

DP/UN/ARG-78-021/1

**ARGENTINA**



**NACIONES UNIDAS**

**ASISTENCIA AL INSTITUTO NACIONAL  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (INAP)**

**Conclusiones y recomendaciones del proyecto**

DP/UN/ARG-78-021/1: Points to be included in the letter of transmittal

El proyecto ARG-78-021 constituye la continuación del proyecto ARG-74-025. Su principal objetivo fue la modernización de la administración pública, mediante el fortalecimiento del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). INAP es fundamentalmente un centro de formación y desarrollo de los recursos humanos del sector público, así como de creación de conocimientos y de transferencia de tecnología. De ahí que el proyecto centrara su acción en:

1. Colaborar en la consolidación y puesta en marcha del sistema nacional de capacitación.
2. Ayudar al INAP en la experimentación y puesta en práctica de metodologías de investigación en administración pública así como en el diseño y desarrollo de proyectos de investigación.
3. Desarrollar mecanismos adecuados para responder a peticiones del poder ejecutivo nacional en lo referente a problemas estructurales de recursos humanos y tecnológicos.

La puesta en marcha de las actividades mencionadas en 1) y 2) han permitido transformar al INAP en la unidad central del sistema nacional de capacitación, en un centro de excelencia en la formación y desarrollo de los recursos humanos del sector público así como en un centro de creación de conocimientos y de transferencia de tecnología administrativa. Por otra parte el desarrollo de la actividad 3) permitió establecer las bases del sistema nacional de reforma administrativa (SNRA).

Terminado el proyecto, se espera lógicamente que el INAP - ya fortalecido institucionalmente - siga desarrollando labores que contribuyan a la modernización de la administración pública. La mayoría de estas labores, aparte de contar con la cooperación de INAP requieren de una decisión política de alto nivel. De las recomendaciones del informe queremos destacar las siguientes:

- a) Necesidad de transformar a INAP en un centro de asesoría de alto nivel con especial énfasis en el estudio y análisis de políticas y en los aspectos de planeamiento estratégico.
- b) Realización del curso de formación de administradores de nivel superior.
- c) Puesta en funcionamiento del sistema nacional de reforma administrativa y del sistema de servicio civil.



NACIONES UNIDAS

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

ASISTENCIA AL INSTITUTO NACIONAL  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (INAP)

ARGENTINA

Conclusiones y recomendaciones del proyecto

Preparado para el Gobierno de la Argentina  
por las Naciones Unidas,  
como organismo de ejecución  
del Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo

Nueva York, 1982

NOTA

Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

DP/UN/ARG-78-021/1

## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1
I. HALLAZGOS, RESULTADOS Y CONCLUSIONES . . . . .	5
A. Capacitación . . . . .	5
B. Recursos humanos . . . . .	10
C. Investigación. . . . .	13
D. Racionalización administrativa y análisis de sistemas. . . . .	16
E. Administración de salud. . . . .	20
F. Otras actividades. . . . .	21
G. Conclusiones generales . . . . .	22
II. RECOMENDACIONES. . . . .	24

### Anexos

I. Expertos de Naciones Unidas y personal de apoyo administrativo . . . . .	31
II. Personal nacional . . . . .	31
III. Equipo suministrado por Naciones Unidas . . . . .	32
IV. Publicaciones del proyecto . . . . .	33

## EXTRACTO

El proyecto ARG-78-021 representa la continuación del proyecto ARG-74-025. Su documento se basa en el informe de la misión de evaluación conjunta PNUD/OTC de noviembre de 1978. Su objetivo es contribuir a la modernización de la administración pública mediante su asesoría al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Se estudia el papel del INAP como centro de formación y desarrollo de recursos humanos del sector público, creación de conocimientos y transferencia de tecnología. Hace hincapié en la necesidad de dar continuidad a la administración pública a pesar de los cambios políticos.

En sus recomendaciones subraya el potencial de cooperación técnica sobre administración pública en el sector de América Latina.

## INTRODUCCION

El proyecto ARG/78/021, Asistencia al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), tenía como finalidad mantener el apoyo y la cooperación técnica de Naciones Unidas con el gobierno argentino que se había iniciado, en esta área, con el proyecto ARG/74/025.

El organismo gubernamental de cooperación para la ejecución de este proyecto ha sido el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) creado por la ley 20173 de 22 de febrero de 1973 y la ley modificatoria 21339 de 25 de junio de 1976. El INAP es un organismo descentralizado que forma parte de la Subsecretaría de la función pública que depende de la Secretaría General de la presidencia de la nación.

La Subsecretaría de la función pública, de la que forma parte INAP como organismo descentralizado, es la unidad central del sistema nacional de reforma administrativa creado por la ley 21630 de agosto de 1977.

Las funciones básicas de INAP son las siguientes:

a) Poner en práctica actividades de formación y capacitación programada de recursos humanos de la administración pública, según niveles, en función de los objetivos nacionales y de los procesos de desarrollo económico y social.

b) Actuar como unidad central de planificación y coordinación del sistema nacional de capacitación.

c) Desarrollar investigaciones sobre administración pública.

d) Actuar como unidad central de programación y coordinación del sistema nacional de investigación en administración pública.

e) Desarrollar actividades de cooperación técnica programada con los organismos afiliados a los sistemas nacionales de capacitación e investigación.

El Directorio de INAP es el órgano rector superior de la institución. Está integrado por un presidente y cuatro vocales, designados por el poder ejecutivo.

La estructura orgánico-funcional establece en los niveles ejecutivos:

- una dirección general de capacitación
- una dirección general de investigaciones
- un departamento de asistencia y convenios internacionales
- un departamento de publicaciones y biblioteca
- un departamento administrativo

INAP cuenta con 119 funcionarios entre técnicos y administrativos y con 10,000 horas/cátedra para el pago de profesores.

#### Documento del proyecto

El documento de proyecto se basó en el informe de la misión de evaluación conjunta PNUD/OTC elaborado en octubre de 1978 y presentado en noviembre de 1978.

El proyecto figura en el programa nacional del Gobierno argentino para el período de 1978 a 1981.

La contribución del Gobierno se calculó en 2.541 millones de pesos, moneda local a precios de diciembre de 1978, y el aporte del PNUD en 526.100 dólares EE.UU.

#### Objetivos del proyecto

En el documento del programa nacional del Gobierno argentino para 1978-1981 se establece como un objetivo específico de asistencia técnica:

- "c) contribución al proceso de armonización y programación económica, social e institucional del país."

En lo que se refiere específicamente a la administración pública, el referido documento expresa: "29. En cuanto al reordenamiento de la Administración Pública, las acciones deben orientarse a la más eficaz y eficiente implementación del proceso de reorganización administrativa



dispuesto por el gobierno, destinado a convertir a la Administración Pública en el instrumento dinámico para el logro de los objetivos y metas de desarrollo del país". De acuerdo con lo anterior, el objetivo de desarrollo del proyecto ha sido contribuir a la modernización de la administración pública mediante su asesoría al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Los objetivos inmediatos se previeron así al momento de la aprobación del proyecto.

