

Introducción

Hacia un nuevo administrador público

Difusión del conocimiento

Ascenso de los regionalismos y de la descentralización

El abrumador peso del Estado en la sociedad y la economía

Interfase móvil entre lo político y lo administrativo

Las etapas de la carrera administrador y la necesidad de su perfeccionamiento

Los mandos iniciales

Los mandos de nivel medio

Los ejecutivos de alto nivel

El perfeccionamiento como herramienta de aprendizaje específico

INTRODUCCION

El administrador público se halla en el centro de las transformaciones que viven todas las sociedades. Está muy cerca de los hombres políticos hasta el punto, algunas veces, de identificarse con ellos. Su lugar está en todos los sectores, en todos los estratos de la sociedad, y se encuentra en contacto directo con las diferentes fuerzas sociales y económicas.

¿Cuáles son las principales características de esas transformaciones sociales y de qué manera afectan a los administradores públicos? Para encontrar una respuesta es preciso realizar un análisis prospectivo que identifique las tendencias del pasado y los hechos que nos conducen al porvenir en la economía y en la sociedad toda.

Mi punto de observación se encuentra en Quebec, Canadá, y, en consecuencia, mi visión de las cosas está algo distante de la realidad mexicana. Sin embargo, nuestra pertenencia a un mismo continente, nuestro origen latino, nuestro pasado colonial, nuestro ruidoso vecino común —al que tanto nos gusta imitar y quien muchas veces nos impone sus modelos sociales y económicos—, confluyen en condiciones que favorecen el desarrollo, tanto en México como en Quebec, de un tipo de sociedad con numerosos rasgos comunes.

HACIA UN NUEVO ADMINISTRADOR PUBLICO

La administración pública del mañana estará determinada por la evolución socioeconómica de nuestras sociedades; por la mutación de los valores, los comportamientos y las actitudes de los

grupos sociales y económicos dominantes y emergentes; y por los cambios en el papel que juega el Estado dentro de la vida nacional.

El administrador público se desarrollará en un ámbito muy distinto al de hoy. Las expectativas de la población frente a la administración pública provocarán cambios en sus papeles y funciones actuales.

En la mayoría de los países, el administrador público deberá enfrentar la creciente oposición de sus superiores, los hombres políticos; de los destinatarios de sus servicios, los grupos sociales; y de sus competidores, los tecnócratas de las burocracias privadas. Ya no podrá aislarse dentro de sus grandes organizaciones centrales, cuya sofisticada jerarquización disuelve toda responsabilidad. Nunca más podrá parapetarse tras las excesivas reglamentaciones que, frecuentemente, penetran demasiado profundo en la vida cotidiana del ciudadano.

La legitimidad del administrador público será más y más cuestionada. Cada vez con menor frecuencia, sus advertencias y decisiones serán tomadas como verdades absolutas. Se exigirá de él una mayor eficacia para proporcionar más y mejores servicios con menos recursos. Será continuamente evaluado y se encontrará cada día más a la vista de todos. En resumen, deberá compartir su poder e influencia con los otros grupos de la sociedad.

Las transformaciones del ámbito socioeconómico serán la base de los cambios en el papel y las funciones del administrador público. Veremos aquí cuatro características que surgen en el nuevo

medio ambiente y que me parecen las más decisivas por su impacto en la administración pública de nuestros países:

1. La difusión del conocimiento, que engendra la multiplicación de los centros de poder y de influencia.
2. El ascenso de los regionalismos y de la descentralización.
3. El abrumador peso del Estado en la sociedad y la economía.
4. La interfase móvil entre lo político y lo administrativo.

Difusión del Conocimiento

La característica fundamental de las sociedades contemporáneas es el predominio de la información y del conocimiento. Hoy en día, las sociedades más desarrolladas poseen hasta el 50% de su población económicamente activa en sectores como la enseñanza, la investigación, la informática, las comunicaciones, etc., áreas todas ellas vinculadas directamente a la producción y difusión de las informaciones. En una sociedad semejante, la fuente primaria de valor económico no está ya en el suelo o el capital físico, sino en la información.

