

## INDICE

Asuntos primordiales .....	7
Capacidad, requerimientos y realidades de la administración pública .....	11
La función de las IDA .....	15
Conclusiones .....	18

*Asuntos primordiales*

Los programas de desarrollo para la administración han llegado a una coyuntura decisiva en este momento; se establecieron durante el transcurso de las últimas tres décadas, aunque varían en antigüedad dependiendo del país en desarrollo de que se trate. No puede negarse el hecho de que la mayor parte de estas instituciones hicieron aportaciones al desarrollo de la administración en sus sociedades. Sin embargo, ya ahora existe una creciente impresión en el sentido de que muchas instituciones han caído en la rutina y efectúan actividades que producen poco o ningún impacto en la administración pública del desarrollo. Cabe aseverar que por lo general, no pertenecen a la corriente principal del desarrollo.

Por otra parte, en los países en desarrollo, aumentan con gran celeridad las necesidades de la administración pública. La tasa de aumento se incrementará aún más en la década de los 80 debido a las cambiantes percepciones de este mismo desarrollo, las nuevas exigencias planteadas ante los gobiernos y los cambiantes entornos socio-políticos y económicos.

En estas circunstancias, es importante analizar la función desempeñada por las instituciones para el desarrollo de la administración, con objeto de precisar su actual imagen y eficacia con miras a la formulación de estrategias y conceptos para revitalizarlas y que así puedan hacer frente al desafío de los años 80.

En cierto modo, el desarrollo de la administración ha llegado a identificarse exclusivamente con las instituciones de

administración y gestión públicas. Este es un concepto erróneo. El desarrollo de la administración es la responsabilidad de un gran número de instituciones, en particular de las que forman parte de los centros rectores; por ejemplo, la comisión de planificación, el Ministerio de Hacienda, las comisiones del servicio civil, el departamento de la reforma administrativa, etc. En el lenguaje común también existía la tendencia a considerar al desarrollo de la administración como sinónimo de la capacitación, lo cual también es un concepto demasiado restringido. Es preciso tomar en consideración la función desempeñada por todas las instituciones implicadas en este contexto e incluir todas las actividades pertinentes, con el fin de hacer resaltar toda la dinámica del desarrollo de la administración. En esta perspectiva, el informe analiza las instituciones para el desarrollo de la administración, refiriéndose concretamente a la función de aquellas que se establecieron exclusivamente para este fin.

La carencia de modelos administrativos explícitos que posean relevancia local, constituye uno de los puntos primordiales en el ámbito del desarrollo de la administración. A través de los años, se han desarrollado diversos postulados y modelos de gestión. Los distintos modelos completaron un ciclo mientras que al mismo tiempo persisten los problemas de la gestión pública en el mundo en desarrollo. Durante la década de los 50, se pensaba que en los países en desarrollo era posible reproducir los modelos occidentales; más tarde se creyó que los países en desarrollo podrían adecuar en forma ventajosa los modelos existentes, en su mayoría occidentales. En fechas más recientes, se piensa que cada sociedad o grupo debería elaborar sus propios modelos o estilos de administración.

Asimismo, pueden haberse exagerado las expectativas de los programas de desarrollo de la administración; como se mencionó con anterioridad, estos programas constituyen un elemento del proceso. Más aún, para ser efectivos requieren de condiciones favorables a su eficiencia y es probable que

éstas no siempre estuviesen presentes. Además, el éxito del desarrollo nacional depende de una serie de variables como por ejemplo: la disponibilidad de recursos, las relaciones económicas internacionales y los procesos políticos. El desarrollo nacional también tiene dimensiones temporales y espaciales. Todos estos factores hacen que resulte conveniente elaborar una clara definición del campo de acción del desarrollo de la administración, con objeto de darle una imagen realista para evaluar su aportación. Tal definición debería constar de la articulación de parámetros dentro de los cuales ha de funcionar la administración.