1. Colaborar en la consolidación y puesta en marcha del sistema nacional de capacitación, lo que significará:

- 1.1. Formar un equipo de 50 especialistas para las unidades sectoriales del sistema nacional de reforma administrativa
- 1.2. Formar un equipo de 50 instructores en métodos y técnicas de capacitación para el sector público
- 1.3. Formar un equipo de 10 expertos en la preparación de casos relacionados con problemas de la administración pública argentina a ser utilizados en los cursos de capacitación
- 1.4. Colaborar en el estudio y programación de cursos para administradores superiores durante 1979
- 1.5. Colaborar en la capacitación de 50 administradores superiores durante 1980 y 1981
- 1.6. Colaborar en el estudio y transferencia de tecnologías educativas

2. Ayudar al INAP en la experimentación y puesta en práctica de metodologías de investigación en administración pública así como el diseño y desarrollo de proyectos de investigación en dichas áreas lo que significará:

- 2.1. Colaborar en la identificación de áreas problema en la administración pública
- 2.2. Cooperar en el análisis, evaluación y coordinación de las investigaciones que se realicen de acuerdo al plan de investigaciones de INAP
- 2.3. Cooperar en el diseño de un sistema de indicadores administrativos

- 2.4. Colaborar en modelos de transferencia de los resultados de las investigaciones que se realicen para establecer un sistema de información
- 2.5. Colaborar en la realización del Sistema Nacional de Investigación en Administración Pública (SNIAP)

3. Colaborar con INAP en el desarrollo de mecanismos adecuados para responder a las peticiones del poder ejecutivo nacional en lo referente a problemas estructurales, de recursos humanos y tecnológicos de la administración pública, especialmente en relación con el proceso de reforma administrativa y con la realización del sistema nacional de reforma administrativa, lo que supone:

- 3.1. Colaborar en el diseño y establecimiento de un sistema de servicio civil en el marco del sistema nacional de reforma administrativa
- 3.2. Colaborar en la elaboración de pautas y procedimientos en materia de administración de los recursos humanos del sector público
- 3.3. Asistir en materia de organización y sistemas aplicables a la administración pública
- 3.4. Colaborar en la identificación, producción y transferencia de tecnologías administrativas, adecuadas al ámbito de la administración pública
- 3.5. Colaborar en el diseño de perfiles profesionales, de programas adecuados a los mismos y en la capacitación de equipos de especialistas en administración de recursos humanos, en organización y sistemas y en capacitación destinados a actuar en INAP así como en la unidad central y unidades y subunidades sectoriales del sistema nacional de reforma administrativa

## I. HALLAZGOS; RESULTADOS Y CONCLUSIONES

El proyecto ARG/78/021 desarrolló normalmente sus actividades en gran medida como consecuencia de haber seguido, sin solución de continuidad, al proyecto precedente ARG/74/025. Los objetivos y metas se fijaron con precisión y se alcanzaron en su mayoría. Las relaciones con la contraparte nacional fueron excelentes e INAP brindó las facilidades necesarias para el cumplimiento de las funciones de los expertos. Para su mejor desarrollo el informe se dividirá en varias partes correspondientes a las actividades fundamentales en que el proyecto participó.

Identificaremos las siguientes áreas:

- A. Capacitación
- B. Recursos humanos
- C. Investigación
- D. Racionalización administrativa y análisis de sistemas
- E. Administración de salud
- F. Otras actividades
- G. Conclusiones generales

### A. Capacitación

Las actividades principales tenían como fin colaborar en la consolidación institucional de INAP en su condición de:

1. unidad central del sistema nacional de capacitación (SNC);
2. centro de excelencia en la formación y desarrollo de los recursos humanos del sector público;
3. centro de creación de conocimiento y de transferencia de tecnologías educativas específicas para el ámbito a que van dirigidas.

## 1. INAP como unidad central del SNC

Es evidente que, en tal sentido, los objetivos se han alcanzado. INAP aparece consolidado en su condición de unidad central del sistema de capacitación, como lo demuestran los convenios firmados con gobiernos provinciales y municipales así como con universidades y otros organismos integrantes del sistema educativo. Se ha observado que existe la necesidad concreta de un organismo especializado en la capacitación en servicio que no funcione como un ente aislado sino en relación estrecha con otras instituciones que actúan en el área de formación de recursos humanos.

Sin embargo, es necesario hacer hincapié en estos aspectos pues ocasionalmente surgen tendencias que ponen en duda el valor de este tipo de organizaciones, y que dicen que esta función debería limitarse al ámbito universitario.

La mayoría de países comprenden, sin embargo, que la formación en servicio tiene características tales que obligan a la creación de institutos especializados.

Asimismo, se comprueba que ha mejorado la relación con las unidades sectoriales del sistema nacional de reforma administrativa (SNRA) superando un período inicial de inercia típico en un sistema recién creado. Si esta tendencia se afirma, como es de esperar, INAP podrá aumentar y mejorar su colaboración con dichas unidades para investigar las necesidades de capacitación, la creación y transferencia de tecnologías educativas, la capacitación del personal docente y en las actividades destinadas a identificar el impacto de la capacitación en el comportamiento de los agentes y de las organizaciones públicas.

## 2. INAP como centro de excelencia en la formación y desarrollo de los recursos humanos del sector público

La evolución de INAP en el período que ha durado la cooperación técnica de Naciones Unidas ha sido realmente notable. Sin dejar de atender a la capacitación de personal en otros niveles, especialmente mediante acuerdos y convenios en el marco del sistema nacional de capacitación (SNC), las actividades se orientaron fundamentalmente a la formación de funcionarios superiores, teniendo en cuenta las necesidades de la administración

pública. Los diagnósticos iniciales, fundamentalmente intuitivos, quedaron confirmados, posteriormente, por los estudios realizados basados en el censo nacional de agentes públicos y de su registro permanente. Se pudo apreciar, de ese modo, que existe un nivel especialmente crítico en donde se deben interpretar las políticas y planes poniéndolos en operación en programas, proyectos y actividades, y que no está cubierto, como sería deseable. Al existir el propósito de modernizar la administración pública, es imprescindible que haya una persona que cumpla el papel de gerente. Por supuesto, no se debe pensar que es suficiente formar y capacitar este recurso humano para que todo se transforme en las organizaciones públicas.

Pero sí se puede afirmar que sin su existencia será difícil formalizar un proceso de cambio desarrollando modelos que incluyan técnicas de gestión modernas.

Con el correr del tiempo se han ido perfeccionando los cursos para funcionarios superiores tanto en sus aspectos fundamentales como en los metodológicos. El proyecto colaboró especialmente en la elaboración de los marcos conceptuales, en la programación y desarrollo del programa y en la identificación y desarrollo de ciertas tecnologías de capacitación.

Los cursos se caracterizan porque orientan la formación del funcionario hacia la captación de los marcos teóricos de la administración pública, su concepto como sistema abierto y complejo en relación íntima con su contexto y su enfoque interdisciplinario dándole importancia especial, además, al aprendizaje de tecnologías de gestión en un amplio marco de seminarios especializados en las mismas.

Estas actividades, importantes en sí mismas, se consideran como elementos preparatorios para la programación y realización de cursos para altos administradores, destinados a formar el nivel superior de los funcionarios de carrera de la administración pública.

Es necesario señalar que uno de los pocos objetivos que el proyecto no ha podido conseguir ha sido su realización efectiva habiéndose limitado a las actividades preparatorias de planeamiento y programación del curso.

