

GESTIÓN DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. UNA VISION ESTRATEGICA*

*Norberto Genaro Larocca***

*Rodolfo José Corengia***

En el presente trabajo, abordamos la problemática de la administración pública argentina, considerando algunos aspectos que hacen a la planificación estratégica de los países en vías de desarrollo y por lo cual se establece la necesidad de producir un cambio que constituye un verdadero desafío gerencial.

Situación de la administración pública en la Argentina. Una visión del pasado con miras al futuro

La administración pública presenta en la Argentina características muy especiales en lo que hace a su crecimiento y concomitante jerarquización, muchas veces justificadas, a la luz del aislamiento en que se vio inmersa en nuestro país la actividad pública. Esta, que podríamos denominar “modorra organizacional”, en nuestras instituciones públicas no surge sólo como consecuencia de modelos burocráticos que las rigen sino, además, de la influencia de políticas que motivaron un desarrollo asimétrico de la función pública.

* Documento presentado ante el X Congreso Latinoamericano de Estrategia, Montevideo, 29/31 de mayo de 1997.

** Universidad Nacional de La Matanza.

Algunas de esas políticas consistieron en la incorporación de personal sin relación a necesidades reales, al solo efecto de disminuir indicadores de desocupación; otras, la creación de niveles jerárquicos, con el fin solapado de incrementar las remuneraciones, eludiendo medidas de congelamiento salarial provenientes de las políticas tendientes a combatir el efecto inflación.

La referencia al desarrollo asimétrico presenta casos dignos de ser mencionados, como, por ejemplo, una de las funciones básicas del Estado, como es la salud, donde sus organizaciones crecieron en lo atinente a especialización y jerarquización médica, acompañada por la incorporación de tecnología medianamente adecuada, a pesar de que los cuadros gerenciales relacionados con la administración y lo económico-financiero no respondieron a las necesidades latentes del entorno cambiante y continuaron desarrollándose a partir de pautas tradicionales de administración y conducción paternalista, encontrándonos en algunos de los casos con administradores que se habían iniciado en las instituciones como personal de apoyo logístico, sin formación intermedia o profesional. Esto último, agravado por la carencia de programas de desarrollo y capacitación del personal, con miras a un verdadero fortalecimiento institucional.

Emergentes de lo expuesto resultaron estructuras rígidas con más funcionarios que agentes, con el agravante de que muchos de ellos no surgieron como respuesta a una carrera administrativa previa y, en el caso de estructuras profesionalizadas, falta de asignación correcta de especialistas por áreas. Esto inmovilizó a nuestras instituciones públicas, restándoles eficacia y eficiencia, tornándolas antieconómicas, por un lado, y, por otro, quitándoles su identidad y razón de ser.

Esta apretada síntesis, no pretende mostrar en su totalidad las causas que motivaron la crisis en la administración pública argentina, pero sí constituye un punto de partida para entenderla y superarla.

Cultura organizacional

La cultura de la administración pública generalmente no coincide con la cultura empresaria, pero sí debemos convenir que "la administración pública es una empresa comunitaria". Resulta evidente la necesidad de producir un cambio cultural en tal sentido, manifestándose la necesidad de crear una dirigencia capaz de generar dicho cambio, lo que identificamos en el presente trabajo como "desafíos gerenciales".

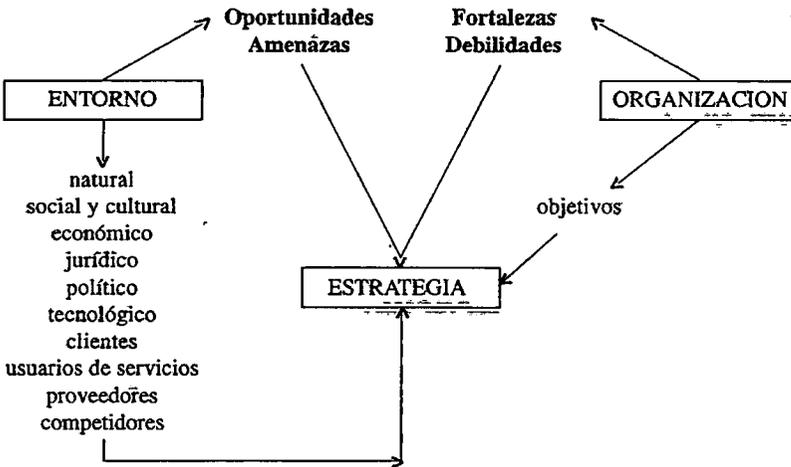
Existen ciertos temas que, hasta hace poco tiempo, nunca se habían tratado en la administración pública, entre ellos la planeación y la mercadotecnia estratégicas; ninguna de las dos tuvo característica crucial, con el fin de lograr una administración exitosa.

