

Panel: *La relación Nación - Provincias: interacciones estratégicas en materia de gestión pública*

***"Relaciones interburocráticas en contextos de crisis:
continuidades y rupturas"***

Autora: Pulido, Noemí Lidia

Cuerpo de Administradores Gubernamentales - Jefatura de Gabinete de Ministros - CFFP - Buenos Aires , Argentina

Los intercambios y debates de este honorable CONGRESO están sobreimpresos en el mapa de la emergencia social y económica que la Nación Argentina atraviesa. No se trata –creemos- sólo de un calificado episodio de debates sobre las cuestiones relativas a la administración pública, sino también del esfuerzo por construir una plataforma de acción pública que refuerce la capacidad del Estado para materializar el derecho social a mejorar las condiciones de vida y el imaginario de futuro del pueblo argentino.

Se requiere, entonces, que toda aplicación de recursos y energías públicas tenga un carácter todavía más estratégico que en momentos de normalidad. Por ello –mientras corren los tiempos en los que se preconiza la participación organizada de la sociedad civil en las políticas públicas- se torna perentorio, en primer lugar, asegurar la organización y adecuada interacción de las burocracias que finalmente ejecutarán esas políticas.

El sistema institucional está marcado por las desigualdades entre regiones, entre provincias, y aún dentro de cada una de ellas, lo que expresa la coexistencia de múltiples países en las entrañas de una misma Nación. En este país de intolerables asimetrías entre las que explotan las violencias cotidianas, los ámbitos federales de concertación y aún la relación bilateral Nación-Provincia, requieren una delicada interpretación de la realidad social a la que cada parte sirve.

Es por ello que la reforma del Estado, la modernización de las administraciones, y los cambios en las organizaciones públicas no pueden remitirse a la generalización o reproducción de fórmulas y formatos de gestión descontextualizados de los atributos y condiciones de la administración, la burocracia y la sociedad, objetos de esas reformulaciones.

Otorgamos prioridad, más que al rigorismo en los modelos de gestión pública en sus tres niveles –el del organismo, el del sistema provincial y el nacional-, al avanzar hacia fórmulas de diálogo constructivo entre actores políticos y entre las burocracias para dotar a cada administración de los instrumentos conducentes a mejorar en cantidad y calidad la cobertura de la población que se atiende.

Si hacemos foco en la función pública -uno de los factores clave para la viabilidad de las políticas públicas-, aún atravesada por el desánimo, la desvalorización social y los rumbos erráticos, se encuentra a amplios sectores del cuadro administrativo intentando superar sus propias restricciones para integrarse a un diálogo productivo entre jurisdicciones, sectores y niveles de gobierno, bregando por las mejoras que son indispensables, no por cualquier clase de "mejora".

El estudio de los sistemas de función pública desde distintas perspectivas teóricas, contribuye a transitar nuevas respuestas acerca de la burocracia pública. Incorporarla como objeto de conocimiento requiere a la vez reconocer el instrumental teórico disponible, base necesaria para aportar nuevos análisis, y condición previa indispensable de todo proyecto que la tenga como objeto de reforma.

Tomamos aquí tres abordajes teóricos que intersectan una delimitación posible del cuadro administrativo burocrático, puesto que su quehacer público, las normas que se le imponen, y el rol deseable para él, se entrecruzan en expectativas contradictorias. Estos tres enfoques ponen a disposición las hipótesis útiles al análisis de la institucionalidad estatal:

- El sistema de función pública es una organización burocrática para la perspectiva racionalista.
- El sistema de función pública es un aparato de gestión para el paradigma tecnocrático – gerencial.
- El sistema de función pública es un dispositivo instituyente e instituido de sentido para la perspectiva simbólica.

1. El sistema de función pública es un dispositivo burocrático

Si asumimos el análisis racionalista tropezamos con la burocracia como elemento inseparable del Estado moderno, en el que la dominación (12) se apoya en el manejo de la Administración que actúa de acuerdo a leyes y reglamentos preestablecidos.

La burocracia ha recorrido en perfecto paralelo el desarrollo de las democracias avanzadas, al sustituirse el esquema feudal de privilegios por un trabajo remunerado en una administración profesional. Ella es un fenómeno propio de la democracia de masas a partir de su principio rector: la sujeción del ejercicio del mando a las normas instituidas.

