

**SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
“Reconstruyendo la Estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad”**

Córdoba – Noviembre 2003

Por Grisel C. Olivera Roulet

Es un secreto a voces que las políticas públicas frecuentemente reflejen los intereses de los funcionarios políticos más que la demanda de la sociedad.

Si bien las políticas de un gobierno deberían reflejar los intereses sociales, la acción estatal refleja en realidad los intereses, necesidades, o ideología del político de turno, más que los de la ciudadanía que integra la comunidad en que esa acción se desarrolla.

Quienes actúan como funcionarios toman decisiones que reflejan sus propios intereses, así siguiendo a Bárbara Geddes puede sostenerse que: “la conducta humana en las arenas gubernamentales es motivada por los mismos intereses egoístas que guían la conducta humana en las arenas privadas”.

Así, los líderes políticos y los funcionarios que éstos designan para representarlos en las organizaciones públicas, centran su interés en sus propias carreras políticas.

Ellos sólo quieren permanecer o conseguir posiciones de mayor poder.

En definitiva, el gran dilema de los políticos es el conflicto entre su propia necesidad de lograr inmediato apoyo para asegurar su supervivencia política, y lograr cumplir los intereses de largo plazo en economía y estabilidad del régimen que la sociedad demanda.

Dicho en otros términos, el dilema es la lealtad partidaria, a la efectividad en la administración.

La concepción clásica de la burocracia de Weber ponía de manifiesto la existencia de funcionarios seleccionados de acuerdo al modelo de organización y que además garantizaría evitar manejos en los desvíos de poder. Esta organización burocrática se basaba en el conocimiento, la estabilidad y nos aseguraba una continuidad en el Estado de las diferentes políticas públicas.

Esto permite al funcionario responsable de la política, participar en la elaboración y ejecución de las mismas, basándose en criterios legales o técnicos sin necesidad de responder políticamente por los resultados de sus acciones. Esta apariencia de una toma de decisiones netamente técnica se fortalece cuando el servicio civil es políticamente neutral, no importa cual sea el partido gobernante, como ocurre en las democracias angloamericanas.

Existe un viejo axioma según el cual **la política y la administración son actividades separadas.**

La separación entre decisiones políticas y técnicas también benefician a los políticos que gobiernan, dado que muchas decisiones importantes son quitadas del terreno de la lucha política aduciendo que son cuestiones técnicas y, además, se evita que luego puedan restarle votos.

Sin embargo para Guy Peters la separación en cuestión es artificial. Las decisiones administrativas siempre son influenciadas por la política.

Partiendo de que toda política pública debiera formularse desde el gobierno para solucionar aquellos problemas que en un momento determinado, ciudadanos y el propio gobierno identificaron como prioritario para introducirlo en la agenda pública; y que tal proceso debería partir de un adecuado diagnóstico que esa política pretende modificar, cabe reflexionar acerca de si un funcionario que como el político, máxima autoridad de toda organización pública que se lo designa por un período de tiempo acotado, y que por otro lado y en términos generales rota de organización en organización, ¿tendría al menos prima facie, el conocimiento mínimo necesario para efectuar un adecuado diagnóstico de la realidad?, y si ahondamos más en la cuestión, deberíamos preguntarnos ¿cuál es el interés que persigue ese funcionario político a través de su designación?

Al primer interrogante parecería que sólo puede responderse que las autoridades políticas de las organizaciones públicas, al menos tendrían amplias probabilidades de errar en su diagnóstico de la realidad, y para llegar a esta respuesta basta con decir que errarían porque la desconocen.

A la segunda pregunta que nos formulábamos al inicio y también en términos generales, debe responderse que estos funcionarios, primordialmente persiguen como interés, diseñar políticas que le permitan satisfacer a su electorado y fundamentalmente construir bases de poder que le posibiliten desarrollar su carrera.

Y entonces, ¿cuál es el impacto que puede tener una política pública que ha partido de un diagnóstico erróneo?

Desafortunadamente las relaciones de la sociedad siempre son más directas con las cúpulas políticas gubernamentales, que con la burocracia estable. La misma no se percatan de que ésta puede ser una fuerza positiva para la comunidad, debido a que por su continuidad está en buenas condiciones de poder continuar con una política pública que ha dado resultado y sobre todo que a través de los funcionarios de línea pueden cumplir con la función de control, que el Estado debe ejercer sobre la sociedad en su conjunto.

