

**INDICES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS PARA LA
EVALUACION DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO
Naciones Unidas**

INDICES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS PARA LA EVALUACION DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Documento de
NACIONES UNIDAS*

I Naturaleza y Enfoque de la Apreciación

Razones para apreciar la Capacidad Administrativa

La apreciación de la capacidad administrativa, al igual que otras actividades de la sociedad, es un fenómeno generalizado, aunque nebuloso. Las apreciaciones impresionistas y viscerales pueden con frecuencia ser contraproducentes y no se puede confiar en ellas como instrumentos para el mejoramiento administrativo. Es importante describir los fines y los tipos de apreciación para destacar su relevancia en cuanto a generar capacidad administrativa para el desarrollo.

La apreciación tiene dos gruesos fines. Uno es el desarrollo de hipótesis, generalizaciones y teorías en administración pública como parte del avance del conocimiento. El otro, es producir cursos prácticos de acción. El primero es de gran interés para los académicos. Podría o no

producir de inmediato lineamientos aplicables. El primero incluye personal calificado, interesado en administración para el desarrollo. Ambos están estrechamente relacionados como instrumentos reales de acción, y por último el análisis debe estar basado en teorías bien formuladas. No obstante, la búsqueda de guías prácticas para la acción debe continuar adelante aún ante la ausencia de teorías elaboradas. En perspectiva a largo plazo, la investigación debe continuar simultáneamente para ambos fines de apreciación.

El avance en el conocimiento teórico sobre administración pública para el desarrollo, basado en la investigación empírica, debe apoyarse primeramente en la información utilizable y disponible a la mano. Por otra parte, los instrumentos de acción para la apreciación podrían comprometer información que sea de uso exclusivo de los analistas y no estar necesariamente disponible para mayor difusión. En otras palabras, las metodologías para la apreciación por parte de personal calificado en el proceso de desarrollo, deben reconocer la necesidad de la confidencialidad de cierta información en un momento dado.

La División de Administración Pública, por la naturaleza de su cometido, debe dar prioridad a la búsqueda de instrumentos de acción para la apreciación. Al mismo tiempo, debe fomentar una mayor comprensión y enfoque a largo plazo para el desarrollo de criterios de apreciación. Estos factores han sido tomados en consideración al sugerir futuros cursos de acción.

La apreciación de un sistema administrativo puede ser de naturaleza histórica. Semejante apreciación es útil en la identificación y proyec-

Este documento fue considerado en las deliberaciones del grupo de expertos reunidos por la División de Administración Pública en Alcalá de Henares, (España).

ción de tendencias. Sin embargo su uso para emitir juicios sobre la capacidad administrativa de un sistema, en un momento dado o para proyectar su curso futuro, debe hacerse con gran cuidado ya que la historia nunca se repite. Siempre hay nuevos factores que no formaban parte de la acción en el pasado.

La apreciación de un sistema administrativo puede hacerse desde muchos ángulos. Puede hacerse desde la perspectiva de procesos y objetivos políticos y legislativos de una nación. O bien desde el punto de vista de dirigentes administrativos quienes son los responsables de las capacidades de sus organizaciones y sistemas. Entidades externas podrían también estar interesadas en apreciar la capacidad administrativa de organizaciones, por una razón u otra. Podría tratarse de un juicio por parte de similares. Los "administrados" también podrían tener su propia apreciación de la administración que coarta sus derechos y bienestar. La apreciación podría basarse en la administración pública como un sistema cerrado con énfasis en la dinámica y atributos intra-administrativos, o bien podría hacerse de acuerdo con las resultantes consecuencias por área de las acciones administrativas.

Para evitar conclusiones erróneas, es importante describir la perspectiva desde la cual se apreciará un sistema administrativo. En la búsqueda de los instrumentos de apreciación mencionados anteriormente, se supone que estos básicamente serán usados por las autoridades supervisoras y por el personal directivo interesado en el aumento de la capacidad administrativa de sus sistemas de administración pública, con el propósito de cumplir las múltiples tareas comprendidas en el desarrollo económico y social.