En general, la administración pública presenta una serie de puntos débiles, relacionados con varios de los comentarios ya vertidos, incluyendo

además aspectos que pasaremos a sistematizar en forma inmediata:

- Las decisiones fundamentales que afectan las operaciones, no se toman dentro de la misma organización. Se reciben órdenes de terceros externos.
- La dirección o gerencia está obligada a tomar un número de objetivos mucho más amplios que los del sector privado, expresados en términos más vagos de bienestar social o abstracciones similares.
- Las decisiones se tornan más largas, aun las de corto plazo, debido al proceso burocrático existente.

Frente a las exigencias actuales, así como a las necesidades del cambio que seguramente deberá operarse, los entes públicos procurarán contar con una dirigencia apta para detectar oportunidades y amenazas que permitan aprovechar las fortalezas y debilidades que toda organización tiene, y además, capacidad para analizar el entorno con el objeto de controlarlo o influenciarlo.



Planificación estratégica en la administración pública de países en vías de desarrollo

La planeación siempre ha existido; por otra parte, el concepto que distingue al ser humano del animal, es precisamente el intento de obtener una visión del mañana.

La administración y la planeación tienen en común la misma definición de base, ambas buscan la eficiencia para fijar los objetivos, que regirán la ejecución y el control. Esto es digno de observación, comparando la improvisación con la planeación.

La planeación sirve tanto a corto plazo como a largo plazo, gozando de calificativos que consideramos importante discriminar:

- Activa
- Creativa
- Alcanza los objetivos (de manera óptima)

Las reglas básicas, que de alguna manera estructuran o sistematizan el proceso de planeación estratégica, tienen que ver con la siguiente propuesta:

1. Determinación del objetivo general de la planeación Todas las actividades deberán enfocarse hacia su logro
2. Pirámide de objetivos Parte de la base de que el objetivo más alto sólo puede lograrse habiéndose obtenido objetivos parciales o subobjetivos, debido a que todas las actividades planeadas de una empresa deben estar jerarquizadas a través de la pirámide
3. Cuantificación numérica en todas sus fases Los objetivos tienen que poder mensurarse para verificar el cumplimiento de las metas
4. Objetivos y responsabilidad Cada responsable de un nivel determina sus propios objetivos; el nivel más alto sólo influye en forma orientadora
5. Objetivos ambiciosos y alcanzables Deben cumplir con la característica de ser factibles en condiciones normales
6. Logros y recompensas Los objetivos exigentes y realistas deben ser recompensados con un incentivo, puesto que existe una regla básica que formula: "los logros que se recompensan tienden a repetirse"
7. Revisiones periódicas Para poder comparar lo planeado con los logros reales

Los supuestos precedentes tienen validez, para cualquier proceso de planeación, son independientes de las condiciones particulares de una empresa; sin embargo, un modelo de planeación que tome en cuenta las circunstancias provenientes de los países en vías de desarrollo y de sus organizaciones públicas, tendrá que introducir algunas exigencias complementarias.

Recopilación de datos y planeación

Debemos hablar, fundamentalmente, de la recolección de datos y ciclo

de planeación. Para el análisis del medio ambiente son necesarios datos externos, información secundaria elaborada por terceros para otros fines, pero que están a disposición de la organización.

De lo expuesto se desprende que un planificador en un país en vías de desarrollo está obligado a dedicar mucho más tiempo a la recopilación e interpretación de los datos externos que el planificador en otros países. Esto significa que un sistema de planeación en un país de los que estamos caracterizando está forzado a dar mayor énfasis al análisis de los factores del medio ambiente, llevando esta situación a un alargamiento del ciclo de planeamiento.

Un sistema de planeación para este tipo de organizaciones debe disponer de una planeación básica, bajo las circunstancias más probables, y de un espectro de planes contingentes, para su desarrollo bajo condiciones posibles.

Habrà que tener en cuenta que dicha planeación debe atender a la característica de la flexibilidad y sencillez, debiendo escoger un sistema que cumpla con los dos ciclos de la planeación:

Ciclo horizontal: debe comprender las tres fases de la planeación: planeación, ejecución y control, así como la retroalimentación y la planeación de contingencias.

