMIRE, Laura (1997). "*Benchmarking for Best Practices in the Public Sector: achieving performance breakthroughs in Federal, State, and Local Agencies*". San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

KLIKSBERG, Bernardo (1979). *Formación de Administradores para el Sector Público de América Latina*. Caracas: CLAD.

LAWRENCE, Paul R. y LORSCH, Jay W. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration.

MORGAN, E.P. and PERRY, J.L. (1988) "Re-orienting the Comparative Study of Civil Service Systems", *Review of Public Personnel Administration*, 8, N° 3.

OSZLAK, Oscar (1972). *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya*. New York: Informe Técnico N° DP/SF/UN/75, Nueva York, U.S.A.

OSZLAK, Oscar (1977). "Notas críticas para una Teoría de la burocracia estatal", Doc. CEDES/G.E. CLACSO/N° 8, Buenos Aires, Argentina. Publicado también en *Desarrollo Económico*, v. 19, N° 74 (Jul/Sept. 1979); *Revista Mexicana de Sociología*, v. 60, N° 3 (Jul/Sept. 1978); *Revista de Ciencias Sociales*, Quito, Ecuador (1978); *Révue de l'Institut de Sociologie*, N° 1/2, Bruselas, Bélgica (1981).

OSZLAK, Oscar (1984). *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

OSZLAK, Oscar (1985). *Pirro contra la Burocracia*. Buenos Aires, Revista Vosotras.

OSZLAK, Oscar (1987), "Monitoring, Control and Evaluation in the Argentine Public Administration". Informe de investigación, Banco Interamericano para el Desarrollo – BID, Washington, D.C., U.S.A.

OSZLAK, Oscar (1994). "Las Demandas de Formación de Administradores Públicos frente al Nuevo Perfil del Estado". Publicación del INAP en el marco de la II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Córdoba.

OSZLAK, Oscar (1998). "El Estado Irresponsable: Conceptos foráneos y conductas autóctonas", **Aportes** para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 5, No. 11, Invierno 1998.

OSZLAK, Oscar (1999). "De Menor a Mejor: El Desafío de la "Segunda" Reforma del Estado". **Nueva Sociedad**, No.160, Marzo-Abril, `1999. Caracas.

RAHMAN (1998) "Civil Service Reform". *Final Report*, mimeo.

REID, Gary J. (1992), "Civil Service Reform in Latin America: Lessons from Experience", *UNDP, Doc.No.4, prepared for UNDP Regional Workshop on Public Sector Management Development in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 23-25 March.

SPINK, Peter (1997). "Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 Years of Administrative Reform". Fundação Getulio Vargas, mimeo.