Desde el punto de vista de las autoridades supervisoras y del personal directivo, la apreciación puede servir dos propósitos de suma importancia: i) Puede suministrar la base para

el fortalecimiento de la capacidad administrativa planificada. ii) Puede servir como un sistema de alarma previsor de manera de facilitar la acción de mantenimiento preventivo y así eliminar o al menos reducir la gravedad de las posibles crisis.

Averiguación y Apreciación

La apreciación es parte de un proceso mayor que podría llamarse evaluación. El primer paso en un análisis es la averiguación, lo que comprende la identificación de variables y la descripción de su situación en un momento dado. Una vez que se ha logrado esto, tiene lugar la apreciación. La averiguación o determinación no comprende juicio alguno acerca de las relaciones causales ni de las acciones correctoras. El caso de la temperatura de una persona significaría la averiguación o determinación. La evaluación tendría que ver con las anomalías de la temperatura, las causas de las anomalías y su posible tratamiento.

En el nivel actual de conocimiento sobre administración pública, es más factible comenzar con un método de averiguación, de determinación, que con uno de apreciación. Todavía no estamos muy bien familiarizados con la relación causa y efecto entre los indicadores administrativos y sus consecuencias por áreas. En parte, la dificultad surge de la relación cerrada y a veces inseparable de la administración pública con su entorno.

La determinación de las variables que forman parte de la capacidad administrativa de un sistema es también importante para establecer un modelo o modelos básicos. En la actualidad no existe un sólo modelo global de administración pública para el desarrollo. Ni es posible que esté en camino debido a los diferentes entornos en los cuales funciona la administración pública. La ausencia de una teoría confiable o de mode-

los básicos ha sido uno de los más grandes inconvenientes del movimiento para el desarrollo de indicadores sociales. La administración pública tiene todavía más dificultades que enfrentar en el desarrollo de tipologías de organización administrativa bajo sistemas sociales y económicos diferentes.

La averiguación o determinación también se presta bien en el trabajo de cooperación técnica y para otras asesorías. Puede servir para señalar la ausencia o el predominio de diferentes variables, posibles consecuencias que emanen de la situación y cursos de acción alternativos para subsanar la situación. Las autoridades supervisoras nacionales pueden entonces continuar con su propia apreciación a la luz de los objetivos nacionales, las prioridades y los recursos.

Averiguación y Apreciación - Enfoques metodológicos

En el desarrollo de metodologías adecuadas para la evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo, es necesario realizar una gran labor. Al hacerlo, hay muchas cuestiones fundamentales que deben ser resueltas. Está la cuestión fundamental de desarrollar conceptos básicos y de definir con precisión la naturaleza y propósitos de la apreciación.

El papel de los sectores público y privado en las economías mixtas y el lugar de la administración pública en las sociedades debe ser delineado y articulado para producir hipótesis comprobables. Espinosos problemas se encuentran involucrados en la administración pública y en los resultados de la gestión.

Estando pendiente la resolución de algunas de estas cuestiones básicas, los esfuerzos pueden continuar experimentalmente para desarrollar índices para la medición de la capacidad administrativa para el desarrollo. Tales esfuerzos serán de naturaleza esencialmente modesta. Esto

significa más bien estudios piloto para mejorar y reformar los índices de evaluación, que instrumentos definitivos para la acción.

Para iniciar el proyecto se sugieren tres enfoques metodológicos. Uno es el enfoque a priori basado en el análisis por facetas. El segundo sería de metodología empírica para realizar análisis de variables. Este enfoque podría prestarse para la extracción simulada del peso de cada variable y las consecuencias de posibles cursos de acción. La tercera metodología posible sería el enfoque de Delphi. Se podrían hacer arreglos para encuestar a través de cuestionarios u otros medios la opinión de eruditos, expertos y profesionales de la administración pública dentro de índices apropiados para la apreciación. En la práctica, los tres enfoques tendrían que realizarse durante cierto lapso para desarrollar un juego consistente de índices de capacidad administrativa. Los profesionales comprometidos en el mejoramiento de la capacidad administrativa, tendrían que recurrir a un enfoque ecléctico tomando algo de todos estos enfoques.