La falta de identificación y de la segmentación adecuada de los diferentes grupos y niveles del público para la gestión, también ha sido uno de los puntos débiles. En general, se hace hincapié en los mandos medios, con exclusión de los niveles críticos de los administradores públicos frente a los escalafones políticos y los administradores de alto nivel. Este puede haber sido uno de los motivos para que surgieran la búsqueda recíproca de chivos expiatorios entre los distintos niveles y grupos de la gestión pública. La dicotomía de percepción en lo que se refiere a la administración, también tienden a crear problemas.

También se han manifestado diferencias perceptibles entre la enseñanza de la administración pública y las prácticas reales de la administración. Si bien las instituciones para el desarrollo de la administración (IDA) se inclinan a difundir conceptos administrativos "académicos y prestados", los administradores de línea muestran enfoques más pragmáticos. Este es un factor que contribuye al problema de credibilidad de las IDA a los ojos de los administradores de línea y del entorno más amplio.

La cuestión de la interface entre la política y la administración es uno de los problemas más trascendentales, y tiene muchas dimensiones. Hay diferencia significativa entre los criterios políticos y los enfoques administrativos a los asuntos de desarrollo nacional. Otra dimensión sería quizá el compro-

miso contraído por las instituciones de desarrollo político. En términos generales, la relación entre la jerarquía política y los enfoques administrativos ha sido una de las alianzas perturbadoras.

Es posible que algunas tendencias entre los propios administradores públicos así como en las actividades del desarrollo de la administración hayan agravado el problema, por ejemplo, las tendencias elitistas han sido muy notorias en algunos grupos de trabajadores al servicio del Estado, lo cual deviene en incapacidad de responder a las directivas y realidades políticas, así como una plena negligencia de las aspiraciones del hombre común y corriente. Incluso entre el personal público, en lo particular, y en el liderazgo nacional en general, se ha presentado un conocimiento común o compartido inadecuado. En muchos casos, incluso se duda que las IDA compartieron parámetros, filosofías y supuestos comunes en materia de Administración Pública en sus respectivas sociedades. Por ende han surgido las brechas entre las IDA y su público inmediato y final.

Con frecuencia, las IDA confinaron sus ofrecimientos a cursos generalizados de administración en lugar de relacionar sus actividades con las prioridades nacionales en forma más efectiva. Las doctrinas implicadas no fueron siempre fruto del carácter distintivo sociocultural. En estas circunstancias, las IDA en ocasiones han quedado fuera de la corriente principal del desarrollo nacional, reforzándose aún más su aislamiento de las realidades nacionales.

Debido al carácter difícil de los problemas administrativos, por una parte, y a la eficacia limitada de las IDA por la otra, continúan las deliberaciones en torno a asuntos tales como: la aplicabilidad universal de teorías y enfoques de gestión; orden de prioridades entre el desarrollo de la administración sectorial y general; el contexto político y las respectivas responsabilidades de las diferentes instituciones. Ya llegó el momento de clasificar algunos de estos problemas si es que las IDA van a formar parte de la corriente principal del

desarrollo y hacer aportaciones en forma efectiva en estos aspectos.

*Capacidad, requerimientos y realidades de la Administración Pública*

En esta coyuntura de la época, los países en desarrollo se enfrentan a una serie de desafíos complejos que incluyen las crecientes aspiraciones del pueblo y la urgencia que existe de promover la participación masiva en los asuntos de interés nacional y en general, idear sistemas fundamentados en la dignidad y el valor humanos. Asimismo, cada vez se reconoce más y más que es urgente satisfacer las necesidades mínimas del pueblo. A otro nivel, los países en desarrollo hacen frente a incertidumbres que emanan de las relaciones económicas internacionales y de otras fuerzas. En estas circunstancias, el hecho de que ellos tengan que desarrollar el sector moderno y satisfacer simultáneamente las necesidades básicas es en realidad una tarea abrumadora que precisa de mayores capacidades nacionales. Los clamores endémicos como aquellos propiciados por la escasez de energéticos, la falta de disponibilidad de recursos y los problemas de alimentos, exigen que los gobiernos emprendan acciones rápidas para las cuales no siempre están bien dotados ya sea en función de recursos o de capacidad administrativa.