Existen muchas dificultades para lograrlo, la mayoría de las cuales quedan fuera del ámbito de INAP. En efecto, esta etapa de la formación se consideró siempre en el marco normativo de un sistema de servicio civil, con sus respectivos escalafones y con una carrera administrativa basada en el mérito, esencialmente, sin dejar por ello, de tener en cuenta la experiencia.

Se preveía así un proceso de actividades de capacitación integradas, en niveles de complejidad creciente, hasta llegar al nivel de gerencia de altos administradores. Debían surgir, de este modo, recursos humanos realmente capacitados y motivados por su propio esfuerzo.

Sin embargo, no se han dado todas las condiciones necesarias para lograr esta meta, pese a que los estudios previos ya están realizados en el ámbito de las dependencias de la Subsecretaría de la función pública. Influye especialmente en tal sentido el costo de financiamiento de un nuevo escalafón que probablemente desbordaría las posibilidades del sector público dada la política presupuestaria que se desea implementar.

Pese a todo, se deberían buscar los medios para llevar adelante los cursos para altos administradores, en el marco normativo antes señalado, en cuanto las condiciones sean propicias. Esto permitiría dotar a INAP de las condiciones de un centro de excelencia, reproduciendo en América Latina condiciones que se dan en países en alto grado de desarrollo, al tiempo que se ofrece como producto un tipo de funcionario imprescindible para orientar los procesos de cambio en el aparato estatal. Solo así se podría tener mayor certeza en cuanto a la presencia de elementos formados y capaces de relacionar políticas con planes y programas tendientes a hacerlas operativas.

### 3. INAP como centro de creación de conocimientos y transferencia de tecnología

En este sentido la actividad del Instituto es amplia y va tomando una importancia progresiva, tanto en lo referente al diagnóstico de situaciones, como al planeamiento, programación y desarrollo de programa y a los métodos de capacitación.

Para no extendernos en consideraciones, conviene destacar aquí la importancia concedida al método de estudio de casos, actividad en la que el proyecto colaboró enérgicamente.

Uno de los problemas graves que se enfrentan en la capacitación de agentes públicos en Argentina y en otros países de América Latina es la necesidad de utilizar instrumentos preparados en otros contextos destinados a una problemática diferente. Si se desea poner a los funcionarios ante situaciones teóricas que no difieran básicamente de su realidad cotidiana, existe una dificultad grave debido a la carencia de medios. Esa fue la razón principal por la que se usó el método de estudio de casos extraídos de la realidad de la administración pública argentina, como uno de los factores importantes en el desarrollo de tecnologías de capacitación. Se prepararon documentos sobre el método y su aplicación y se celebraron seminarios y talleres para la capacitación del personal docente. Estos, a su vez, prepararon casos según sus distintas especialidades, y esos casos se están recopilando para crear un banco de casos destinado a satisfacer la demanda docente de INAP así como las actividades de transferencia de tecnología y cooperación técnica en el marco del sistema nacional de capacitación y de las relaciones internacionales de INAP.

La gran repercusión que tuvo la presentación de esta técnica en el VII Congreso de Administración Pública celebrado en Salta en 1980 muestra que el interés es manifiesto y la utilidad cierta.

Las conclusiones específicas que se pueden deducir son las siguientes:

1. Reiterar la importancia de la función de formación y capacitación de agentes públicos a cargo de un instituto especializado como INAP, para asegurarle los medios destinados a contar con un centro de excelencia.
2. Destacar el papel del sistema nacional de capacitación al relacionar a INAP con gobiernos provinciales y municipales así como con universidades y otros centros de enseñanza con el fin de lograr, con el tiempo, una actividad coherente a nivel nacional, para que las actividades desarrolladas permitan lograr los objetivos deseados con eficiencia.

3. Hacer hincapié en el papel de la capacitación en una carrera administrativa basada en el mérito en todos sus niveles y especialmente en el caso de los administradores superiores en su papel de gerencia dentro del aparato estatal.
4. Subrayar la importancia de INAP como centro de creación de conocimiento y transferencia de tecnologías tanto en el ámbito del sistema nacional de capacitación como en las actividades de cooperación técnica internacional horizontal, entre países en desarrollo.

Los resultados específicos obtenidos son los siguientes:

- a) Consolidación del área de capacitación de INAP y del sistema nacional de capacitación
- b) Capacitación del personal de INAP y del cuerpo docente en el manejo del método de estudio de casos.
- c) Formación de un banco de casos
- d) Perfeccionamiento de los cursos para funcionarios superiores
- e) Planeamiento del curso para altos administradores

#### B. Recursos humanos

En esta área las actividades de cooperación, además de las ya señaladas en el área de capacitación, tuvieron como fin lograr la consagración de un concepto del servicio civil como conjunto de personas, técnicas y normas en estrecha relación que permitan a la administración pública nacional cumplir la misión de establecer regulaciones, producir bienes o prestar servicios para satisfacer las necesidades colectivas.

Exisitio aquí una estrecha colaboración con la Dirección General del servicio civil de la Subsecretaría de la función pública, especialmente en lo referente a la formulación de las bases para la organización de una carrera administrativa dentro de un sistema de mérito para ingresos y ascensos, al estudio de un nuevo escalafón para el personal permanente de la administración pública nacional y a la elaboración de un marco conceptual para un sistema de servicio civil válido para el sector público nacional. Asimismo, se colaboró en la elaboración y realización de un programa de



adiestramiento en servicio para el personal de la Dirección General del servicio civil que estuvo dirigido a los niveles medio y de ejecución así como a los niveles superiores.

Es de destacar, en este aspecto, que el concepto de sistema que llevó a la creación del SNRA de acuerdo con la asesoría del proyecto, ha permitido mantener la relación del órgano superior normativo en materia de administración de personal con el resto de las direcciones generales del sistema y con INAP. Se ha evitado, de este modo, caer en el error de considerar la administración de personal como un compartimiento estanco al tiempo que se va logrando, aunque con considerable esfuerzo, ajustar el funcionamiento propio del sistema de servicio civil integrado, además, por las unidades sectoriales respectivas.

El proyecto ha destacado especialmente la importancia de lograr la aprobación del escalafón básico para el personal de la administración pública nacional y de la carrera administrativa basándose en el mérito y la capacitación. Estos aspectos se han integrado a las actividades de formación y capacitación de recursos humanos desarrolladas por INAP y el SNC, especialmente en lo que se refiere a los altos administradores.

Ya se ha señalado la importancia que las autoridades nacionales prestan a estos elementos aunque existen algunas dificultades en cuanto al financiamiento del sistema.

Sin embargo, es necesario evitar el riesgo de que, debido a varios factores, la preparación de un nuevo ordenamiento jurídico aplicable a la función pública mínimice el sentido de la reforma y la reduzca a un simple ajuste marginal que se limite a corregir algunos aspectos y fallos descubiertos en la aplicación de las normas que se pretende sustituir. Las normas y regulaciones que se preparan deben ser el instrumento idóneo para obtener cambios e innovaciones en la administración de personal. El propósito es construir, mediante la interacción de instrumentos ya mencionados, un sistema de servicio civil que dé continuidad a la administración pública como organización compleja pero eficiente a pesar de los cambios políticos.