Algunas Advertencias

Corresponde hacer algunas advertencias para asegurar un enfoque realista a la evaluación de las capacidades administrativas para el desarrollo. Algunas de estas ya fueron mencionadas o quedaron implícitas en la sección anterior. A continuación se mencionan algunos de los factores adicionales que deben tenerse presente.

La evaluación de la capacidad administrativa de un sistema presupone la articulación de expectativas respecto al papel y al desempeño de las tareas en la administración pública. Más adelante adopta normas de suficiencia para tales desempeños. Las expectativas tanto como las normas de suficiencia en administración pública pueden variar de un país a otro. Los índices de capacidades administrativas desarrollados

sobre la base de estudios comparativos deben, en consecuencia, aplicarse cuidadosamente.

Una organización o todo un sistema de administración pública podría encararse mediante una variedad de tareas que no siempre son compatibles. Además, las metas organizativas podrían incluir los dos tipos de objetivos: los explícitos y formales como también los implícitos e informales. Mientras que los primeros son conocidos y pueden constituirse en criterios para la evaluación de las capacidades administrativas de un sistema, los segundos, que son difíciles de descubrir, podrían ser más importantes para cualquier apreciación sobre capacidades administrativas.

No siempre es posible aplicar el criterio económico de eficiencia para la evaluación de la capacidad administrativa. En los países en vías de desarrollo, la construcción del Estado, por ejemplo, podría estar antes que todos los otros objetivos. Podría también haber otros criterios sociales que impacten sobre las capacidades administrativas en términos de un estrecho concepto de la eficiencia.

No debe haber índices puramente cuantitativos para evaluar la capacidad administrativa. El concepto de capacidad contiene los dos aspectos: el cuantitativo y el cualitativo. Por lo tanto, además de aplicar algún tipo de índices cuantitativos, el juicio bien informado es fundamental para evaluar la capacidad administrativa de un sistema.

Bajo ciertas circunstancias, los índices formales pueden también resultar engañosos. La capacidad administrativa, en cuanto a recurso escaso, es fundamentalmente de valor social que cumple con las tareas asignadas. En otras palabras, el criterio principal de la capacidad administrativa de un sistema es el grado de efectividad con que el sistema es capaz de cumplir sus tareas y objetivos. En algunos casos puede suceder que

la capacidad administrativa se invierta principalmente en la auto-perpetuación y mantenimiento del sistema. No son pocos los ejemplos de organizaciones que "funcionan bien" pero que no producen resultados. Por otra parte, se ha sabido de organizaciones "caóticas" que han hecho contribuciones significativas en el cumplimiento de metas nacionales. El cambio en la dirección puede, en algunas ocasiones, transformar las capacidades administrativas de sistemas que anteriormente eran considerados faltos de dinamismo.

Las unidades para medir la capacidad administrativa son difíciles de formular en términos operacionales. Aún en la actividad privada, los conceptos de costos, ganancia y beneficios están siendo crecientemente criticados y las unidades tradicionales para su medición están bajo revisión. La administración pública es mucho más compleja. Esta funciona sobre una base política en la cual compiten los objetivos con los programas. Existen limitaciones sociales que no siempre pueden hacerse parte del proceso de evaluación. La perspectiva del tiempo agrega nuevas complejidades. Lo que es deseable y factible en el futuro cercano no podría ser así a largo plazo. La calidad de las políticas públicas es un factor fundamental para los resultados de las acciones administrativas. Por todas estas y otras razones similares, la búsqueda de criterios y de unidades de medición en la administración pública se convierte en un campo altamente complejo y de difícil definición. Aún cuando los criterios y las unidades de evaluación hayan sido formulados, estos deben ser permanentemente revisados a la luz de sistemas de valores cambiantes y de las metas nacionales.