Por consiguiente, existe el reto de la aplicación de la ciencia y la tecnología para el desarrollo en general y de la Administración Pública en lo particular. Esto requeriría de la creación de una infraestructura de gran escala para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como su aplicación a los asuntos de interés nacional.

El gobierno es el único que puede efectuar algunas de estas tareas. Otras, ya sea por motivos políticos o por la falta de instituciones privadas adecuadas, también son emprendidas por éste. Como consecuencia, el sector público ha llegado a

asumir un papel dominante en los países en desarrollo. Asimismo, las funciones del sector público se han tornado complejas y variadas y exigen muy diversos enfoques y estrategias para poder ser realizadas.

El creciente campo de acción de la Administración Pública precisa de un gran número de administradores competentes, experimentados y altamente motivados que tengan suficiente sensibilidad a las aspiraciones de desarrollo de la sociedad. Es de lamentar que muy pocos países en el mundo en desarrollo puedan cumplir con los requerimientos numéricos para los cuadros administrativos que son excesivamente inadecuados en relación con los requerimientos nacionales. Inevitablemente, esto implica el tener que hacer muchas cosas con un limitado personal público.

La mayor parte de los países en desarrollo también se enfrentan a problemas en función de los tipos de administradores que se requieren para las actividades del desarrollo. Por ejemplo, para la administración de las empresas productivas de gran escala se precisa de diferentes tipos de habilidades a las requeridas por los grandes programas sociales diseñados con el fin de llegar a grandes segmentos de la población. En otras palabras, las organizaciones que se orientan a las personas necesitan un tipo de administración diferente al de las organizaciones que se orientan a la producción.

La creciente complejidad de la Administración Pública también requiere de la disponibilidad y la aplicación de una variedad de técnicas y conocimientos prácticos, robusteciendo por tanto la necesidad de un mayor número de tipos de habilidades administrativas.

Una Administración Pública que se inclina al desarrollo precisa de estructuras organizacionales que sean lo suficientemente flexibles para aceptar cambios y experimentar con nuevas ideas. En realidad, aún persiste demasiada rigidez y considerable resistencia al cambio. La Administración Pública moderna requiere estrategias administrativas orientadas a las metas, pero en la práctica, los enfoques siguen estando orientados al status.

Una administración efectiva precisa de una elevada movilidad, como por ejemplo, entre el sector público y privado, las empresas públicas y los trabajadores al servicio del Estado, y entre los centros urbanos y rurales. La realidad es que por lo general se limita a encerrar las escasas habilidades en un sistema estático, en lugar de garantizar su óptimo aprovechamiento al ponerlas a disposición de quien las necesite.

El predominio de sistemas inadecuados de recompensa y de incentivos es otra variable primordial que afecta el desempeño administrativo. En la actualidad, los sistemas de recompensa y los incentivos se diseñan más bien para mantener el status que para aumentar el desempeño y así promover el cambio. Por ende, cabe tomar en consideración la elaboración de sistemas de compensación e incentivos adecuados basados en el logro y no en el status quo, o en otros criterios de atribución.

Otro elemento que contribuye al mayor requerimiento de capacidad pública, emana de la necesidad de que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a los servicios públicos, especialmente los grupos desprotegidos y marginados.

Si bien los requerimientos de la Administración Pública han aumentado en forma impresionante, se les ha prestado limitada atención. Por razones obvias, los asuntos substantivos reciben mayor atención y recursos en comparación con medios como la Administración Pública, por ejemplo. Como es natural esto afecta la disponibilidad de recursos y recursos humanos para las IDA, que en la mayor parte de los casos no están bien preparados para efectuar las tareas que se les encomendó a los niveles cuantitativos y cualitativos deseados.

En particular, los países en desarrollo así como los organismos internacionales interesados en éste, tendrán que prestar mayor atención y destinar más recursos al desarrollo de la administración si es que van a hacer frente en forma eficaz a los retos de los años 80.