A su vez existe la lamentable confusión que el Estado es sólo el gobierno de turno, y no tenemos conciencia que el Estado somos todos, por lo tanto cuando una política de Estado fracasa o no se da respuesta, suele culparse a la administración de la planta permanente por las fallas de quienes representan al gobierno, principal responsable, debido a la práctica exclusiva de definir políticas públicas.

La realidad hoy nos demuestra que la discontinuidad en la gestión administrativa, producto entre otros de la inestabilidad política, nos ha llevado al empobrecimiento y al deterioro de los planteles técnicos profesionales buscando debilitar la noción de lo público a que deben responder. A esto se suma la ausencia de un sentido de pertenencia, de identidad, utilizando métodos de contratación de personal por programas de

financiamiento externo y ocupando cargos de estructura por funcionarios políticos que manejan otro tipo de compromisos y sus tiempos son distintos. Esto fue generando un proceso de deterioro en el marco del Estado actual, sobre todo de las capacidades analíticas y de conducción de la gestión.

Los funcionarios políticos mantienen un discurso contradictorio en relación con la burocracia estatal a la que suelen criticar duramente, sin embargo, existe la herramienta para modificar esta burocracia pero ella es raramente utilizada. En efecto, puede observarse el reiterado soslayo y desinterés por las normas de concursos, de selección del personal por parte de los funcionarios políticos.

Si atendemos a la conformación de esos cuadros superiores, podemos ver que de los 1116 cargos con funciones ejecutivas (es decir de nivel gerencial en la Administración Pública Nacional, un alto porcentaje tiene su período de funciones ejecutivas vencido en tanto que muchos de los restantes, están cubiertos interinamente (24% ha sido designado sin sustanciación del proceso de selección).¹

En términos generales, cabe señalar que el 52% de los cargos deberían ser cubiertos por concursos: 24% se encuentran vencidos, 8% son designaciones transitorias y otro 20% está vacante. Este porcentaje asciende a un 68% si se agregan las designaciones transitorias vigentes. O sea que sólo el 32 % de los cargos están cubiertos conforme al procedimiento normal u ordinario.²

La mera enunciación de estas cifras permite formarnos una idea de la gravedad y desorden que campean la cuestión. Ello resulta alarmante en mayor medida si se atiende a las razones teóricas y organizacionales que fundamentan la selección por concurso de los titulares de esos cargos.

La realización de procedimientos no es un capricho normativo, ni una mera disposición sin sentido estratégico. Todo lo contrario. La definición de perfiles, en una organización moderna, debe llevarse a cabo en función de “la razón de ser” de la organización, identificando los conocimientos, aptitudes y actividades que el aspirante debe reunir para desempeñar correctamente los objetivos, acciones y responsabilidades atinentes al puesto.

Hoy en día, parecería que, extrapolando modelos foráneos generados por Organismos Internacionales con extraordinario poder de presión sobre el gobierno nacional, existen administraciones paralelas que manejando información producida por la burocracia nacional, que además resultan nombrados discrecionalmente y no bajo la mirada pública, se excluyen de todo control disciplinario y no rinden cuentas más que a los intereses propios o de las Organizaciones acreedoras, de quienes reciben salarios muy superiores a los de la planta permanente de la administración local.

En este sentido, cabe señalar que cada comunidad tiende a construir el propio estereotipo de los funcionarios públicos, identificando cómo deben comportarse frente de esa misma comunidad. Lo que permite afirmar que la legitimación de sus roles está

¹ Datos extraídos de la Oficina de Empleo Público- Dirección para el Fortalecimiento de la Gestión del Personal. Mayo 2003

² Ibidem 1.

fuertemente determinada por la cultura de aquella. Desde el punto de vista ético es que nos animamos a proponer estas conclusiones a modo de reflexión.

Las decisiones públicas en teoría deberían resultar de la confrontación entre los intereses y valores aportados por los políticos y los criterios técnicos aportados por los funcionarios de línea. La realidad nos demuestra la falta de vínculos entre los actores que representan al gobierno y los funcionarios de carrera.

La fortaleza de la burocracia pública tiene la ventaja de que poseen una estructura formal, lo que no ocurre con los actores políticos situados del lado de los insumos del sistema.

Las estructuras formales deben estar presentes en todas las etapas que comprende una política pública.

La administración es crucial para el desarrollo del componente objetivo de la política pública, sobre todo porque es la responsable de su ejecución, por lo que de alguna manera puede influir sobre los resultados del aparato político y muchas veces puede desarrollar una política pública que no siempre está escrita y puede ser evidenciada por los individuos beneficiarios.

Los funcionarios son el principal punto de contacto entre la sociedad y el gobierno, y esto es lo que definirá el resultado del proceso de las políticas.