En las sociedades preindustriales e industriales, quienes poseen las informaciones —reales o simbólicas— participan del poder político: asesoran a los gobernantes, a los dirigentes, sobre los caminos a seguir, las posturas a adoptar. Antaño esos hombres eran nobles o astrólogos; hoy son economistas y planificadores.

La legitimidad de estos asesores ha estado cimentada en su monopolio del saber. Pero en adelante deberán compartir ese

conocimiento con sus nuevos competidores: líderes patronales y obreros, representantes ciudadanos y de partidos políticos, miembros de la intelectualidad, etc., cuyos conocimientos a menudo complementan, e incluso contradicen, a los de aquéllos.

Las conclusiones técnicas surgidas de los diversos servicios administrativos ya no tendrán la autoridad que revestían en otro tiempo. Serán cuestionadas por expertos a veces menos informados, pero con una gran fuerza de impacto derivada de que sus señalamientos podrán ser muy oportunos y estarán vinculados a los intereses de grupos claramente identificados en la sociedad.

La administración pública debe aprender a vivir en este contexto de pluralismo y diversidad. Para ella, una consecuencia importante de este fenómeno es la lentitud y complejidad en la toma de decisiones, que en adelante será fruto de numerosos arbitrajes entre intereses de varios grupos que buscarán participar en la administración de los fondos públicos.

Ascenso de los Regionalismos y de la Descentralización

El centralismo ha reinado, como ideología dominante, en las tecnocracias gubernamentales de los últimos 30 años. Es una idea muy propagada —y sólidamente establecida en la administración pública— que sólo en la capital de la nación se pueden administrar correctamente los fondos públicos, y que es ahí donde el interés general se encuentra protegido. Las demandas de los representantes regionales, a los ojos del administrador central, aparecen como un intento por impedir el buen funcionamiento del Estado.

La concentración de los poderes de decisión en un lugar único, la capital, ciertamente ha permitido reducir las desigualdades en-

tre regiones, entre grupos sociales y étnicos, y aun entre sexos. Sin embargo, parece que una mayor uniformación podría conducir a nuevas desigualdades e injusticias.

Las energías del desarrollo económico, social y cultural se localizan cada vez más dentro de las comunidades de base, y especialmente a nivel regional. Las innovaciones surgirán de estas unidades de convivencia, donde el intercambio humano es posible y donde no existe el aislamiento creado por la sociedad urbana de consumo. El dinamismo de la sociedad del mañana será una función directa de las posibilidades de crecimiento y multiplicación de estos núcleos de vitalidad.

Los grupos sociales luchan vigorosamente contra las normalizaciones y regulaciones uniformadoras, las cuales constriñen sus libertades y tornan rígido su medio ambiente cotidiano. Esta tendencia suscita una valorización de los poderes locales y regionales, que exigen márgenes de maniobra más amplios.

Así, tanto las demandas regionales como las condiciones para un auténtico desarrollo reclaman inevitablemente una descentralización política y administrativa, con objeto de permitir una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la administración dentro del sector público.

La disolución del centralismo administrativo gestará la creación de numerosas unidades administrativas, con funciones limitadas y dentro de un territorio relativamente pequeño; o, al menos, suscitará una revalorización de las unidades territoriales existentes. De esta forma, una proporción mayor de administradores trabajará fuera de la capital, en pequeñas organizaciones y con una clientela reducida y bien identificada.

La movilidad del administrador público llegará a ser un fenómeno primordial. Los sistemas de administración de personal, a nivel del administrador, habrán de transformarse para permitir y alentar esta movilidad necesaria.

Una estructura de Estado ampliamente descentralizada modifica radicalmente el ámbito del administrador público, así como sus actividades y comportamientos. En tales circunstancias él se encuentra menos encubierto, más cerca de los ciudadanos y sus necesidades, y más cerca también de los políticos responsables del territorio donde actúa. Se ubica en primera línea y es mucho más visible, ya que debe negociar continuamente con grupos que defienden intereses disímolos.

El administrador tradicional no puede sobrellevar una situación tan peligrosa. Se torna rápidamente conservador e incrementalista y se apoya en el pasado para legitimar sus decisiones, en vez de buscar la solución a los nuevos problemas. También, para protegerse, pide a la autoridad política central que establezca normas y determinaciones muy precisas, lo cual mata en el huevo, el dinamismo y la flexibilidad necesarios a un sistema descentralizado, mismo que, en tales circunstancias, sirve de mampara a un poder político central que continúa desempeñándose de manera autoritaria y al servicio de los intereses tradicionales.