Weber (12;13) concibe a la burocracia como un cuerpo de trabajadores profesionalizados, sin el cual no sería técnicamente posible el funcionamiento del aparato estatal. El burócrata actúa "objetivamente" de acuerdo a las normas y desarrolla mejor su función específica cuanto más la despersonaliza.

La categoría weberiana "dominación legal", aún con el recaudo de remitir a un "tipo ideal", entiende que la burocracia es el tipo específico de dominación racional socialmente aceptada, pues el funcionario que ordena a la vez obedece, en el marco de las normas y en ejercicio de sus competencias.

Así la burocratización es el instrumento que permite convertir la acción estatal en una acción social racionalmente ordenada. Es, a la vez, un recurso de poder para quien dispone del aparato burocrático como instrumento. Agregado a ello, el aseguramiento de los procesos administrativos para materializar el poder del Estado es lo que se entiende como "organización pública".

La administración de las organizaciones bajo la lógica burocrática garantiza al "Estado moderno un dominio de tipo institucional" que reúne a dicho objeto "los medios materiales de explotación en manos de sus directores"¹, con el objeto de implantar la lógica política de la

¹ Weber, M (1996) *Sociología de la dominación*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.

ciudadanía y la lógica económica de los dispositivos productivos. La primera vinculada a las metas civilizatorias y la segunda a la idea de progreso y desarrollo.

Si bien este abordaje aporta una visión recortada de la legitimidad estatal, es importante advertir su pertinencia a la hora de analizar las críticas que provienen de las visiones no esencialistas más radicalizadas, para calcular los efectos sociales de deponer cualquier pretensión oficial de vertebrar la sociedad –valor, creencia, ley, saber....- al interior de las fronteras de la Nación como sostén del aparato simbólico del Estado.

Las visiones que se centran -de modo excluyente- en las reivindicaciones de pequeños grupos atravesados por específicos y múltiples rasgos identitarios, parecen estar renunciando a la idea de personas que integran su identidad y comparten el destino común y las utopías con colectivos sociales más amplios que las pongan a salvo de la fragilidad que el individualismo de la posmodernidad impone a las mayorías.

➤ **El dispositivo burocrático en el escenario federal**

Las políticas de modernización pública que pretenden implantar reformas desde el nivel nacional del Estado Argentino encuentran un tablero político de carácter federal, y a cada jurisdicción provincial con su propio "tipo de dominación" local y su propio estilo de gobierno.

Algunas reflexiones sobre este escenario permiten comenzar a perfilar las múltiples aristas, lógicas y culturas de los cuadros políticos y administrativos que intervienen en materia de modernización de las organizaciones.

En el plano federal coexisten y perviven múltiples tradiciones políticas que vienen de la historia de conformación preconstitucional y preburocrática de poderes localmente desarrollados, antes aún que los poderes de la propia Nación.

La subsistencia - en algunos territorios- de diferentes grados de modalidad caudillista de dominación, imprime a los cuadros burocráticos dinámicas insuficientemente consideradas desde el nivel central que irradia las políticas de reforma y los dispositivos de modernización, mediante leyes, instrumentos y modelizaciones, con la finalidad de generalizarlos.

La relevancia de los análisis teóricos radica en tomar en consideración los tipos y estilos de poder, la cultura, y las características del cuadro burocrático en las diferentes unidades políticas, a la hora de planificar objetivos, cronogramas, modelos e instrumentos de reformas de alcance nacional. Es razonable suponer que donde hubo juego de poder de alternancia democrática en el Gobierno, hubo también ocasión de estructurar cuadros administrativos más vinculados a la lógica racional legal que donde la alternancia de la contienda democrática ha estado ausente.

Así, planes, estrategias y tiempos de la reforma y modernización de los aparatos públicos están entrecruzados todo el tiempo por estrategias, planes y tiempos de la dirigencia política local y el tipo de dominación que ejerce sobre sus propios cuadros burocráticos.

Un elemento adicional es que la frontera entre el nivel político de las organizaciones y su burocracia superior suele constituir una línea de roces y conflictos en materia de administración del poder con episodios de choque de legitimidades. Esto desencadena discontinuidades en la permanencia de funcionarios, tanto del ala política como del vértice de la estructura burocrática, que suelen significar un cambio en la dirección o en la implementación de las reformas. La administración weberiana, en cambio, destaca al burócrata como un miembro al que se le encargan cometidos especializados dentro de un continuo que sólo puede detener el superior.