Las conclusiones específicas que se pueden deducir son las siguientes:

1. Se destaca el interés en consolidar el servicio civil como subsistema del SNRA en relación con los organismos más importantes de políticas administrativas, organización y sistemas, registro permanente de datos de los agentes públicos, de formación y capacitación de funcionarios y de investigación administrativa y organizacional.
2. Se insiste en la importancia de establecer una relación adecuada entre la unidad central del sistema de servicio civil y las unidades sectoriales con el fin de crear un instrumento coherente para la administración de personal fomentando el uso de técnicas cuya eficacia es evidente.
3. Se señala que, si bien se reconoce que existen dificultades casi insalvables en un plan a corto plazo, es importante no limitar la reforma del servicio civil a cambios marginales de poco efecto en la reorganización de la administración pública.
- 4 El escalafón básico para el personal y la carrera administrativa basada en el mérito y la capacitación son instrumentos esenciales para el verdadero cambio cultural y de valores que se debe fomentar para lograr la transformación de las organizaciones públicas.

Los resultados específicos que se pueden anotar son los siguientes:

- a) Implementación progresiva del sistema de servicio civil como subsistema del SNRA.
- b) Estudio y elaboración de un conjunto de normas básicas tales como el escalafón para el personal de la administración pública, la carrera administrativa basada en el mérito y la capacitación, así como el ajuste de diversas tecnologías de administración de personal.
- c) Capacitación del personal de la dirección general de servicios civil en los distintos niveles superior, medio y operativo.

### C. Investigación

Esta es una de las áreas que se ha desarrollado con más intensidad en INAP. Al comenzar las actividades de cooperación técnica de Naciones Unidas este departamento no existía prácticamente. Su actividad era muy reducida, limitándose a la elaboración de monografías y trabajos de efecto muy limitado.

Fue necesario colaborar para justificar la importancia de un departamento especializado, señalando que en cualquier proceso de cambio que no cuenta con la aplicación del método científico como variable de ajuste, se cae inevitablemente en decisiones tomadas por intuición que si se utilizan habitualmente añaden un elemento de inseguridad y riesgo.

En la actualidad, el departamento de investigación de INAP ha quedado consolidado y cuenta con un excelente grupo de profesionales que están realizando tareas esenciales de investigación y asesoría. Este cambio es altamente positivo pues se ha logrado en un contexto complejo desde donde han surgido varias veces opiniones con tendencia a minimizar la importancia de esta función.

Es necesario destacar, asimismo, que el proceso de creación de conocimientos y transferencia de tecnología se ha incorporado al ámbito del Sistema Nacional de Investigación en Administración Pública (SNIAP) lo que ha permitido, como en el caso de la capacitación, un rico intercambio con las provincias, universidades y otros entes de enseñanza a través de cursos y de actividades de cooperación técnica.

Ultimamente, se mantiene el intercambio con instituciones de países de América Latina, y parece altamente prometedor ya que se tiene la impresión de que la experiencia argentina es especialmente valiosa, sobre todo en el ámbito regional en el que la investigación administrativa y organizacional está poco desarrollada.

Una de las áreas en que la investigación ha sido más rica es la de recursos humanos del sector público. A partir de la realización del censo nacional de agentes públicos y del registro permanente de datos se han obtenido elementos suficientes para identificarlos según algunas variables

fundamentales tales como tipo de tarea, instrucción, antigüedad, sexo, edad, etc. Este tipo de descripción está orientada a la creación de una tipología de organismos de la administración pública nacional según la estructura de sus recursos humanos.

En lo que se refiere a tecnologías administrativas se ha considerado que adquieren especial significación los aspectos relacionados con la descentralización de funciones, las estructuras formales de la administración y la formulación y evaluación de programas presupuestarios.

Otro campo de importancia fundamental es el de la productividad del sector público y la identificación de indicadores aptos para evaluarla sin transferir pasivamente los instrumentos que se utilizan en la actividad privada.

Se ha puesto particular interés, y el proyecto colaboró especialmente, en el desarrollo de metodologías de investigación, sobre todo, para estudiar y aplicar nuevas técnicas que no se utilizan convencionalmente, para desarrollar modelos explicativos y predictivos, para desarrollar y poner a prueba instrumentos de medición y para desarrollar y poner en funcionamiento programas uniformes de procesamiento de datos estadísticos.

El proceso de formulación de políticas y estrategias así como la toma de decisiones en condiciones de gran inseguridad son aspectos de gran importancia en la función pública.

En ese sentido, se ha colaborado en el campo del análisis de políticas públicas mediante la elaboración de documentos, seminarios y conferencias.

Finalmente, se considera que sería necesario establecer claramente la necesidad de que toda la actividad del departamento de investigación no se dedicara solamente a estudios a corto plazo que responden, especialmente, a las funciones de asesoría de INAP al SNRA. Estas son tareas de insoslayable importancia pues responden a determinadas necesidades del sistema político donde se toman las decisiones superiores y donde se necesita dicha asesoría para disminuir el riesgo y la inseguridad al tomar decisiones.

A pesar de ello, es imprescindible que INAP se dedique a la investigación de otras áreas para crear conocimientos y tecnologías teniendo en cuenta demandas y problemas futuros. Por ello, se ha insistido siempre en la necesidad de dotar a INAP de los medios para que funcione como un verdadero banco de cerebros, al estilo de instituciones que existen en otros países, como la Brookings Institution y la Rand Corporation. Teniendo en cuenta las diferencias en los recursos que se pueden destinar a ello, parece imprescindible contar con este tipo de instituciones que satisfacen la demanda a corto plazo y piensan en los problemas a largo plazo tratando de adelantarse y de prevenir situaciones límite mediante el uso de técnicas apropiadas.

En un proyecto sin demasiadas ambiciones no se necesitarían recursos ingentes para poder llegar a la situación deseada. Es probable que sea necesario completar los cuadros profesionales de INAP ampliando su alcance y contar con mayores facilidades de infraestructura física y de información bibliográfica. Todo esto precedido por una decisión política para definir claramente papeles y funciones con el fin de asegurar un proceso efectivo y sin riesgos.

Es de destacar asimismo, en el ámbito de los aportes específicos del proyecto, que se preparó un informe sobre un sistema de información de resultados de investigaciones empíricas en el área de la administración pública que fue presentado a INAP y a los organismos competentes de Naciones Unidas y que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) está en vías de establecer como una red regional de información.

Las conclusiones específicas que se pueden deducir son las siguientes:

1. Se reitera la importancia de la investigación administrativa y organizacional como variable de ajuste en los procesos de cambio administrativo.
2. Se destaca el cambio cualitativo experimentado por el departamento de investigación de INAP desde el comienzo de la cooperación técnica en agosto de 1975 (Proyecto ARG/74/025) hasta la fecha (Proyecto ARG/78/021). Es importante señalar el efecto catalítico del proyecto que cooperó en los períodos iniciales de

desarrollo especialmente para obtener un proceso capaz de sostenerse a sí mismo en la actualidad.

3. Se pone de relieve la importancia del Sistema Nacional de Investigación en Administración Pública (SNIAP) como marco para el intercambio y la transformación de conocimientos y tecnología. Asimismo, se señala el potencial de cooperación técnica horizontal entre países en desarrollo que se encuentran en esta área.
4. Se considera particularmente importante dotar a INAP de los medios para desempeñar su papel de banco de cerebros y órgano de asesoría del nivel superior del gobierno en lo referente a la administración pública, sus recursos humanos, estructuras y tecnologías, a través de su mejor conocimiento mediante la investigación administrativa y organizacional.