¿Cómo puede el administrador público evitar caer en esta trampa? ¿Cómo esquivar el círculo vicioso, que hace de los poderes centrales los propagandistas de la descentralización —porque en ella encuentran un medio para mantener el poder—, y al mismo tiempo satisfacer, al menos formalmente, las deman-

das de participación ciudadana, participación que normalmente supone compartir el poder?

Muchas personas no encuentran solución a este dilema y, seguramente, la reforma no será fácil. No obstante, las condiciones de trabajo especialmente favorables de que gozan los administradores públicos de numerosos países, su permanencia, sus altos ingresos, sus confortables pensiones, les permiten —al menos teóricamente—, un buen grado de independencia frente a las presiones tanto de las autoridades políticas como de los grupos de ciudadanos y de las organizaciones competidoras.

Es necesario que haya mandos públicos responsables y eficaces. Para lograrlo, se requiere una formación adecuada y modos de selección que tomen en cuenta las cualidades del empresario y del negociador. Del mismo modo, se precisan sistemas de gestión de los mandos que favorezcan la movilidad y la evaluación según resultados.

El Abrumador Peso del Estado en la Sociedad y la Economía

Según parece, en las sociedades industrializadas de Occidente se ha llegado, o está por llegarse, al límite de tolerancia de la población ante el peso de la presencia estatal en la vida social y económica. Probablemente éste no sea aún el caso de México, aunque el papel que desempeña el Estado es ya muy relevante.

Quisquillosa, dispendiosa, lenta, compleja, ineficaz, arrogante, la administración pública es a menudo tenida por un mal necesario; algo así como el ejército, al que la gente tolera cada vez menos. La oposición a la administración pública se manifiesta

más claramente cuanto más se organizan las nuevas élites, los nuevos grupos de líderes.

Entre ellos, los tecnócratas de las burocracias privadas desempeñan una función de importancia creciente. Ellos poseen la misma formación que los funcionarios estatales, conocen los mismos expedientes, y muchas veces tienen las mismas fuentes de información. Pero el medio donde trabajan los diferencia de los administradores públicos en un punto importante: no profesan la misma ideología del Estado. Han desarrollado desconfianza frente a la función pública, de sus intervenciones paralegislativas, de todas las oscuras maneras que tienen los funcionarios de hacer las leyes y los reglamentos, en vez de dejar esa tarea a los políticos. Esos tecnócratas privados quieren tomar la iniciativa en la acción; buscan mostrar que la imaginación creativa, el espíritu empresarial, el gusto por el riesgo y la iniciativa, no habitan en la función pública, sino exclusivamente en la empresa privada.

La proporción de los gastos públicos, dentro de la producción nacional, ha aumentado desde el fin de la guerra hasta alcanzar, en Quebec, más del 45%. Durante estos años, el administrador público ha vivido una era de prosperidad; tanto los presupuestos que maneja, como sus sueldos, han crecido a ritmos acelerados, de suerte que su primera tarea ha sido administrar el crecimiento.

En un modelo de administración del crecimiento es lícito iniciar nuevos programas sin preguntarse por los ya existentes. El aumento en los presupuestos se favorece por el hecho de ser mejor valorado quien tiene la capacidad de concebir nuevos programas, y por la desvalorización de los que no alcanzan a utilizar completamente sus presupuestos. En dicho incremento también

influye la práctica de emplear como criterio de promoción —en la carrera de los administradores— la cuantía de los presupuestos y de los efectivos administrados.

Así, la historia del presupuesto del gobierno de Quebec demuestra que su constitución es el resultado de un proceso de sedimentación, gracias a que año con año una nueva capa de programas viene a añadirse, sin inmutarlas, a todas las que ya existen. Esta larga tradición de incrementalismo forjó las mentalidades. Ni los gobernantes, ni los administradores, ni los ciudadanos, han sido acostumbrados a preocuparse por lo que ya realiza el Estado, sino por lo que puede hacer.