En este punto adquiere fundamental trascendencia la necesidad de forjar mecanismos para asegurar la continuidad e interacción de los sustratos político-administrativos, incentivando la capacitación y jerarquización de los niveles técnicos y apuntalando la gestión pública sobre los intereses de las estructuras políticas, de modo tal de lograr un equilibrio que haga posible la reorganización del Estado según los requerimientos de sus nuevos roles. Realzando la concepción del Estado como máxima expresión de la articulación social.

Según Henry Mintzberg, una organización se puede describir como una entidad que funciona con base en varios sistemas de influencia: autoridad, ideología, experiencia y política. Los primeros tres pueden considerarse legítimos en cierto sentido: la autoridad se basa en un poder legalmente sancionado, la ideología en creencias aceptadas con amplitud y la experiencia en un poder certificado de manera oficial. En contraste, el sistema político refleja un poder que es técnicamente ilegítimo, debido a los medios de que se vale, y a veces también, a los fines que promueve. En otras palabras, el poder político en la organización (a diferencia del gobierno), carece de autoridad formal, no es aceptado en forma amplia, ni se le certifica de manera oficial. El resultado de esto es que la actividad política a menudo es divisoria y conflictiva y suele enfrentar a los individuos y grupos en contra de los más legítimos sistemas de influencia y, cuando esos sistemas son débiles, los enfrenta entre sí.

O sea que se debe partir de la premisa de que la Administración está separada de la decisión política, subordinada a ésta y que siempre resulta responsable ante la sociedad de los errores de decisión, porque la labor desarrollada por los actores transitorios está orientada a valores totalmente distintos a los fines y medios que debería promover un Estado eficiente y eficaz. No podemos dejar de señalar que en los últimos

años, ha aparecido un nuevo fenómeno que no solo agrava lo hasta aquí expuesto, sino que pone además en peligro la estabilidad institucional.

El lamentable descuido por la formación de cuadros políticos en los distintos partidos, ha traído aparejado la aparición de un sin número de fundaciones, consultoras, etc., que suministran los staff “técnicos” a los partidos, no solo a la hora de elaborar los programas, sino inclusive, al momento de ejercer las funciones del gobierno.

Decimos que esto agrava la situación, porque a los que hasta ahora no demostraban mayor capacidad, se le agrega una absoluta falta de compromiso con las propias estructuras partidarias que los llevan al gobierno.

En nuestro país hemos contemplado en los últimos años, cómo los fracasos de estos libres-pensadores han provocado una profunda crisis de representatividad en los partidos (hasta ahora afortunadamente sin cuestionar el sistema democrático) mientras ellos ofrecen sus servicios a otros partidos o a otros gobiernos.

Es preciso disponer de organizaciones efectivas que funcionen integradas, donde los responsables de las decisiones sobre planes y políticas del Estado resulten de liderazgos técnicos que se encuentran hoy ya preparados para actuar en el terreno de los conflictos de intereses.

Al decir de Oscar Oszlak “... habrá derrotas y caídas en la acción, pero el triunfo final dependerá de la convicción y el empeño puesto en la tarea por quienes se enrolen en la causa...”. A los que podemos agregar, o antes bien precisar, a “la causa” como la de aquellos agentes públicos que formen parte de uno de los poderes del Estado y sin el cual la Nación es impensable.

Bibliografía

1. Mintzberg, Henry: "El Poder en la Organización, El Proceso Estratégico".
2. Estado y Sociedad: Nuevas Fronteras y Reglas de Juego, Oszlak, Oscar, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas UBA- Enoicos, Nov. 2001.
3. Mintzberg, Henry: "Diseño de Organizaciones Eficientes. Editorial El Ateneo.
4. Iacoviello, Mercedes: "El Juego Político y las Estrategias de Recursos Humanos en las organizaciones públicas". Cuadernos del CEPAS, N° 4, Sept. 1996.
5. Geddes, Bárbara (1994) "Politician's Dilemma", Berkley, University of California Press.
6. Prats Catalá, Joan (1998), "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática". Revista Iberoamericana de Administración Pública. N° 1, INAP, Madrid.
7. Repetto, Fabián: "Servicio Civil de Calidad en la Argentina: ¿Utopía, asignatura pendiente o mal innecesario?", Revista Escenarios Para un Nuevo Contrato Social, Año 1, Nro. 0- Nov. 2001.
8. Iacoviello, Mercedes, Falivene, Graciela, Diez, María Laura: "Capacitación y Desarrollo". Revista Aportes, Año 4, Nro. 9- Año 1997.