Los resultados concretos que se pueden anotar son los siguientes:

- a) Fortalecimiento del área de investigaciones de INAP y del Sistema Nacional de Investigación en Administración Pública (SNIAP).
- b) Desarrollo de nuevas metodologías de investigación, especialmente para estudiar y aplicar nuevas técnicas que no se utilizan normalmente, desarrollar y poner a prueba instrumentos de medición, así como programas uniformes de procesamiento de datos estadísticos.
- c) Desarrollo de indicadores para medir la productividad del sector público.
- d) Aportes a los estudios sobre estructura y funciones superiores del Estado especialmente en lo concerniente a políticas públicas y análisis de políticas y sistemas de planeamiento.

#### D. Racionalización administrativa y análisis de sistemas

La acción en esta esfera estuvo dirigida a la creación y realización del sistema nacional de reforma administrativa (SNRA), a la utilización del enfoque de sistemas como instrumento para diagnosticar y actuar sobre la realidad, creando organizaciones estructuradas con dicho enfoque. Asimismo, se colaboró en aspectos principales del proceso de reforma administrativa programado a través de la asesoría brindada por INAP.

Los procesos de cambio en la administración pública son difíciles pues es necesario enfrentarse con múltiples resistencias derivadas de la gama de intereses creados incrustados en su interior. En efecto, en el aparato estatal coexisten diversos modelos políticos, técnicos y administrativos derivados de sucesivos gobiernos que dejan su marca al pasar. No se trata, pues, de organizaciones homogéneas, con objetivos y valores compartidos, sino que responden a expectativas diversas.

Si se desea realizar un cambio fundamental, debe partirse de la base de un sistema que actúe a modo de estructura en la que se oriente el proceso, relacionando los niveles superiores político-estratégicos del gobierno con las jurisdicciones sectoriales. En tal sentido el proyecto colaboró asesorando en la creación del SNRA como un modelo apto para lograr un proceso de cambio planificado, interrelacionado y coherente, mediante las actividades orientadas por el gobierno a través de la Subsecretaría de la función pública en estrecha coordinación con las unidades sectoriales. El modelo parte de la base de que los procesos que se ha pretendido llevar a cabo mediante una estructura fuertemente centralizada concentrando el poder en la misma, han fracasado en general. Esto no quiere decir que el éxito esté asegurado si se adoptan otras formas, pero parece más racional que el proceso se desarrolle con interlocutores sectoriales que hablen el mismo lenguaje y respondan a las mismas orientaciones.

Por otra parte, es importante analizar las alternativas que se ofrecen a cambio. Una sería no hacer nada y dejar que los procesos se sucedan sin ordenamiento ni planificación, sólo como consecuencia de decisiones aisladas, intuitivas, basadas en experiencias personales limitadas. Esta actitud significa aceptar todos los problemas de la administración pública, dejar que actúe la rutina y que la maquinaria estatal se haga más y más pesada, sin intentar nada.

Otra sería dejar que los cambios tuvieran lugar en las respectivas jurisdicciones. La ausencia de planeamiento global haría que se tomaran decisiones muchas veces opuestas que tenderían a la ineficiencia de las organizaciones y al desconcierto de los usuarios frente a realidades tan opuestas. Los cambios serían microadministrativos, sectoriales, no coordinados y muchas veces opuestos.

Es semejante a no hacer nada pues los procesos administrativos y los cambios se dan aún en ausencia de intervención, contribuyendo a la anarquía y a la ineficiencia.

La otra manera de ver el problema es tomar la decisión de actuar a nivel macro y microadministrativo, abarcando las estructuras, tecnologías y recursos humanos en un proceso global y gradual, y atacando los problemas fundamentales y urgentes en un marco de referencia que le dé racionalidad a las acciones. Esto se puede lograr cuando una organización es un sistema; llamémosla así o no, y funciona adecuadamente como tal de acuerdo con la definición del sistema.

En este caso se le ha llamado sistema nacional de reforma administrativa, aunque se le puede llamar de otro modo, y tiene una unidad central con sus subsistemas y las unidades sectoriales. No es del caso crear un problema semántico, pero una unidad central, cualquiera sea su nombre, en el más alto nivel del gobierno, en relación con unidades sectoriales jurisdiccionales, es un sistema aunque se le llame de otro modo. Esto es importante porque si se desea el cambio administrativo planificado no se puede prescindir de estructuras de este tipo.

Ahora bien, aunque exista un sistema, no es seguro que el cambio planificado tenga lugar. Depende de las políticas, del liderazgo del más alto nivel en el proceso de cambio administrativo y de un grupo de funcionarios motivados y con las condiciones imprescindibles para actuar en esa línea.

Estos comentarios pretenden reforzar las ideas que inspiraron la creación del SNRA, que no es más que un instrumento.

En realidad, se observa un ritmo más lento en el proceso de reforma administrativa y de la puesta en práctica efectiva del SNRA. Quizás estén influyendo en tal sentido algunos aspectos del contexto relacionados con una coyuntura difícil para el país.

Es evidente, como ya se ha dicho, que los procesos de cambio son complicados debido a las resistencias que deben vencer, especialmente cuando se está discutiendo el papel del Estado en el sistema social.



Sin embargo, es preciso insistir en que solo el intercambio adecuado entre los sistemas de planeamiento económico y social y el sistema de planeamiento administrativo en el marco del sistema nacional de planeamiento permitirán orientar los procesos hacia el logro de los objetivos deseados.

El proyecto colaboró, asimismo, en la identificación y elaboración de varios proyectos de medidas de reforma administrativa a nivel macro tales como:

- Servicios centrales de apoyo de los ministerios y secretarías de Estado
- Sistema de orientación e información al público
- Simplificación de trámites
- Manuales administrativos
- Compras y suministros

Las conclusiones que se pueden deducir son las siguientes:

1. Se considera que es necesario insistir en el establecimiento del SNRA como instrumento organizacional útil para orientar el proceso de cambio planificado en la administración estatal.
2. Se destaca que los procesos de reorganización administrativa son fenómenos de cambio de cultura y valores en el seno de las instituciones públicas y que, por lo tanto, son lentos y difíciles porque se encuentran con serios inconvenientes derivados del gran número de intereses ya existentes.
3. Se señala que, debido a estas condiciones, los procesos de cambio planificado exigen un fuerte liderazgo del más alto nivel, incluso el propio presidente de la nación, así como un conjunto de funcionarios motivados, unidos y con dominio de las situaciones que deberán enfrentar, para tener éxito.
4. Se hace notar que la renuncia al cambio planificado significa ceder el terreno a cambios anárquicos, incoherentes, que agregan o eliminan factores sin un modelo racional que los ampare en la consecución de metas y objetivos nacionales.

Los resultados específicos que se pueden anotar son los siguientes:

- a) Creación del sistema nacional de reforma administrativa.
- b) Importancia creciente de la Subsecretaría de la función pública en aspectos fundamentales de la reforma administrativa y de la asesoría de INAP en tal sentido.

### E. Administración de salud

INAP consideró en su momento que era oportuno tomar alguno de los sectores de administración fundamental, como el de salud, para concentrar actividades de investigación y capacitación. El proyecto colaboró ampliamente en este campo especialmente con referencia a actividades de capacitación en planeamiento de salud y de asesoría en el análisis y formulación de estrategias y políticas públicas.