Las organizaciones y los sistemas de administración pública de los cuales forman parte, rechazan los intentos de apreciación de sus capacidades, particularmente por personas de fuera de su organización o sistema. Como el propósito fundamental para el desarrollo de índices para

la apreciación de las capacidades administrativas es capacitar a las organizaciones para mejorar su rendimiento, es importante presentar tales índices como instrumentos de acción propios de las organizaciones o sistemas. Además, las organizaciones burocráticas -dicho sin ningún sentido peyorativo- se formaron primitivamente para realizar actividades rutinarias y no siempre desarrollaron sus capacidades de aprendizaje y adaptación. Uno de los propósitos principales de los métodos de apreciación debiera ser el de estimular las organizaciones a desarrollar el aprendizaje y la adaptación.

Otra de las conclusiones que se pueden extraer de esta situación es la visión de la evaluación de las capacidades administrativas como un ejercicio de amplio espectro, que debiera incluir no sólo índices cuantificables y el ejercicio de un juicio autorizado sino también inventarios de atributos estructurales diferentes y normas reguladoras de sistemas administrativos para el desarrollo.

II Alguna Información y Metodologías Pertinentes

Macro-estudios Comparativos

Muchas disciplinas y organizaciones están preocupadas de la recolección y análisis de información relacionada con el desarrollo nacional. Utilizan diferentes metodologías y cubren diversas clases de informaciones. Algunas de estas metodologías e informaciones podrían ser útiles en el desarrollo de índices de capacidad administrativa para el desarrollo. Sin embargo, no existe un relevamiento sistemático del trabajo de estas disciplinas y organizaciones para extraer materiales aplicables a la administración pública. Esto debiera ser una de las preocupaciones mayores de personas e instituciones interesadas en el desarrollo de metodologías para la apreciación de las capacidades administrativas.

Un área de especial interés a este respecto es la de la macro-política comparativa. Un proyecto noruego, por ejemplo, está recolectando y analizando datos en términos de variables tales como penetración, estandarización, participación y distribución. La penetración incluye información sobre la extensión del aparato administrativo nacional a través del territorio nacional. La estandarización incluye información sobre iglesias, escuelas y medios de comunicación. La participación tiene que ver con el crecimiento y la extensión de las organizaciones, partidos, sufragio y captación de personas por parte de organizaciones y partidos. La distribución involucra la información sobre recursos económicos y beneficios a través de categorías tales como la distribución económica a través de los impuestos, la distribución social a través del bienestar social y la distribución cultural a través de la educación, la salud y otros servicios universalmente disponibles.

Parte de esta información podría ser extrapolada para el desarrollo de índices de capacidad administrativa. Por ejemplo, se podría desarrollar índices de eficiencia en la capacidad de recaudación de los sistemas administrativos. ¿Qué costo tiene esta actividad? (recolección de impuestos, etc) ¿Cuánto se obtiene del sistema? ¿Cuánto de lo obtenido se destina para los funcionarios públicos y cuánto se dedica al desarrollo económico y social de la población en general?

Indicadores Económicos

Naturalmente que la información más completa y fácilmente disponible radica en los indicadores económicos. A pesar de que en su mayor parte esta información no considera las cuestiones relacionadas con las capacidades administrativas, algo de ella, sin embargo, puede utilizarse de manera efectiva en el desarrollo de índices de capacidades administrativas. Por ejemplo, la información económica disponible puede ser

utilizada para determinar el lugar de la administración pública en la sociedad. La información sobre rendimiento está generalmente disponible y puede ser una ayuda en la apreciación de la capacidad administrativa de un sistema.