## *Conceptos y tendencias que emanan de la Administración Pública*

Es difícil distinguir un concepto claramente enunciado de la Administración Pública en los países en desarrollo. Algunas veces se argumenta que son relativamente pocos conceptos y enfoques desarrollados concretamente en las circunstancias de los países en desarrollo y basados en el carácter sociocultural distintivo. Sin embargo, se han manifestado una serie de esfuerzos, aunque fragmentarios y difíciles de evaluar, debido al corto período durante el cual han estado en función. Por lo menos, representan algunos esfuerzos en la evolución de los sistemas administrativos que son pertinentes a las circunstancias de los países en desarrollo.

Parte del desencanto quizá se deba al hecho de que estas innovaciones no emanaron de las propios IDA sino de otras organizaciones y fuentes de la sociedad.

Tales acontecimientos, al contemplarlos en conjunto, pueden constituir una tendencia. En los países en desarrollo es importante identificar tales tendencias. Es por este motivo que una de las principales preocupaciones de los institutos para el desarrollo de la administración debe ser la identificación de las tendencias de gestión en sus países y el promover deliberaciones y discusiones al respecto. (Existen pruebas que indican que los enfoques y tendencias que en materia de Administración Pública surgen en los países en desarrollo, comparten una serie de características que son las siguientes:

(i) Dar mayor énfasis a la participación popular en el proceso del desarrollo cerrando la brecha entre el aparato administrativo del Estado, el público y la mayoría de los ciudadanos.

(ii) Fuerte convicción para incrementar la capacidad de los sistemas de prestación de servicios públicos.

(iii) Reconocimiento de la trascendencia de aumentar el alcance de los servicios públicos a través de grupos de la comunidad y organizaciones de votantes.

(iv) Creciente énfasis en permitir que las personas de nivel popular manejen sus propios asuntos y apoyar en lugar de controlar su participación en el proceso de desarrollo.

(v) Reconocimiento del hecho de que es necesario el respaldo político para reorientar a la Administración Pública de una dimensión dirigida a los sistemas, por otra enfocada al pueblo así como para lograr el desarrollo mismo de la administración.

(vi) La importancia de articular, sistematizar y promover normas éticas en la Administración Pública

(vii) La necesidad de propiciar una opinión compartida de la Administración Pública entre el centro rector, las IDA, el liderazgo político, los planificadores del desarrollo, los administradores públicos y la comunidad empresarial con el pueblo y la sociedad en general.

(viii) La necesidad de desarrollar las tecnologías de gestión basadas en experiencias y requerimientos nacionales, en vez de la adopción o adaptación en masa de enfoques heredados o modelos importados.

(ix) la importancia de estructurar una dimensión científica y tecnológica de la toma de decisiones e instrumentación en la Administración Pública.

(x) En los sitios en donde aún no se ha realizado, la conveniencia de promover el profesionalismo en la Administración Pública.

(xi) La necesidad de aumentar la responsabilidad y credibilidad en la Administración Pública.

### *La función de las IDA*

Es preciso que las IDA desempeñen una función trascendental en la instrumentación de los nuevos enfoques a la Administración Pública, y en satisfacer los cambiantes requerimientos de sus sociedades. En este aspecto, el primer requisito es esclarecer su función frente a otras IDA. En vista

de la multiplicidad y magnitud de los problemas del desarrollo, las IDA suelen verse abrumadas por la amplia y en ocasiones ambigua percepción de sus funciones. Es importante proyectar un papel realista y viable, tanto para asegurar su capacidad de confiar o hacer cumplir la responsabilidad de su desempeño.

- El promover la formulación y difusión de los modelos de la Administración Pública que reflejen el carácter social distintivo en general es una de las tareas urgentes que las IDA deben realizar. Es preciso que delimiten los conceptos que surgen de la administración antes mencionados, y diseñen sistemas operacionales de tecnologías de gestión y de administración. Sería extremadamente provechoso que la mayoría de las IDA se adentraran en la autoreflexión –por una parte– y en las tendencias que surgen en la sociedad –por la otra–, para dirigirse a la articulación de filosofías nacionales de administración y su papel, para ponerlas en práctica.