Se han realizado cursos y seminarios de planeamiento bajo la responsabilidad de la Secretaría de Estado de salud pública de la nación con la participación de funcionarios de todas las provincias del país. Se ha observado un marcado déficit de recursos humanos realmente capacitados en el manejo de conceptos y técnicas de planeamiento y programación, así como en el área de administración y organización de servicios de salud.

Se considera que la contribución de INAP y del proyecto ha sido esencial al aportar elementos valiosos, como el método de estudio de casos, utilización de modelos, técnicas de programación y de manejo de proyectos.

Asimismo, fue importante el estudio del proceso de toma de decisiones que arrojó luz sobre el uso de tecnologías fundamentales en el ámbito de las organizaciones públicas.

Es importante hacer notar que los expertos del proyecto han recibido gran número de invitaciones para actuar en actividades de capacitación realizadas por otras instituciones y que ya lo han hecho con la aprobación de las autoridades de INAP. Se destacan en tal sentido las Escuelas de Salud Pública de Córdoba y Santa Fé, la Facultad de Medicina de Rosario, la Asociación Argentina de Educación Médica, el Congreso Argentino de Cirugía, la Asociación de Administradores de Salud de la provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de San Martín conjuntamente con la Universidad Católica Argentina, el Consejo Federal de Inversiones, el Ministerio de bienestar social de Neuquén y otros.

Las conclusiones que se pueden deducir son las siguientes:

1. Se considera como estrategia adecuada seleccionar algún área de administración básica para tomarla como referencia y a efectos de demostración.

2. Se estima que sería necesario profundizar en la formación y capacitación de recursos humanos en tecnologías fundamentales tales como planeamiento y programación teniendo en cuenta la necesidad de conseguir coherencia en las actividades de salud en todo el país.
3. Se piensa que un área particularmente crítica es la que corresponde a la administración hospitalaria debido a la escasez de recursos humanos realmente calificados y a la importancia de las organizaciones de salud tanto por sus objetivos como por la gran cantidad de recursos que manejan.

Los resultados concretos que se pueden anotar son los siguientes:

- a) Formación de masa crítica de funcionarios en la Secretaría de Estado de salud pública de la nación.
- b) Desarrollo de tecnologías básicas de planeamiento y programación en salud.
- c) Capacitación de funcionarios de los gobiernos provinciales en tecnologías de planeamiento y programación.

#### F. Otras actividades

El proyecto ha participado en otras actividades tales como los ciclos de actividades de extensión de INAP, los congresos nacionales de administración pública y la revista de administración pública que edita INAP.

El proyecto ha colaborado mediante aporte de equipo, libros y revistas que pasan a formar parte del material de INAP y que le han permitido llevar a cabo una importante tarea de apoyo a las áreas de capacitación e investigación.

##### 1. Ciclos de actividades de extensión de INAP

La participación consistió en una serie de conferencias sobre temas de administración pública a las que asisten los participantes en los cursos de INAP. En el año 1980 el tema fue: Políticas públicas y análisis de políticas y en el año 1981: Los sistemas de planeamiento. Algunas aproximaciones al planeamiento en la Argentina.

## 2. Congresos nacionales de administración pública

INAP es la Secretaría permanente de los congresos, encargada de los aspectos fundamentales de su organización y ejecución conjuntamente con los gobiernos de las provincias donde se realizan. El proyecto participó activamente en la elección de los temas básicos y en su programación. Asimismo se realizaron aportes consistentes en relatos y documentos que figuran en las publicaciones respectivas.

## 3. Colaboraciones a la revista de INAP

Se ha colaborado con artículos sobre temas esenciales de administración pública, publicados o listos para ser publicados en la revista periódica de INAP.

### G. Conclusiones generales

El examen de los objetivos de desarrollo y de los objetivos inmediatos del proyecto ARG/78/021, así como de la descripción de las actividades a ese fin, sin compararlas con las actividades desarrolladas en realidad, ni con los objetivos logrados, permite llegar a las siguientes conclusiones generales:

1. Se puede afirmar que el proyecto alcanzó más del 90 por ciento de los objetivos y metas propuestos.
2. Se considera que los logros fundamentales ocurrieron en el área de fortalecimiento institucional de INAP, especialmente en lo referente a sus áreas esenciales y a la consolidación del sistema nacional de capacitación y del sistema nacional de investigación en administración pública.
3. Se estima que se ha colaborado eficazmente en la función de asesoría de INAP al SNRA especialmente en lo referente a la creación misma del sistema, al área de servicio civil y administración de recursos humanos y a propuestas concretas de reforma administrativa. Esta función de asesoría de INAP está destinada a adquirir una importancia especial teniendo en cuenta su capacidad de creación de conocimientos científicos y tecnológicos en el área de administración pública y a su potencial de transferencia tanto a nivel nacional como internacional.

4. Se destaca que uno de los objetivos no alcanzados fue la realización de los cursos para altos administradores, que se atribuye a la falta de las normas imprescindibles para que se puedan realizar con plenas garantías de éxito. Sin embargo, se insiste en su imperiosa necesidad para formar un nivel de recursos humanos del tipo de los gerentes superiores de las organizaciones complejas, capaces de transformar las decisiones políticas más agregadas y generales en planes, programas y proyectos operativos. Cuando se alcance este objetivo, dentro del marco de una carrera administrativa basada en el mérito y la capacitación, se dará un impulso verdadero al proceso de cambio en la administración pública. Asimismo, INAP alcanzará plenamente su papel como centro de excelencia con capacidad para promover actividades a nivel regional mediante programas de cooperación técnica horizontal entre países en desarrollo.

## II. RECOMENDACIONES

En este capítulo, se pretende sintetizar un conjunto de propuestas que se consideran adecuadas para consolidar y ampliar los objetivos y metas a los que se llegó durante el período en que se desarrolló la cooperación de Naciones Unidas.

Se incluyen los puntos de vista del asesor principal y se resumen las recomendaciones hechas oportunamente, en sus respectivos informes, por los expertos del proyecto ARG/78/021.

a) Fortalecimiento institucional del Instituto Nacional de la Administración Pública

Como se ha manifestado previamente, el desarrollo institucional de INAP desde mediados de 1976 hasta el presente ha sido excepcional, extendiendo sus actividades más allá del estricto límite fijado por su ley de creación en virtud de las necesidades crecientes formuladas por las autoridades superiores del área. Sin embargo, es oportuno destacar que se ha llegado a esta situación en virtud de las características institucionales de INAP, organismo descentralizado en la órbita de la Subsecretaría de la función pública.

El asunto es, por lo tanto, no solo mantener las funciones fundamentales de INAP en capacitación, investigación y asesoría sino también hacerlo en el ámbito institucional manteniendo las características que han permitido los logros actuales.

Queda entendido, de este modo, que deben mantenerse y consolidarse las funciones básicas.

La capacitación y formación de los funcionarios públicos en servicio es una función que debe asumir la propia administración ya que es esencialmente diferente de otras actividades de formación que realizan, por ejemplo, los organismos universitarios. La mayoría de los países reconoce este hecho y encarga a institutos especializados la formación de sus administradores.

En cada oportunidad que no se ha aprovechado, los hechos han demostrado que, en definitiva, nadie se ha ocupado de tal función y las universidades han seguido formando profesionales que tienen poco que ver con las necesidades de la administración.