La utilización de criterios e información económica para apreciar las capacidades administrativas, no está exenta de problemas. El interés básico radica en la clase de criterios que la administración pública quiere aplicar. Por ejemplo, ¿Se medirá el desarrollo en términos de ingreso nacional o mediante alguna otra categoría de producto, tal como el acceso a los servicios de la salud y la educación y/o la distribución del ingreso? La información de carácter económico también tiende a ser, en términos agregados, una unidad de comparación con los países. Esto limita el uso de la información económica para desarrollar índices operacionales para medir y mejorar las capacidades administrativas de organizaciones y sistemas.

Indicadores Políticos y Sociales

Otro proyecto digno de mención es el Manual Mundial de Indicadores Políticos y Sociales. Este manual trae información sobre 133 grandes entidades políticas. El país constituye la unidad de análisis.

Los campos sobre los cuales se ha recopilado información incluyen estructura política y rendimiento, orden público y estabilidad de gobierno, entorno político y características sociales, desarrollo económico y envergadura y relaciones exteriores. Dentro de cada uno de estos campos, se encuentran datos relacionados con índices de capacidad administrativa. Además se recogió información sobre cierto número de funcionarios públicos. No obstante, esta información se consideró no confiable y en consecuencia no está incluida en el libro.

Otra acción importante que se está efectuando es el desarrollo de indicadores sociales. Esto pone énfasis en los resultados de la gestión y exige alejarse de los criterios económicos y pasar a los sociales. No obstante, la labor sobre indicadores sociales está todavía en la etapa conceptual y metodológica. Aunque plantea algunas cuestiones relacionadas con el desarrollo de índices de capacidad administrativa, hasta ahora no ha generado información.

Una de estas cuestiones se refiere al uso de datos sobre rendimiento para medir la capacidad administrativa. Sin embargo, como las relaciones causales no están siempre claras y al relacionar estos dos, el proyecto se torna invariable, sería deseable mantenerlos separados. Al mismo tiempo es necesario hacer una advertencia al realizar esta división arbitraria. El exceso de énfasis sobre índices intra-administrativos podría hacer más bien mecánico el ejercicio y falta de verdadera utilidad. Una solución posible será incluir dentro de los índices de capacidad administrativa, la capacidad de la administración pública de emprender lo que ha sido denominado como información social para el desarrollo. Este concepto es analizado más adelante.

El Uso de la Información Disponible para Apreciar la Capacidad Administrativa

Algo de la información existente puede ser utilizado en el desarrollo de índices y guías para apreciar la capacidad administrativa para el desarrollo. Esto en especial si se trata de averiguación más que de evaluación. Sin embargo, cierto número de calificaciones se aplicaría al uso de la información disponible al momento. La información disponible es en general unidimensional. Un análisis basado en tal información puede conducir a conclusiones erróneas.

La mayor parte de la información es estadística. Existe una diferencia fundamental entre esta-

dística y evaluación. Más aún, la estadística es sólo una forma de información y no siempre cuenta la historia completa. Existen otras formas de información que deben ser intentadas para llegar a una noción de la realidad. La información estadística tiene a menudo algunos prejuicios incorporados. La mayor parte de la información es generada por organizaciones que tienen algún interés en el resultado. Semejante información puede introducir distorsiones no sólo en las categorías en que está recolectada y clasificada, sino también en las situaciones reales dentro de cada categoría.

Los índices y las estadísticas también tienen un carácter anticipatorio. Las organizaciones estudiadas podrían ser influenciadas por las categorías de los índices y de las estadísticas a través de las cuales se pretende medir su capacidad. Los índices y las estadísticas, a menos que sean formulados con gran cuidado y en términos de necesidades sociales legítimamente relevantes, pueden resultar antagónicos con las capacidades administrativas.