➤ **La burocracia como escenificación de "lo público"**

La convicción de que una burocracia desarrollada se convierte en una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción invita a introducirse en sus tensiones, puesto que las democracias alientan y, a la vez, enfrentan a las burocracias. Por un lado se reclutan personas de todas las clases sociales para construir la burocracia pública, y por el otro se le teme a su tendencia estamental.

Cabe remarcar que la referencia alude a "burocracias desarrolladas", no a cualquier forma de burocracia o pre-burocracia. En los escalafones de la burocracia desarrollada se halla efectivamente resguardado el derecho al cargo, a las normas que resguardan el acceso de los mejores a la carrera, se valora la antigüedad en el servicio, los títulos acreditados, y la retribución en relación a un rango que se alcanza por méritos evidentes y objetivos.

En el plano de nuestras administraciones, la necesidad de contar con aptitudes personales con independencia del mérito de los títulos y de los antecedentes, ha conducido a que algunos cargos jerárquicos sean cubiertos con relativa independencia de diplomas. No obstante esta práctica está extendida más por la preeminencia de relaciones de adhesión político partidaria, sostenida por lo que la cultura de nuestro país y nuestra región aún es capaz de tolerar. Ello genera innumerables episodios de reclutamiento de agentes con criterios de "lealtad" por encima de otras consideraciones de mérito.

Max Weber (12), indica al respecto que la "estructura carismática no presenta ningún procedimiento ordenado para el nombramiento, no conoce ninguna carrera, ningún ascenso, ningún escalafón, ninguna formación profesional del portador del carisma ni de sus ayudantes, ninguna autoridad a la que se pueda apelar"

2. El sistema de función pública es un aparato de gestión

En otro plano de la discusión teórica, más cerca de las técnicas empresariales que de las ciencias sociales, con una racionalidad predominantemente económica, el paradigma gerencial impone gestionar resultados. Se le pide a la administración que sea eficaz (que alcance los resultados programados y cuantificados) y que sea eficiente (que los alcance realizando el gasto mínimo).

El paradigma de gestión constituye una constelación de ideas extraídas del campo de las grandes corporaciones, que sobrevuelan el mundo con bibliografía atractiva, sencillamente escrita y con abundantes experiencias extendidas en el campo de las relaciones de la producción y del trabajo.

Se trata de un paradigma que privilegia la desestandarización institucional, la flexibilización de puestos y perfiles, los liderazgos funcionales, el empowerment (o la autonomía para decidir como administrar más barato), la organización pequeña de personal polivalente, la evaluación por resultados, los contratos a término, la especialización por competencia, la dedicación full-time y la retribución salarial vinculada a rendimientos.

Apuesta a un individuo dueño de su destino, competente y dispuesto a competir, ambicioso de éxitos. Diluye la noción de estatalidad al diluir la noción de bien común y la prioridad del bienestar general. Sus instrumentos se apoyan en reingenierías entendidas como el diseño de una institución de base cero, una organización sin historia, o con baja valoración de su historia. Este tipo de enfoque impulsa una ingeniería no duradera pues el cambio institucional permanente es su valor superior, tornándose compulsivo el innovar.

La flexibilidad permanente que proclama esta visión es aplicable a las estructuras, los puestos, los equipos de trabajo, y los procesos y productos que se pretenden personalizados. La autonomía o delegación que propone significa una alta concentración de la autoridad y una desconcentración de la responsabilidad, a efectos de agilizar la toma de decisiones administrativas, que baja los costos de operación organizacional. Se distribuye la responsabilidad por los resultados, sin mayor énfasis en la discriminación jerárquica.

En este modelo no participan los atributos de la ciudadanía, ni la construcción simbólica del colectivo social, ni la legitimidad de la racionalidad legal. Su discurso es otro, el de la constitución de sujetos exitosos, como principal valor que se irradia. El éxito del líder de la transformación no representa identidades ni sueños colectivos, sino la voluntad del cambio rápido y la búsqueda de resultados para exhibir rendimientos.