Desde el punto de vista histórico las IDA han dedicado mayor atención y recursos a la capacitación. Tal vez esto fue inevitable en vista de las demandas prevalecientes que se planteaban. Lo que se necesita actualmente es dar un fuerte impulso a la investigación y el desarrollo. En muchos casos, se han realizado investigaciones descriptivas pero fueron seguidas por investigaciones más generalizadas y analíticas con el fin de difundir lecciones que posiblemente se derivan de la propia tarea. El afirmar que los países en desarrollo deben idear conceptos, materiales y métodos relevantes a nivel local en la Administración Pública, se ha convertido en un cliché. Esto no puede hacerse sin esfuerzos nacionales importantes en materia de investigación. Estas instituciones deben seguir un esquema experimental en lo que se refiere a sus métodos para promover el desarrollo de la administración; asimismo, deben explorar la gama de estrategias que influyen y utilizar todos los caminos posibles para instrumentarlas, incluyendo medios e incluso redes tradicionales de comunicación.

En su programa de capacitación, el énfasis debería transferirse de los cursos de mandos medios, a la inclusión de otros grupos; por ejemplo, en caso extremo se necesita elaborar programas en materia de liderazgo destinadas a los escalafones más elevados; la capacitación de los administradores operativos es otro campo que precisa de urgente atención, asimismo, también se podría necesitar difundir la información en materia de Administración Pública a la sociedad en general y particularmente a los grupos organizados dentro de la misma. Existen cuestiones difíciles implicadas en la combinación adecuada de las actividades de las IDA, en lo referente a impartir conocimientos, enseñar habilidades o modificar las actitudes de las personas que se dirigen a éstas para desarrollar su capacidad.

Hay un acuerdo ampliamente difundido que plantea que el impartir conocimientos y enseñar habilidades es la función legítima de las IDA. No obstante, hay interrogantes difíciles de contestar en lo que se refiere al sentido práctico de participar en actividades diseñadas para transformar las actitudes y el comportamiento. Algunos observadores opinan que los cursos de desarrollo de la administración no logran modificar las actitudes que quizá, se formaron en el sistema educativo o que, en cualquier caso, son los productos de la dinámica socioeconómica. Sin embargo, por lo general se conviene en que las IDAS deben participar en actividades adecuadas, en este aspecto, predicando con el ejemplo y sentando precedentes. Esto también significa que las IDA deben examinar los perfiles de educación y estilo de sus administradores, con miras a formular estrategias y métodos más realistas para el desarrollo de la administración. Al emprender la tarea de reorientación de sus sistemas educativos, los países en desarrollo deberán tomar en cuenta la necesidad de inculcar valores nacionales fundamentales y crear conciencia cívica.

Algunos países ya iniciaron el cambio en sus planes de estudio y, en cierta medida, incluso en sus programas de

desarrollo de la administración con objeto de subrayar aún más su carácter distintivo, cultura y valores nacionales. También se planteó la ubicación más viable de las IDA, como uno de los puntos relativos a su eficacia. En ocasiones se argumenta que se les debe dar mayor autonomía, si bien, a veces se plantea que el asunto real es su aislamiento del escenario del desarrollo y la necesidad urgente de que participen mucho más en el Gobierno. En efecto, se estableció un punto de vista para promover la organización de los grupos a los cuales sirven, con el fin de ejercer mayor influencia en sus actividades programáticas. Más aún, al desarrollar sus acciones es preciso propiciar un equilibrio entre los intereses inmediatos del Gobierno y las prácticas innovadoras a largo plazo. De todas formas, los puntos de iniciación más efectivos consisten en enfocar los problemas estratégicos de sus sociedades y también estar preparados para aprovechar oportunidades de introducir dichas innovaciones.

Con frecuencia se han limitado las capacidades institucionales de las IDA particularmente en función de los recursos humanos capacitados. La mayor parte de las actividades intelectuales precisan de una masa crítica con el fin de producir resultados y por este motivo es importante perfeccionar las capacidades institucionales de las propias IDA que permitan lograr un mayor grado de eficacia.