III Posibles Enfoques para el Desarrollo de Índices e Inventarios para la Apreciación de la Capacidad Administrativa

La Falta de Modelos y de una Teoría General

La apreciación de la capacidad administrativa para el desarrollo depende de una teoría y modelo aceptables de administración pública. La teoría es un esquema abstracto y conceptual que define las variables de manera sistemática. La teoría acertada contiene un valor predictivo y puede ser utilizada como guía para la acción. Los modelos son construcciones abstractas que tratan de juntar las diferentes variables en una relación coherente. Los modelos pueden ser derivados de sistemas teóricos o de la investigación empírica.

La administración pública para el desarrollo carece de una teoría general o de un modelo como el descrito anteriormente. Tampoco ha desarrollado la cadena completa de relaciones comprometidas en la conversión de los insumos a la administración pública y sus productos, ni tampoco ha formulado una teoría deductiva de su dinámica interna. No obstante, cierto número de relaciones causales ha sido identificado, particularmente en la teoría de la acción social. Los eslabones perdidos están siendo constantemente agregados a la cadena de las relaciones. Consecuentemente, sería correcto decir que, aunque la administración pública carezca de una teoría general, sí posee un considerable conocimiento sobre algunos de sus elementos fundamentales.

Por otra parte, no sería realista esperar el surgimiento de una teoría universal aplicable a la administración pública. Si así se planteara, sería al más alto nivel de generalización. La administración pública es una variable dependiente que toma sus atributos del contexto social y político. Por ende, lo que se necesita es una tipología de sistemas administrativos que pueda entregar una base para la apreciación de las capacidades administrativas de diferentes tipos.

Existe en la actualidad un número de teorías de alcance medio que podrían utilizarse como una base para el desarrollo de índices e inventarios que fortalezcan la capacidad administrativa para el desarrollo. Como la búsqueda de capacidad administrativa no puede aguardar el desarrollo de teorías generales o tipologías, esta acción debe continuar pragmáticamente. Al hacerlo, es importante tomar lo básico y los indicadores probados o por comprobar.

Indicadores Intra-administrativos e Información sobre los Resultados de la Gestión.

Ya que la administración pública es un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí, su capa-

cidad ha de ser determinada en términos de información sobre los logros o resultados de la gestión. Los resultados de la gestión son, sin embargo, el producto de una variedad de factores entre los cuales la administración pública es sólo un elemento. El capital, la tecnología, la dinámica política, el ámbito social están dentro de los muchos factores que influyen en los resultados de la gestión. Resulta difícil establecer la proporción del papel relativo y de la contribución de cada uno de ellos al resultado de la gestión. Por lo tanto, dado el carácter instrumental de la administración pública su apreciación se haría en relación con los resultados de la gestión, pero dificultades prácticas y metodológicas harían tal enfoque casi imposible. En consecuencia, se tienen que hacer algunas suposiciones acerca de la división del trabajo en la sociedad y de las capacidades administrativas apreciadas en términos de los criterios propios de su carácter. Esto significa que, forzosamente, un enfoque práctico de los índices de capacidad administrativa tendría que depender de las medidas intra-administrativas.

La relación entre la administración pública y los resultados de la gestión, tiene también otras dimensiones. La substancia de la administración pública como también la cantidad y la calidad de los recursos disponibles para ésta, surgen del resultado de la gestión anterior. Estos, por lo tanto, también se hacen pertinentes en el aspecto de los recursos de la administración pública.

Los índices

Recurso-producto de las Capacidades Administrativas

Se ha sugerido un número de enfoques posibles para el desarrollo de índices para la evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo. Uno de estos enfoques es la adaptación del esquema recurso-producto.

Enfoque Científico y Social

Otro posible enfoque parte del supuesto de que existe una división elástica del trabajo entre administración pública y otras instituciones en su contribución a los desarrollos económicos y sociales que se han planificado. Sin embargo, algunas contribuciones son propias de la administración pública.