La investigación administrativa y organizacional en el campo de la administración pública se está desarrollando bajo la influencia de INAP. Es otra función esencial que constituye la variable de ajuste de cualquier proceso de cambio en el interior del aparato estatal. Aunque la creación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos no es una tarea corta ni espectacular es la única manera de no caer en sistemas cerrados, sin retro-alimentación o que funcionan simplemente por intuición.

Es bien sabido que en las organizaciones complejas se actúa en condiciones de inseguridad. La investigación ofrece medios para reducirla. Finalmente, la función de asesoría es un componente fundamental de las actividades de INAP debido a la acumulación de información que posee y a la alta capacidad de sus recursos humanos.

b) Hacer hincapié en el carácter de centro de excelencia de INAP dándole las condiciones de un verdadero banco de cerebros en el área de la función pública

Es bien sabido que la mayoría de los países desarrollados o con éxito en sus procesos de desarrollo asignan particular importancia a órganos de asesoría de alto nivel, que funcionen como verdaderos centros de inteligencia del aparato estatal. Estos centros se dedican al estudio y análisis de políticas, a los aspectos del planeamiento estratégico, a estudios prospectivos y proyectivos, incorporando nuevas técnicas y procedimientos destinados a proveer información fundamental para poder tomar decisiones.

Aunque el aparato estatal es un sistema muy complejo y de alta estabilidad, sumamente resistente a los cambios, éstos se producen de un modo u otro. Las innovaciones ocurren, las tecnologías se incorporan, las estructuras se modifican. Todo esto puede acaecer sin ordenamiento alguno, por puras iniciativas sectoriales, sin modelos donde incluirlas para que tengan la coherencia imprescindible y alcancen a ser eficaces, por lo menos.

El ideal es que el cambio sea planificado y orientado al logro de ciertos objetivos y metas pre-establecidos.

Es necesario que existan organismos que no estén amenazados permanentemente por el corto plazo y que puedan dedicarse a la producción y acumulación de conocimientos imprescindibles para actuar con racionalidad cuando llegue el momento.

Es necesario dotar a INAP de los recursos imprescindibles para que sea un centro de excelencia, un verdadero banco de cerebros. Para ello no necesita mucho más de lo que ya tiene. Será bastante con completar sus cuadros profesionales y mejorar la información científica y técnica disponible mediante una selección más amplia de libros y, especialmente, publicaciones periódicas bien seleccionadas.

Lo más importante es la actitud de los niveles superiores de gobierno hacia INAP. Sin disminuir la respuesta adecuada a las demandas específicas que se le hacen debería considerarse como un instituto destinado a crear conocimientos científicos y tecnológicos para estar en condiciones de aplicarlos luego a la acción.

c) Estimular las actividades del Sistema nacional de capacitación y del Sistema nacional de investigación en administración pública

Es evidente, a esta altura, el éxito en el desarrollo de estos sistemas que ponen en relación a INAP, a través de sus áreas fundamentales, con los gobiernos provinciales, las universidades y otros centros educativos. El instituto puede actuar como coordinador y promotor de actividades, contribuyendo a la introducción y difusión de conocimientos científicos y tecnológicos en el área de la administración pública.

d) Realizar el curso para altos administradores

Este es uno de los objetivos que, pese a ser ampliamente compartido por las autoridades de INAP y otros órganos de la Subsecretaría de la función pública, no se ha logrado en los términos previstos en el documento del proyecto. Sin embargo, sigue siendo indudable la necesidad de desarrollar las actividades necesarias para alcanzar dicha meta.



Tal como se ha planteado desde el comienzo, esto solo se puede lograr en el marco de un sistema de servicio civil que provea las normas imprescindibles para desarrollar actividades de formación de administradores superiores, con todas las garantías del caso. Esto implica, especialmente, la aprobación de un nuevo escalafón para el personal de la administración que den pautas claras y obligatorias para todo el sistema.

Es importante reiterar que los estudios acerca de este conjunto de normas están prácticamente terminados, y que el proyecto ha participado en su preparación. Pero existen obstáculos de orden fundamentalmente financiero que dificultan su realización, lo que, a su vez, pospone la puesta en marcha de los cursos para altos administradores cuya realización sigue teniendo carácter prioritario si se tiene en cuenta la escasez de personal con formación para gerencia superior en los cuadros de la administración pública.

En tal sentido, es necesario destacar la importancia de los cursos para funcionarios superiores que realiza INAP, que han ido ajustándose paulatinamente a las necesidades de la función que se observaron en el transcurso de los cursos, especialmente en lo referente al manejo de tecnologías de gestión.

Sin embargo, los cursos a que se hace referencia más arriba, prevén la introducción de algunas variantes fundamentales, en materia de selección de participantes y de metodología educativa que permitirían, probablemente, incorporar recursos humanos especialmente valiosos a niveles superiores.

Existe un proyecto en INAP en grado avanzado de elaboración, en el que participaron los expertos del proyecto, que identifica los aspectos fundamentales para la puesta en marcha del curso en cuanto se den las circunstancias de carácter general antes mencionadas: normas en materia de servicio civil, escalafón y carrera administrativa con factibilidad financiera.

e) Lograr el funcionamiento efectivo del Sistema nacional de reforma administrativa

Esta es, sin duda, una de las recomendaciones más difíciles de realizar. Sin embargo, es necesario mencionarla como uno de los aspectos más importantes a considerar, aunque está fuera del área exclusiva de INAP.

Las experiencias en esta materia han sido frustrantes pues se han hecho múltiples intentos sin resultados aparentes. Sin embargo, lo que ha faltado habitualmente ha sido continuidad en las políticas y una fuerte voluntad para introducir el cambio. Durante la reunión de directores de proyectos de administración pública de las Naciones Unidas en América Latina se señaló que era imprescindible la presencia de un tipo de "masa crítica" de factores para que las reformas administrativas fueran viables.

En primer término, se indicó la necesidad de liderazgo del más alto nivel, incluyendo al propio presidente de la nación. Este sigue siendo un factor central. Para que exista planificación global debe existir planificación sectorial y para ello los ministros y secretarías de estado deben participar en el proceso.

Pero, además, debe contarse, a nivel sectorial, con órganos capaces de promover acciones de cambio, ejecutarlas y evaluarlas en intercambio con órganos de igual función en todos los sectores y con órganos centrales capaces de asegurar coherencia a las actividades que se realicen.

Esto es lo que se pretendía cuando se creó el sistema nacional de reforma administrativa, que reproduce otras experiencias nacionales, aunque no exactamente iguales, en el campo del planeamiento económico y social así como modelos realizados en otros países.

Está claro que no existe una organización más apta que ésta para desarrollar un proceso de cambio planificado, coherente y racional.

Las alternativas están a la vista. Ya se ha dicho que los cambios siempre se producen. Se puede permitir que se hagan anárquicamente, por agregación o supresión de organismos, por cambios de estructura que no obedecen a razones de política o función, es decir, como es tradicional en la administración pública, siguiendo impulsos personales meramente

intuitivos, casi siempre condenados a aumentar la confusión por bien intencionados que estén. O bien se trata de intervenir con racionalidad. Para ello se necesitan órganos que planifiquen, ejecuten, evalúen, informen y asesoren al gobierno.