En Quebec, sin embargo, penetramos desde hace pocos años en la época de la **gestión de la rareza**. En ella, los recursos destinados a nuevos programas deben provenir del abandono de programas ya establecidos. No obstante, eliminar un programa vigente no es tarea fácil: implica una evaluación continua y rigurosa de todas las actividades de un organismo, para lo cual el administrador debe enfrentar serias dificultades. La elección de un programa a abandonar es, por lo demás, siempre peligrosa, pues la oposición de quienes se benefician con su existencia resulta muy virulenta.

En cuanto a los recursos humanos, la gestión de la rareza tendrá, en términos generales, un efecto de estabilización e incluso de disminución en el número de efectivos en la función pública. Harán falta sistemas de movilidad horizontal muy fluida y sistemas de perfeccionamiento continuo, mientras que la movilidad vertical será mucho menos frecuente.

Dentro de un sistema de crecimiento la ineficacia de un funcionario resultaba imperceptible, pero en un contexto de rareza

se vuelve intolerable, ya que el costo de lo desperdiciado a menudo constituye todo el margen de maniobra para el desarrollo de la organización y la implantación de nuevos programas.

Por su parte, los sistemas de gestión de los recursos humanos serán profundamente trastornados. La noción de permanencia será puesta, sin duda, en entredicho. El administrador deberá vigilar más estrechamente los recursos puestos a su disposición y él mismo será rigurosamente evaluado por sus resultados, por la realización de sus objetivos.

Hay en Quebec un problema más que se superpone: el envejecimiento de los mandos en la función pública. La concepción de nuevos mecanismos de movilidad lateral, de reciclaje, de reorientación de la carrera, se convierte en necesaria si quiere evitarse la esclerosis y la inercia, todavía tan fáciles en las grandes organizaciones.

Interfase Móvil entre lo Político y lo Administrativo

Sin duda, la relación entre lo político y lo administrativo genera numerosas dificultades, particularmente cuando accede al poder de un nuevo gobierno, ya que ambos se han fijado objetivos que no siempre corresponden.

Por un lado, lo administrativo busca la continuidad de la producción de los servicios para la población, en el marco de las leyes existentes; por otro, lo político persigue un cambio en las leyes. Tal conflicto origina frecuentemente trastornos considerables en el proceso de producción de servicios.

Dentro de un ministerio, el equilibrio entre el papel del personal político y el del personal administrativo se establece según

una dinámica que varía mucho de un ministerio a otro. Pero esta situación revela un sistema bicéfalo de administración, independientemente de lo que digan los documentos legales, los cuales pretenden establecer una línea muy clara entre los papeles y poderes de ambos.

Si la función, elaboración y desarrollo de las políticas se concentrase en los despachos ministeriales, o en los comités de asesores que rodean a los miembros del gobierno, el administrador público se encontraría en una situación en la que su papel principal sería administrar las políticas, y no concebirlas.

El concepto de "management" o administración es muchas veces definido de un modo demasiado restrictivo. Aunque el alto funcionario no está implicado en la definición de las políticas, hay muchas tareas excesivamente importantes que debe realizar y que legitiman su función social de alto nivel.

Esas tareas son, especialmente, las siguientes:

—Realizar pruebas para investigar la viabilidad de las nuevas políticas, y evaluar el impacto de éstas en el sistema actual.

—Decidir sobre la implementación de dichas políticas, esto es, sobre las estructuras administrativas y el nuevo personal que demanden.

—Responsabilizarse del crecimiento continuo de la productividad de las operaciones, maximizando la eficacia y minimizando los costos.

—Evaluar los programas y arreglar el abandono de los programas inútiles.

—Desarrollar los recursos humanos con que se trabaje.

—Crear un clima que favorezca una apropiada motivación del personal.

—Establecer nuevos tipos de relaciones con los grupos sociales, los ciudadanos, las organizaciones descentralizadas.

Estas tareas con frecuencia han sido descuidadas, e incluso despreciadas, porque en una época de rápido crecimiento, como en las últimas décadas, el principal criterio de evaluación del desempeño de los administradores públicos ha sido el desarrollo de nuevas políticas y programas, lo cual trae aparejado un aumento de los presupuestos y de los efectivos.