Esta filosofía atraviesa al aparato administrativo con sus valores, concediendo al líder la facultad de dotar de sentido a la organización. Una capacidad que no se atribuye al entorno ni al devenir socio-histórico, ni al colectivo cultural. El líder del cambio modernizador llega para re-inventar la organización e inventarle su misión.

El paradigma de gestión, desarrollado a fondo, priva a las organizaciones de su historia, y al privarla de ella se priva de su propia eficiencia puesto que, paradójicamente, no es posible obtener resultados sostenidos a costos decrecientes en el tiempo, renovando continuamente estructuras, procesos, productos, resultados y personas. Lo que sí se ha demostrado eficiente es el disciplinamiento creciente de los trabajadores, especialmente en el sector privado, frente a la amenaza de menores puestos de trabajo, inestabilidad en el empleo y fórmulas contractuales mas cortas.

3. El sistema de función pública es un dispositivo simbólico

Si bien la noción de "imaginario social" ya estaba presente en Marx como conciencia de clase, en Durkheim como base para la cohesión social, y en Weber como orientación de la organización institucional, hay en ellos una visión racionalista, de institución que produce encadenamientos de relaciones causa - efecto que instituye sentido.

El aporte de Castoriadis (4) y otros autores al estudio de las instituciones (6), pone límites a la perspectiva funcionalista por la cual toda exploración o descripción de una institución debe estar vinculada a la función para la que fue creada.

Desde esta nueva perspectiva la institución pública no es sólo su misión y función, puesto que toda institución -sobre todo las públicas- es una construcción sociohistórica entretejida por lo simbólico, en virtud de que aquello que produce efectivamente en los hechos no puede ser procesado, capturado, incorporado, asimilado por afuera de la red simbólica que imprime su significado.

Esta red simbólica liga a la institución concreta -el significante -, un conjunto de significados socialmente contruidos. Esta simbolización no es errática, Se simboliza a una institución cuando se van construyendo en su entorno significados estables respecto a ella. Así -a modo de ejemplo- la escuela pública produce significados (3) (simbolizaciones sociales) que no son los que genera el cuerpo policial, o el registro civil, o la oficina de registro de planes asistenciales.

El significante organización pública -una cualquiera en concreto- produce significados sociales que hacen evidente qué es lo que "además" produce la organización en la comunidad. Interpretar la organización pública por fuera de su simbolización, tanto desde el funcionalismo

como desde la racionalidad burocrática, conduce a visiones incompletas y parcializadas sobre los efectos que en el entorno social la organización estatal irradia.

Cargarle a la organización el símbolo de la transparencia que falta, la civilidad que está pendiente, el interés por el problema público que no se hace evidente, la responsabilidad por las acciones mal emprendidas –o lo contrario- es parte instituyente del sentido que esa organización tiene para la sociedad. Estos significados no son ilusión pura, tienen un sustrato racional que es desbordado por las expectativas sociales.

Cuando la estatalidad aseguraba anudar el lazo social (educarse, votar, trabajar, agremiarse, curarse, habitar una vivienda) de las grandes mayorías, la estructuración del aparato público estaba nítidamente simbolizada y justificada en el imaginario colectivo. Hoy es indispensable preguntarnos qué produce la organización pública en términos de la simbolización que el colectivo social construye, y la respuesta no la vamos a encontrar en las encuestas de satisfacción de público, puesto que es de naturaleza nítidamente política.

Cuáles son los términos en que la administración pública interpela a los sectores populares, en qué medida en sus esfuerzos por compensar a los más vulnerables les encorseta esa dimensión de identidad, de qué modo “metaboliza” la fenomenología del desempleo, la pobreza, la corrupción, el atraso educativo.

Es que la suerte de los procesos generales de reforma también depende, además, del dispositivo burocrático y de las mediaciones adecuadas, de encontrar los nuevos soportes discursivos integradores de nuevas simbolizaciones del conjunto.

4. El cambio organizacional: continuidades y rupturas

Las relaciones de asistencia técnica que surgen a instancias de funcionarios o profesionales de una administración provincial que recurren a la Administración Nacional para obtener apoyatura técnica en la resolución de un problema, están fundadas en la necesidad de desencadenar un proceso de cambio organizacional, aunque en un primer momento el tipo de cambio buscado, y el problema mismo, aparezcan difusos.