Modelo Analítico para Sistemas Generales

Para superar algunas dificultades implícitas en el desarrollo de índices de capacidad administrativa mencionados anteriormente, se ha sugerido emplear el modelo analítico para sistemas generales. También existen otros modelos tales como el Modelo General de la Teoría de la Decisión (incluyendo el modelo estratégico en su forma más amplia) que podrían ser útiles para este propósito. De cualquier forma, la evaluación involucra una función de información y una función de mejoramiento. Estos modelos podrían ser usados incluso prescindiendo de una teoría global de la administración pública. Estos modelos se prestan para realizar simulaciones mediante las cuales se pueden apreciar usos de acción alternativos.

El modelo analítico para sistemas generales está enfocado al estudio de metas y objetivos, políticas y medios, organizaciones y gestión, recursos y evaluación. Para que resulten prácticas, las metas, objetivos y políticas deben ser restablecidas en términos operacionales. Así por ejemplo, las metas de la administración no pueden establecerse simplemente como "desarrollo nacional" o "progreso económico y social". Ellas deben establecerse en términos más concretos tales como producción de X unidades de bienes o servicios.

IV Curso de Acción Propuesto

Habiéndose estudiado la naturaleza y enfoque del tema, así como las metodologías y antecedentes disponibles, se propone a continuación un programa de acción de cuatro partes. Este programa contempla: i) preparación de un Manual de Indicadores Administrativos; ii) formulación de una guía para la recolección de datos e información adicional; iii) preparación de lineamientos para la apreciación; iv) estudios de campo. Cada una de estas partes se explicará brevemente a continuación.

i) Manual de Indicadores Administrativos

El Manual de Indicadores Administrativos será similar al Manual Mundial de Indicadores Políticos y Sociales que se mencionó anteriormente. El propósito de este Manual será el de iniciar la recopilación de datos sobre sistemas de administración pública. Estos datos serán analizados por medio de estudios comparativos a fin de formular generalizaciones e hipótesis que luego se someten a test de comprobación. Este Manual haría posible además, discernir tendencias en el desarrollo administrativo bajo diferentes condiciones políticas y sociales.

El Manual estará basado en datos producidos y disponibles en fuentes públicas. Una cantidad considerable de información puede obtenerse de estudios relacionados con el tema que actualmente se encuentran en ejecución en diversos centros de investigación y estadística. También es posible obtener información adicional de parte de los países. En todo caso, se requiere un importante esfuerzo de búsqueda y recolección para examinar los materiales disponibles y formular un diseño sinóptico del Manual.

El Manual tratará los indicadores con un sentido orientado hacia la investigación. Seguramente la información recopilada dará pie para

formular ciertas hipótesis y marco de referencia para el análisis. Sin embargo, estos no serán empleados como instrumentos definitivos para la apreciación de la capacidad administrativa de los sistemas de administración pública. Básicamente el Manual será un proyecto de largo alcance destinado a desarrollar una serie periódica de datos y a comparar sistemas administrativos completos. Este proyecto de desarrollo de índices para la apreciación de capacidades administrativas tendrá en su debido momento una importancia muy significativa.

ii) Guía para la Recolección de Datos e Información Adicional

Esta parte está estrechamente relacionada con la anterior. En realidad es una faceta del mismo tema. El objetivo de esta guía sería la identificación de datos que son considerados relevantes para la averiguación o determinación de la capacidad administrativa, pero aún no está disponible. Puede existir un determinado tipo de datos e información que son importantes para este propósito pero que no generan o no se actualizan por parte de los sistemas administrativos nacionales. El objetivo de esta guía será sugerir a los sistemas administrativos nacionales ciertas categorías de información cuya recopilación resultará útil para el desarrollo de indicadores administrativos.

Por lo general, los datos estadísticos disponibles en el área de información y resultados son insuficientes. Dado que el concepto de capacidad administrativa es relacional por la naturaleza, es importante disponer de información en el área de resultados. Esta guía debería sugerir medidas para desarrollar dicha información.

iii) Lineamientos para Realizar la Apreciación

Mientras que las dos partes anteriores se carac-

terizan por ser de largo alcance y de interés indirecto para las personas preocupadas por elevar las capacidades administrativas para el desarrollo, los lineamientos para realizar la apreciación deben adecuarse para satisfacer sus necesidades. El proyecto debiera recibir una alta prioridad en el contexto de los costos ocasionales dentro del área de trabajo de la División de Administración Pública.