Detrás de estas tareas que hemos mencionado, se perfilan nuevos criterios que podemos agrupar bajo el título de “desarrollo de la calidad de la gestión en la organización”, porque no persiguen únicamente el crecimiento cuantitativo dentro de esta última.

Tocamos aquí una dimensión que nos parece fundamental y se refiere a la legitimidad misma del administrador público. La fuente de esta legitimidad es esta capacidad muy específica que tiene para administrar eficazmente, en el marco de la legislación vigente, una institución pública cuyo objetivo es dotar, a los diversos grupos sociales, de servicios de alta calidad al menor costo. Y esto en un contexto en donde la noción de precio no ofrece ningún punto de referencia que facilite las decisiones.

En resumen, las actividades del administrador público de los próximos diez o veinte años, serán caracterizadas por la compe-

tencia, la eficacia, la flexibilidad y la concertación. Estos conceptos implican desafíos que no corresponden a la tradición de muchas administraciones existentes. Serán realizables en tanto valoricemos el desarrollo de los recursos humanos del sector público, gracias a actividades de formación y de perfeccionamiento y en virtud de una movilidad mayor.

Las Etapas de la Carrera del Administrador y la Necesidad de su Perfeccionamiento

El análisis que hemos hecho de las cualidades principales y de los rasgos sobresalientes que habrán de caracterizar al administrador público, permite determinar las actitudes, comportamientos y habilidades generales que se esperan de él para derivar en un administrador público eficaz. Esas necesidades generales deben traducirse en actividades de perfeccionamiento, cuyos contenidos y enfoques variarán en función de las etapas que franquee un administrador en su carrera.

Dichas etapas constituyen los puntos de intervención privilegiada de una política de desarrollo y perfeccionamiento para los administradores, y permiten precisar los objetivos y contenidos de las actividades que al efecto se realicen. Podemos distinguir tres estadios principales en la carrera de un administrador:

- a) su entrada a la función administrativa;
- b) su acceso, después de diez o quince años, a funciones de mando de nivel intermedio, y
- c) las últimas etapas de su carrera como ejecutivo de alto nivel.

Es importante notar que, entre uno y otro de esos tres momentos críticos de la carrera, el administrador requerirá de un perfeccionamiento que le ayude a enfrentar los nuevos desafíos que encontrará posteriormente. Sin embargo, si no llega a tener acceso a puestos más altos y es removido a sitios del mismo nivel en otras organizaciones, también en este caso necesitará del perfeccionamiento, de suerte que incremente su capacidad de adaptarse al cambio.

Los Mandos Iniciales

En esta etapa es fundamental dotar a los jóvenes administradores del conjunto de conocimientos acerca del medio ambiente donde se desarrollarán: las fuerzas sociales, las estructuras del Estado, las normas constitucionales legislativas, gubernamentales y administrativas de la vida político-administrativa; los fundamentos de las reglas psicosociológicas del mundo burocrático; los principios de gestión y, en fin, el papel, los derechos y los deberes del administrador público.

A medida que avance en su carrera y acumule experiencias, el administrador podrá aprovechar ampliamente las actividades de perfeccionamiento, las cuales están basadas en un enfoque que propicia el intercambio de experiencias de gestión entre administradores de diversas organizaciones.

Serán también muy útiles aquellas actividades que permitan el mejor conocimiento de uno mismo, de sus potenciales y debilidades, y las que despierten una mayor sensibilidad hacia las relaciones interpersonales, puesto que la primera tarea de un administrador es la de armonizar esfuerzos de recursos humanos

muy diferentes y de calidad desigual para encauzarlos hacia un objetivo operacional único.

Los Mandos de Nivel Medio

Frecuentemente esta etapa corresponde al ejercicio de funciones de gestión en puestos clave. Un administrador de este nivel debe mostrar gran capacidad organizacional y poseer las herramientas analíticas idóneas para diagnosticar las situaciones político-administrativas complejas, así como para programar las acciones propias de su posición, tales como, administrar recursos humanos y financieros importantes, mejorar sus conocimientos sobre los fundamentos que sustentan las técnicas de gestión en boga, desarrollar aptitudes en la gestión, compartir experiencias con otros administradores, comparar sus prácticas con sistemas administrativos extranjeros, entre otras.