Es central detenernos en la distinción entre dos tipos diferentes de cambio: uno de ellos es el que ocurre dentro de un sistema y otro tipo de cambio es el que cambia al sistema mismo. El primero, analizado a plazo, es un cambio de suma cero, en tanto mueve los factores que deben cambiar para restablecer el equilibrio en el propio sistema, de modo que finalmente nada cambia, y se asegura mejor la continuidad del problema que origina el cambio⁽¹¹⁾

El segundo tipo de cambio es el que cambia al sistema en sí, pues le cambia las reglas para cambiar, por lo que se dispara un salto en su estructuración lógica. Si se logra la ruptura del mecanismo de soluciones repetidamente intentadas para saldar un problema, finalmente es posible romper el problema mismo y su ciclo reproductivo.

No es ocioso remarcar que ningún cambio debe ser planificado sin antes recortar nítidamente el problema a resolver o la oportunidad a capitalizar. Un error en la definición del problema va a traducirse en “pseudo-soluciones”, o agua de mar para el sediento. Es útil al análisis el sintetizar los errores de diagnóstico más frecuentes, relativos a problemas organizacionales:

a-Ignorar o negar que un problema sea tal: Si fuera necesario intervenir pero no se actúa, lo más delicado no es el problema sino la negación que permite su agravamiento. Aunque en psicoanálisis la función de negación se emparenta con las razones del inconsciente, numerosas experiencias indican que los procesos de negar lo innegable pueden ser calculados y conscientes.

b-Actuar para cambiar un problema inexistente o inmodificable: Crear el problema, dando lugar a acciones que es inútil emprender, no es neutral; tiene consecuencias prácticas. Esta postura puede provenir de abordajes rígidos de sujetos convencidos de poseer la verdad y que sobre ella deben ser persuadidos "los otros", los finalmente culpables de que la solución no resuelva el "problema". Son iniciativas que se basan en premisas consideradas más reales que la propia realidad.

C- Instalar un proceso de cambio que impide que cambie aquello que se dice querer cambiar, desencadenando un "juego sin fin". Si bien el repetir esquemas de solución ya probados es útil para el aprendizaje y la economía mental (puesto que constituye la esencia del aprendizaje el acumular experiencias para aplicaciones futuras) el problema sustancial es en este caso el no poder ver - o subestimar- el cambio de las circunstancias espacio-temporales que requieren mecanismos de solución diferentes.

Los abordajes que tornan viable el cambiar las reglas en uso para producir los cambios, comienzan por desconfiar de los caminos "evidentes", que han venido siendo la "solución" propuesta ante determinado problema organizacional. Una vez elegida una estrategia de cambio organizacional, la demora o alejamiento de los resultados esperados, requiere recalcular la situación a modificar para construir con los actores implicados una estrategia nueva, evitando "aumentar la dosis" que implica el administrar "más de lo mismo".

En todo caso la cuestión crítica para la intervención técnica es preguntarse qué es por lo que aquí y ahora sirve interferir el ciclo del problema, y qué lo que va a prolongarlo. De estas respuestas y su correcta formulación depende el éxito de la asistencia técnica.

Una acertada estructuración del problema a resolver, describiéndolo "con los ojos del ciudadano" es el comienzo para una solución conducente; se basa en tomar en cuenta todo lo que los actores de la organización traen: sus puntos de vista, premisas, conceptos y datos como una primera definición de lo real, para intentar reglas diferentes para modificar la situación existente, buscando la creación de nuevas soluciones y nuevas reglas del juego organizacional.

5. Que la solución hallada no sea el problema....

El conocimiento acabado del entorno social y del perfil de la organización a asistir es un insumo estratégico para agregar valor efectivo a cualquier iniciativa. Su insuficiencia genera una solución para un problema pendiente de ser identificado, provocándole a la organización asistida un nuevo problema, cuál es asumir una solución organizacional ajena al "metabolismo" administrativo.

Si partimos de un supuesto equívoco acerca del problema, la solución queda automáticamente excluída. Distinguir hechos de premisas es crucial para entender y administrar los procesos de cambio, lo contrario es cuestionar todo cuanto existe en la organización menos las propias premisas. Cuando se definen los supuestos como si fueran reales, las consecuencias son efectivamente reales, convirtiendo al remedio en la enfermedad.