Ciclo vertical: debe comprender: planeación de la misión, estratégica, táctica y operativa.

En estas condiciones, tendemos a percibir la planeación como una técnica nueva, pero en realidad hay que considerarla como el arte o la filosofía de administrar una empresa, bajo un punto de vista de los posibles acontecimientos futuros.

Las necesidades de cambio. Desafíos gerenciales

Ante lo expuesto en los puntos anteriores y atendiendo a la realidad que nos toca vivir, resulta imprescindible producir cambios.

No existe una única verdad que contemple la realidad de todos los países, pero podrán existir elementos a tener en cuenta, comunes a todos, o por lo menos a muchos de ellos; estos elementos podrían ser:

- Rol del Estado.
- Definición de actividades básicas que el Estado deberá atender.
- Políticas a tener en cuenta.
- Marco legal que atienda las nuevas realidades.
- Análisis de las necesidades presentes y futuras de los servicios que presta el Estado.
- Perfil gerencial necesario.

Con referencia a este último elemento, la comunidad en general espera y reclama profesionales-dirigentes comprometidos con la sociedad, capaces de desarrollar sus conocimientos, habilidades, tecnologías a efectos de ge-

nerar mecanismos de comunicación entre sí, motivadores de formas alternativas de organización económicas y articulación social, para arribar a la búsqueda de soluciones a los problemas comunitarios.

Frente a nuestra reflexión surge como necesario atravesar un proceso de cambio integral, que obviamente requiere una toma de conciencia a fin de que se convierta en participación activa por parte de todos y singularmente sobre los profesionales de ciencias económicas volcados a la administración de empresas.

El profesional señalado debe enfrentarse a un conjunto de desafíos, que podríamos identificar como “desafíos gerenciales”, los que implicarán:

Desafíos sobre los objetivos

sobre las organizaciones

sobre la responsabilidad funcional

sobre el desarrollo del personal

sobre la productividad y eficiencia

sobre el financiamiento

sobre la creatividad

sobre la cultura

sobre la imagen social

sobre la integración

Conclusiones

- Las crisis traen aparejadas inestabilidad, incertidumbre y miedo, pero al mismo tiempo producen un movimiento que debemos aprovechar para generar cambios en pos del bienestar personal y social que redunden en una mejor calidad de vida.

- En busca de esa mejor calidad de vida debemos tener claro el rol que nos toca desempeñar como miembros de una sociedad, nuestra misión como personas y como profesionales en un contexto social.

- El administrador público resulta ser uno de los principales actores en detectar y fijar los objetivos generales para cada una de las áreas de interés comunitario y establecer las metas programadas para lograrlos

- Las técnicas actuales que más se necesitan para lograr la productividad en el sector público comienzan con la planeación estratégica, determinándose la misión para el equipo y el trabajo a emprender.

- Es función del administrador público realizar el diagnóstico integral de las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas, para determinar el nivel real de administración pública actual y su proyección futura, lo que se traduce en la importancia de “una visión estratégica”.

BIBLIOGRAFIA

GINESTAR, A., *Problemática académico-financiera de la educación universitaria: desafíos gerenciales*, INAP, U.N.Cuyo, CICAP, OEA, Editorial EDIUNC, Mendoza, 1991.

GINESTAR, A. Y COLABORADORES, *Costos educacionales para la gerencia universitaria. Desafíos gerenciales*, Editorial EDIUNC, Mendoza, 1990.

LAROCCA, N.G., SUAREZ KIMURA, E.B., "Aportes para el mejoramiento de la calidad universitaria", trabajo presentado en Madrid, ante el I Congreso Nacional de la Asociación Española de Contabilidad Directiva, ACODI, 21 al 24 de setiembre de 1993.

PLIEGO GARDUÑO, J.L., "Como administradores: ¿hemos hecho prospectiva?", Revista *Emprendedores*, Vol.IX, N°35, setiembre/octubre, 1996.

SACHSE, M., *Planeación estratégica en empresas públicas*, Editorial Trilías, México, 1996.

SENGE, P.M., *La quinta disciplina*, Editorial Granica S.A., Barcelona, 1992.

CORENGIA, R.J., "El compromiso educativo del 2001", trabajo presentado en La Habana, ante la Conferencia Regional Sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y El Caribe. Educación Superior Siglo XXI, 18 al 22 de noviembre de 1996.