Los Ejecutivos de Alto Nivel

En este nivel pocas actividades de perfeccionamiento son factibles, pero las que se pongan en marcha deben tener una muy alta calidad y girar en torno a temas del medio ambiente socio-económico, político y cultural en que deben desenvolverse tales ejecutivos. Como máximos responsables de las grandes organizaciones públicas disfrutan de muy poco tiempo libre, con lo cual se favorecen actividades en las que se hallen entre personas del mismo nivel y con instructores realmente expertos.

Las actividades de administración pública comparada son también muy apreciadas. Con todo, estos altos funcionarios ven con escepticismo el perfeccionamiento, actitud que puede ser atenuada contratando los servicios de expertos extranjeros.

El Perfeccionamiento como Herramienta de Aprendizaje Específico

Todas las prácticas de perfeccionamiento, para ser útiles y eficaces, deben llenar un conjunto de características básicas. Globalmente, el perfeccionamiento intenta ayudar al administrador a adquirir nuevas actitudes, comportamientos y habilidades, y no se limita a transmitirle nuevos conocimientos.

Así, el contenido de tales actividades debe orientarse a las metas y objetivos de la acción administrativa, y no sólo a las técnicas de administración. Al mismo tiempo, ha de buscarse que el administrador haga un mejor uso de los recursos humanos con los que cuenta, ya que la eficacia del aparato estatal depende de la productividad de cada uno de sus funcionarios.

Las actividades de perfeccionamiento no deben dar la pauta para importar modelos extranjeros de gestión; antes bien, partir de las experiencias de gestión innovadora que han nacido en el medio.

Un perfeccionamiento basado en el intercambio entre los participantes facilita la circulación de pequeñas innovaciones y descubrimientos, que cada uno puede poner a funcionar en su respectiva organización. Esas pequeñas invenciones fácilmente transmisibles, por emanar del contexto socioadministrativo de los aparatos gubernamentales y por estar impregnadas de la cultura del medio, muchas veces causan mayor impacto sobre las instituciones que los grandes cambios decretados por los órganos centrales del gobierno, los aparatosos sistemas de gestión y las impresionantes reformas administrativas globales.

El perfeccionamiento debe arraigar en lo vivido por el administrador y por su organización. Se funda sobre la capacidad de aquél de influir sobre ésta, tal y como existe hoy día, con sus recursos quizá insuficientes, con sus obligaciones externas, con su cultura y sus tradiciones a veces antiproductivas, con su personalidad y problemática propias.

La tentación que debe evitar el administrador público es la de basar su acción en un modelo burocrático ideal. Debe, ante todo, partir de una visión clara de la realidad administrativa y franquear las etapas, una después de otra, hasta alcanzar una eficacia y una eficiencia organizacionales más señaladas.

El perfeccionamiento no es la formación. No busca la transmisión de los conocimientos a través de la docencia magisterial. El perfeccionamiento se basa sobre el descubrimiento, en el administrador, de capacidades en potencia gracias al intercambio de experiencias vividas. La práctica de perfeccionamiento aumenta las posibilidades de acción que, en el administrador, se traducirán en nuevas conductas administrativas que él no había manifestado, ya que no las creía compatibles con su visión de sí mismo y de su organización. El perfeccionamiento tiene por efecto hacer nacer actitudes, comportamientos nuevos que coincidan con la realidad de lo vivido en la experiencia cotidiana.

Se trata de un enfoque de acciones sucesivas. Es un proceso que tiene un punto de partida, pero no conoce término. Permite ensanchar la visión restringida que ofrece la vida de una sola organización y acumular las experiencias innovadoras de cada uno de los participantes en una actividad, gracias a un intercambio muy estrecho, a una comunicación directa entre ellos y a la permeabilidad de unos a otros, todo lo cual propicia el enriquecimiento colectivo.

En suma, el administrador es el artesano de su propio desarrollo. Debe intervenir continuamente sobre sí mismo. El perfeccionamiento le ayuda, pero el trabajo está hecho por él. No sólo debe adaptarse para sobrevivir a las continuas transformaciones de su medio, sino también tener siempre a la vista la base misma de su legitimidad, que radica en su eficacia para proveer de servicios a los habitantes de su país.