Es que un cambio organizacional no es necesario ni bueno "per se", ni las nuevas herramientas o metodologías son buenas por ser nuevas. Esta aparente obviedad alude a un mito bastante difundido que debemos contribuir a desterrar en los hechos.

Estamos inmersos en una sociedad que tiene una baja valoración de lo "viejo". En las organizaciones ello impacta reforzado por otra falacia generalizada, aquella que supone que si algo es malo, lo contrario tiene que ser bueno, pero a posteriori, si la estrategia "contraria" no produce

los resultados esperados, se introducen mayores dosis de lo mismo para seguir derrotando el propósito buscado.

La necesidad de modos de relacionamiento más útiles socialmente, entre administración nacional y administraciones provinciales, desafía el potencial protagonismo de los Consejos federales de concertación de las políticas, para avanzar en estrategias de implementación del tipo de transformaciones que resulten efectivamente necesarias a partir de los datos, opiniones y visiones de la organización bajo análisis, expresada por el personal directivo y de planta de las organizaciones "atendidas" por los expertos del campo organizacional.

Estamos en un tiempo en el que es necesaria una mayor rigurosidad en las intervenciones. Encontrar caminos que permitan seleccionar los instrumentos adecuados, potenciando la capacidad de análisis de los propios actores del cambio, con una base conceptual clara: que el rumbo de las organizaciones públicas y todas las acciones de sus agentes, de toda jerarquía, está emparentado con el impacto que se tiene y el que se busca tener en el ciudadano destinatario de la propia existencia del aparato público.

El Estado Nacional –y entonces su burocracia- debe mantener intensos vínculos con las burocracias provinciales y sus comunidades, atendiendo a sus requerimientos específicos en función del contexto, de la identificación de los problemas, de la fijación de objetivos y prioridades: que puedan aprovechar las potencialidades del recurso humano disponible, y que permita crear estrategias de mayor aprovechamiento integral de todo el potencial de acción pública.

Estos aspectos demandan un conocimiento preciso de la realidad propia y del contexto, y de la necesidad de definir objetivos propios y compatibilizarlos con objetivos superiores, en procesos de concertación que elaboren el consenso básico sobre esos objetivos – y la debida consideración de los disensos y los objetivos singulares- considerando la complejidad de variables que participan del campo organizacional atendido, fijando indicadores de avance en los procesos y de los impactos desencadenados, para dar sostén a los proyectos de gestión iniciados.

6. Asistencia técnica para el cambio planificado

Los pasos para planificar la asistencia técnica a organizaciones provinciales, que asumimos indispensables para dar solidez a la cooperación entre burocracias, pueden enumerarse sucintamente:

1. Nítida definición del problema, pues para poder revertirlo un problema debe ser efectivamente un problema.
2. Indagación de las soluciones intentadas al respecto, para descubrir los factores que hacen persistir el problema.
3. Definición del cambio a realizar, con metas alcanzables e inequívocas.
4. Formulación y puesta en marcha del proyecto para producir el cambio.

En cuanto a la definición del problema, la mayor nitidez puede lograrse con actividades orientadas a describir los problemas raíz, a partir de árboles de problemas organizacionales. Al principio la organización puede no ayudar lo suficiente, pues suele reportar cuestiones no controlables, o culpabilizar enteramente a otros actores: la conducción política, la falta de asignación presupuestaria suficiente, los medios de comunicación, los economistas, los informáticos, los usuarios, etc.

No obstante, puestos a pensar en equipo acerca de los factores controlables con potencial para interferir en el desarrollo del problema, se arriba a niveles de definición y por lo tanto de vocación de control y de poder para la reconstrucción del problema, la determinación de actitudes y acciones a cambiar y su posterior manejo. Asumen que tanto la acción como la inacción del cuadro burocrático frente a un problema constituyen decisiones deliberadas, y que ambas son una forma de ejercicio del poder.

La resistencia al cambio puede ser convertida en vehículo para el cambio si proporcionamos espacios de pensamiento colectivo y libre para crear un "nuevo sentido común", que ante quienes se asumen víctimas inermes de la situación problema prescribe lo innecesario de su participación en el proceso iniciado, pues quien no es parte del sistema del problema difícilmente pueda ser parte del sistema solución. Los casos de cooperación técnica efectiva que bajo este abordaje hemos realizado, tienen ya en este panel dos expositores.