Pueden ser órganos encerrados en compartimientos, sin comunicación entre sí o relacionados dentro de una red que constituye un sistema. Esto se puede adaptar a la forma prevista en la ley 21630 por la que se creó el SNRA o a otra, pero en cualquiera de los modelos teóricos que se elaboren se observarán unidades centrales y sectoriales cualquiera sea el nombre que se les dé: cuerpo de asesores, gabinete, estado mayor, etc.

Por lo tanto, sería altamente oportuno revitalizar la idea de la forma administrativa como proceso de cambio planificado para que el aparato estatal se comportara como un sistema bajo control, con eficacia y eficiencia.

Para ello es imprescindible la voluntad de hacerlo, el liderazgo y un conjunto de funcionarios unidos, identificados y comprometidos en un proceso de este tipo.

f) Puesta en función del sistema de servicio civil

Se usa esta expresión en el sentido de una ordenación normativa de un sector de agentes públicos de acuerdo con los principios de actuación de intercambio de los órganos de personal, neutralidad política de los funcionarios, estabilidad y permanencia y establecimiento de una carrera administrativa basada en el mérito, la capacitación y la experiencia.

En tal sentido, resulta sumamente necesaria la aprobación del escalafón básico del personal de la administración pública nacional, que ha sido elaborado por la Dirección General de servicio civil con la colaboración del proyecto ARG/78/021.

El énfasis en el sistema del mérito para ingresos y ascensos y la apertura de perspectivas profesionales organizadas supone el propósito de contar con agentes capacitados en las tecnologías de gestión fundamentales según los diversos niveles, apoyándose en el concepto de capacitación permanente como elemento central de la carrera administrativa y como factor fundamental de actualización de conocimientos.

Para que el sistema de servicio civil funcione adecuadamente debe ser un subsistema esencial dentro de una organización que comprenda, además, los aspectos de organización y sistemas, de formación y desarrollo de recursos humanos y de investigación administrativa y organizacional que puedan resolver los problemas de estructura y funcionamiento del aparato estatal. Un modelo de este tipo es el SNRA.

g) Hacer hincapié en el desarrollo de la investigación administrativa y organizacional

En el informe se ha puesto de manifiesto este punto por su indiscutible trascendencia.

Es importante distinguir sus dos aspectos fundamentales. Uno da respuesta a las demandas concretas del sistema político asesorando puntualmente. El otro es su función a largo plazo pero siempre con miras a la acción, tratando de adelantarse a futuros acontecimientos previsibles por diversas circunstancias, creando conocimientos científicos y tecnológicos.

No se debe perder de vista el potencial de desarrollo de la cooperación técnica en esta área, si se tiene en cuenta la escasez de grupos organizados para la investigación administrativa y organizacional en América Latina.

Son de especial importancia los trabajos en el campo de las funciones superiores del Estado, políticas públicas y análisis de políticas, planeamiento, programación presupuestaria, descentralización y elaboración de indicadores para medir la productividad del sector público.

Asimismo, es oportuno seguir profundizando en los estudios sobre los recursos humanos del sector público teniendo en cuenta la rica información que se posee a través del censo y del registro permanente de datos.

Es importante insistir en el desarrollo de métodos y técnicas de investigación no utilizadas convencionalmente, de modelos explicativos y predictivos y de instrumentos de medición.

ANEXOS

ANEXO I

EXPERTOS DE NACIONES UNIDAS Y PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO

Expertos Internacionales

<u>Descripción del Cargo</u>	<u>Nombres/Nacionalidad</u>	<u>Período</u>	
		<u>de</u>	<u>hasta</u>
Asesor principal y jefe del equipo internacional de expertos	Aquiles R. Lanza Uruguay	Enero 1979	Diciembre 1981
Experto en racionalización administrativa y análisis de sistemas	Walter Perez Decarolis Uruguay	Enero 1979	Diciembre 1980
Experto en metodología de la investigación	José Sulbrandt Chile	Enero 1979	Diciembre 1979
Experto en administración de recursos humanos	Luis Fdo. Crespo Montes España	Enero 1979	Noviembre 1979

Personal de apoyo administrativo

Asistente administrativa Jr.	Amalia García D. de Chiesa Perú	Enero 1979	Diciembre 1981
Dactilógrafa	Patricia Tello Argentina	Enero 1979	Diciembre 1979

ANEXO II

PERSONAL NACIONAL

<u>Descripción del Cargo</u>	<u>Nombre del Titular</u>	<u>Período</u>	
		<u>de</u>	<u>hasta</u>
Director nacional del proyecto - Presidente INAP	Rizieri A. Rabboni	Enero 1979	Octubre 1981
Director general de capacitación - a cargo	Carlos Asti Vera	Enero 1979	Octubre 1981
Técnicos en capacitación (31)		Enero 1979	Octubre 1981

Anexo II (continuación)

Personal nacional (continuación)

<u>Descripción del Cargo</u>	<u>Nombre del Titular</u>	<u>Periodo</u>	
		<u>de</u>	<u>hasta</u>
Director general de investigaciones del INAP	Isidoro L. Felcman	Enero 1979	Octubre 1981
Técnicos de investigación (24)		Enero 1979	Octubre 1981
Jefe dpto. asistencia y convenios internacionales de la dirección de coop. técnica internacional	a cargo de la Secretaría del directorio del INAP	Enero 1979	Octubre 1981
Jefe dpto. publicaciones y biblioteca	Alberto Morán	Enero 1979	Octubre 1981
Personal de apoyo administrativo		Enero	Octubre

ANEXO III

EQUIPO SUMINISTRADO POR NACIONES UNIDAS

Los aportes fundamentales se realizaron en el marco del proyecto ARG/74/025, quedando limitados en este caso a libros, publicaciones periódicas y material de oficina.

## ANEXO IV

### PUBLICACIONES DEL PROYECTO

1. Proyectos de reforma administrativa en el área de organización y sistemas
  - Simplificación de trámites
  - Sistema de información y orientación al público
  - Compras y suministros
  - Manuales administrativos
2. Seminario de planificación en salud. Ejercicios prácticos.
3. Seminario de planificación en salud. Casos de estudio.
4. Seminario de planificación en salud - Instrumentos y técnicas de programación.
5. Cursos para funcionarios públicos superiores. Casos de estudio.
6. El método de estudio de casos y las posibilidades de su aplicación en cursos de administración para funcionarios superiores.
7. La aplicación del método de estudio de casos y la evaluación del desempeño de los cursantes.
8. Cómo aplicar el método de estudio de casos - Guía práctica.
9. Notas sobre el anteproyecto de ley de régimen jurídico de la función pública.
10. Modificaciones e incorporaciones al texto del anteproyecto de ley de régimen jurídico de la función pública.
11. Criterios básicos para la organización y funcionamiento de la carrera administrativa dentro de la misma escala.
13. Reflexiones sobre el escalafón básico del personal de la administración pública nacional.
14. Escalafón básico de personal de la administración pública nacional.
15. La calificación de funcionarios, cinco cuestiones previas.
16. Nota sobre el alcance y significado del servicio civil.
17. Programa de adiestramiento en servicio para el personal de la Dirección General del servicio civil.
18. Propuesta de un sistema de información de investigaciones y la construcción teórica en el área de la administración pública.
19. Las políticas públicas y el análisis de políticas.