Las IDA deberían elaborar sus propios planes estratégicos, con el fin de satisfacer algunas de las exigencias que les son impuestas, en lugar de continuar realizando actividades *ad hoc*. Es necesario realizar dicha planeación estratégica para tomar en cuenta la combinación adecuada de actividades de capacitación, investigación y consultoría así como de las necesidades inmediatas y futuras de la Administración Pública.

### *Conclusiones*

las deliberaciones del Grupo, a continuación se enumeran las principales conclusiones:

(i) Reconociendo la importancia decisiva del desarrollo de la administración, los organismos nacionales, regionales e internacionales, deberán destinar los recursos humanos adecuados y otros recursos a las actividades de desarrollo de la administración, que sean proporcionales a las demandas que surjan en la década de los ochenta.

(ii) Los países en desarrollo, han logrado incrementar sus recursos humanos administrativos mediante el establecimiento de diversas instituciones de desarrollo administrativo; sin embargo, generalmente, estas instituciones no desempeñaron un papel trascendente en el proceso global del desarrollo. El Grupo recomendó que, en vista de la trascendencia que tiene la administración en el desarrollo nacional, las instituciones de desarrollo administrativo deberán desempeñar un papel importante en la estrategia de éste.

(iii) Las instituciones de desarrollo administrativo deberán promover en forma activa el concepto de una opinión compartida de administración pública entre el liderazgo político, los planificadores del desarrollo y los administradores públicos, en lugar de aislarse de los sistemas públicos en los que tratan de influir.

(iv) El desarrollo de la administración es más que la capacitación y comprende la aculturación de los administradores en el proceso de modernización y desarrollo, y de esta manera les permite servir mejor a las necesidades del beneficiario final que es el hombre común y corriente.

(v) Ya llegó el momento de que las IDA reflexionen acerca de su función y su misión en sus respectivos entornos, con miras a definir funciones y estrategias más realistas que les permitirán causar un impacto mayor en las áreas de problema estratégicas de la Administración Pública.

(vi) Con el propósito de convertirse en verdaderos centros de innovación administrativa, las IDA deberán ser innovado-

ras tanto en sus programas sustantivos como al preparar sus innovaciones para el resto del entorno.

(vii) Para reducir la dependencia intelectual en teorías administrativas exógenas, las IDA deberán desarrollar, valiéndose de investigaciones significativas, filosofías administrativas, modelos y enfoques que reflejen el carácter distintivo de su ámbito cultural.

(viii) Con objeto de lograr la credibilidad en su entorno, las instituciones de administración deberán desarrollar sus propias capacidades en los campos de especialización, que sean necesarios para la administración del desarrollo.

(ix) Las instituciones de administración deberán sistematizar y propiciar los experimentos de reforma administrativa que se están realizando a su alrededor.

(x) Las instituciones de administración deberán elaborar planes estratégicos con el fin de asignar sus propios recursos.

(xi) Las instituciones de administración deberán enfatizar el desarrollo de la tecnología administrativa y del sistema global de ejecución en la Administración Pública.

(xii) Las instituciones de desarrollo para la administración deberán alentar la colaboración y cooperación en el plano local, regional e internacional. Cabe establecer redes de instituciones a estos tres niveles con objeto de intercambiar información y experiencias.

(xiii) Las instituciones deben tomar en consideración la posibilidad de lanzar proyectos piloto, para el desarrollo de tecnologías administrativas de recursos humanos y/o, idear sistemas de gestión para las acciones de desarrollo basadas en las personas.

(xiv) Las instituciones de desarrollo administrativo deberán promover, a nivel nacional, actividades en los campos de análisis y desarrollo de políticas.

(xv) El sistema de las Naciones Unidas deberá coadyuvar con los países en desarrollo en este proceso de revisión de las instituciones ocupadas del desarrollo de la administración al organizar la red de instituciones que participan en el desenvolvimiento de la administración.