Ellos participan de la evidencia de que cuando esta secuencia es cuidadosamente recorrida con un enfoque participativo que capitaliza la opinión y las visiones de la burocracia "asistida", se puede construir un grado de visión compartida que posibilita comprometerlos en la nueva estrategia de cambio.

En uno de los casos la burocracia de la organización asistida está en proceso de formulación o reformulación de cinco proyectos sectoriales de prevención o asistencia en materia de salud, en el otro la burocracia ha formulado los planes de acción, relevado circuitos organizativos, y rediseñado los procesos con definición de los puestos de trabajo identificados, y determinación de las nuevas reglas de juego que darán sostenibilidad al proceso de cambio iniciado.

Los profesionales a cargo de la asistencia nos hemos limitado a desencadenar jornadas de sensibilización aplicada a descripciones desde la visión del ciudadano, organizar la metodología de identificación de problema y disfunciones, tornar en evidencia que la cuestión de los valores y las actitudes no son meramente teóricos; proporcionar instrumentos para la formulación de proyectos y planes de trabajo y materiales para la diagramación de procedimientos administrativos, pero fundamentalmente se ha tratado de crear el espacio de construcción de la visión colectiva, y entonces un camino común a recorrer de cara al ciudadano destinatario de toda acción pública, o -de lo contrario- víctima de ella.

7. Conclusiones

Las políticas de función pública y las recurrentes decisiones "reformistas" del sector surgen de la puja por participar en el poder del Estado. Cuando se señala que una decisión es "política" se entiende que los intereses que compiten en la distribución del poder la están sobredeterminando.

Así, la política de "achicar el Estado para agrandar la Nación"² y sus posteriores versiones sucesivas llegaron para debilitar a ambos -al Estado y a la Nación- con la consiguiente pérdida para la población de su principal capital: los atributos modernos de ciudadanía, el imaginario futuro de una población altamente escolarizada, la cultura productiva de una sociedad progresista, aquello que finalmente constituye lo que los cuadros burocráticos deberíamos contribuir a reconstruir, desde cada una de nuestras organizaciones, posibilitando la articulación de proyectos orientados a potenciar el impacto de los recursos públicos disponibles, en beneficio -ya no del usuario ni del "cliente"- sino de la ciudadanía destinataria.

² José Alfredo Martínez de Hoz. Ministro de Economía. 1976

No obstante, los procesos de recuperación no pueden depender únicamente de las voluntades puestas a disposición de ser cambiadas. Es necesario considerar que las democracias más avanzadas de la tierra tienen "...pilares que no son producto automático de los mercados. Uno de esos pilares es un servicio civil que en las tres ramas del Estado es razonablemente eficaz, entrenado, motivado y remunerado"³

La siguiente consideración que queremos recalcar es que la necesidad de una política y los aciertos en su formulación no aseguran su efectividad, si de los procesos de implantación no surgen acciones, también necesarias y acertadas, en los diferentes niveles del aparato administrativo. "...las medidas políticas son algo más que la suma contrapuesta de presiones sociales. Esta presión está mediada por una dinámica organizativa que imprime su propia imagen al resultado"⁴

El personal público, entonces, no es un elemento neutro respecto a las características de la implementación, ni ajeno al ritmo del flujo de los recursos, a la calidad de las tareas, ni al logro de las metas propuestas. Por el contrario los valores, actitudes y habilidades que ponga en juego, esto es su cultura, tendrá alto impacto en la calidad y oportunidad de los procesos y resultados. Por ello es requisito clave una organización pública con un servicio civil profesional que genere espacios para el aprendizaje colectivo, en la acepción plena del término aprendizaje, el que implica el cambio comportamental.

Quienes desde la Administración Pública Nacional, estamos abocados a tareas orientadas hacia los organismos públicos provinciales, debemos extremar los cuidados para no intentar la aplicación de métodos e instrumentos, que aunque hayan sido probados en otros contextos y – aún consagrados por la bibliografía en uso- resulten ajenos a los verdaderos problemas a los que nuestros colegas de las provincias deben dar respuesta.

Los cuadros burocráticos de diferentes niveles de gobierno deben ponerle límites a la tecnocracia, apoteosis de la burocracia, desechando la aplicación de instrumentos y métodos que, no estén al servicio de la resolución de los problemas identificados. "La teoría de las organizaciones pone de relieve los sistemas de poder y de decisión y de no disimular sus orientaciones reformistas, modernistas –anticonservadoras pero también antirrevolucionarias"⁵

Por ello la política de modernizar las organizaciones públicas es susceptible de refractar en tantas como estadios de configuración organizacional, lógicas de dominación política y tipos de cuadros administrativos intervienen; tanto en la difusión como en la instalación de esas reformas.

Las innovaciones y nuevas tecnologías administrativas presuponen una organización estructurada con misión clara, división de funciones, de responsabilidades, unidad de mando, certidumbre de la escala jerárquica y procedimientos establecidos. Cuando ello no se verifique la modernización consistirá en comenzar por estructurarla.

³ O' Donnell, Guillermo. *Estado, Globalización y Democracia*. Revista Realidad Económica 158. IADE. Buenos Aires. 1998.

⁴ Bordieu Pierre (1996). *Espíritus de Estado*. Revista Sociedad 8. UBA. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

⁵ Loreau, R. (1973) El análisis institucional. Amorrortu. Buenos Aires

8. Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno – Estudio Introductorio*. Edición Miguel Angel Porrúa. México.
2. Bordieu Pierre (1996). *Espíritus de Estado*. Revista Sociedad 8. UBA. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
3. Bruner, Jerome (1991). *Actos de significado*. Alianza. Psicología Minor. Madrid.
4. Castoriadis, C. (1993). *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets. Buenos Aires.
5. Hall, Peter (1993). *El gobierno de la economía*. Ministerio de Trabajo. Madrid.
6. Loreau, R. (1973) *El análisis institucional*. Amorrortu. Buenos Aires
7. NORAD (Grupo de trabajo en metodología – Oslo) (1994). *El acercamiento al marco lógico*. Inap. Buenos Aires.
8. O'Donnell, Guillermo (1998). *Estado, Globalización y Democracia*. Revista Realidad Económica 158. IADE. Buenos Aires.
9. Oszlak, O. (1984) *Teoría de la burocracia estatal*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
10. Petit, F. (1984) *Psicoociología de las organizaciones*. Editorial Herder. Barcelona
11. Watzlawick P, y otros (1980). *Cambio*. Editorial Herder. 2ª edición. Barcelona.
12. Weber, M (1996) *Sociología de la dominación*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.
13. Weber Max (1983). *Economía y Sociedad. Segunda parte*. Fondo de Cultura Económica. México.
14. Gonzalez Toro y Restivo Néstor (artículo del 27-07-2003) *El fin del mito del Estado Elefante*. Suplemento Zona. Diario Clarín. Buenos Aires

Noemí Lidia Pulido Administradora Gubernamental, Especialización en Gobernabilidad y Desarrollo Institucional (INAP-Madrid) Maestría en Educación (FLACSO) Licenciada en Gestión Educativa (Universidad del CAECE).

Profesional del equipo técnico nacional del Consejo Federal de la Función Pública para la asistencias técnicas en materia de desarrollo organizacional y de recursos humanos.

Fue Coordinadora General del Consejo Federal de la Función Pública (2002), Coordinadora del Plan Institucional de Capacitación de la DNV (2001), Coordinadora del Programa de Gestión de Planes Institucionales de Capacitación de Organismos Nacionales (INAP-Argentina, 2000)

Docente de planificación situacional orientada a proyectos de gestión (INAP-Arg) (1994-1999), Coordinadora del IV Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (1994-1995). Ha colaborado con el desarrollo organizacional de diversos organismos de la Administración Pública Nacional y en episodios de asistencia a Provincias; desde el año 1990.

e-mail: noempulido@uolsinectis.com.ar

INSTITUCION: Coordinación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales - JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACION.

Diagonal Presidente J.A.Roca 782 - 3º Piso - (CP1067) - Buenos Aires -REPUBLICA ARGENTINA.

TELEFONO:(54)-(011)-4331-9510 / 4342-2249 Email: pulidon@jgm.gov.ar