El primer paso en la formulación de lineamientos de apreciación debiera ser la preparación de un Manual de Administración para el Desarrollo. El Manual debiera seguir las pautas de la División de Administración Pública establecidas en 1951 con la publicación del documento "Normas y Técnicas en Administración Pública" y del documento de 1961 titulado "Manual de Administración Pública". Ambos Manuales cumplieron un útil propósito para la época en que fueron publicados e incluyen listas para el examen del desarrollo de las capacidades administrativas de acuerdo a la forma en que se entendía el problema en aquel tiempo.

El Manual de Administración para el Desarrollo debiera tomar en cuenta el progreso habido en disciplinas relacionadas con el tema, la información empírica actualmente disponible sobre diferentes sistemas administrativos y la experiencia acumulada en programas de reforma y mejoramiento administrativo. Debería incluir una encuesta a docentes y expertos con experiencia de campo para identificar elementos claves de la administración para el desarrollo. Debería profundizar sobre conceptos tales como sistemas de aprendizaje adaptados. Puesto que desarrollo implica cambio, los lineamientos deberían prestar especial atención a la administración del cambio.

Junto con el Manual de Administración para el Desarrollo, debería iniciarse una labor de desarrollo de instrumentos de apreciación para su empleo por parte de las autoridades superviso-

ras. Tales instrumentos pueden ser desarrollados sobre la base del enfoque analítico que proporciona el Modelo de Sistemas Generales y de otros modelos de decisión mencionados anteriormente.

Las autoridades supervisoras también deberían ser asistidas en el desarrollo de sistemas de seguimiento para la implementación del cambio planificado, así como para conocer las consecuencias de esta acción. Los sistemas de seguimiento pueden involucrar determinada información que es sólo para el uso de las autoridades supervisoras. También es importante diseñar procesos administrativos para efectuar el seguimiento de las consecuencias sin que sea necesario esperar la llegada de todos los datos e información pertinente.

iv) Estudios de Campo

La importancia de la investigación empírica no puede ser sobreenfatizada para fines de identificar y probar índices de capacidad administrativa. Por lo tanto procede realizar trabajos sobre estudios de campo, concurrentemente con otros estudios propuestos.

Los estudios de campo, *inter-alia*, deberían esforzarse en desarrollar perfiles de la administración pública nacional. Lamentablemente estos perfiles no están disponibles actualmente en una cantidad considerable de países. Parece ser que han sido considerados fuera de moda dándose preferencia a estudios de corte más teórico y analítico. El desarrollo de perfiles nacionales de administración es importante no sólo para articular las principales dimensiones y problemas de los sistemas administrativos para su empleo por parte de sus autoridades supervisoras y personal gerencial, sino además, para proveer una base para el análisis comparativo.

Otros estudios de campo podrían incluir tests de comprobación de los lineamientos para la apreciación y el desarrollo de los sistemas de se-

guimiento mencionados anteriormente. Inevitablemente los estudios de campo deberán formular sus bases conceptuales a partir del conocimiento actualmente existente, pero a su debido tiempo ellos facilitarán el progreso y reformulación de los marcos conceptuales.

Los estudios de campo pueden ser tomados como parte integral de los programas de reforma administrativa. La iniciación de los programas de reforma administrativa implica generalmente que existe insatisfacción respecto a las capacidades administrativas disponibles y esto a menudo indica que existen condiciones receptoras para la innovación y el cambio. Para que un programa de reforma administrativa sea significativo, resulta esencial disponer de criterios e indicadores explícitos; ambos marchan juntos.

Las Naciones Unidas han prestado asistencia a una cantidad de países en desarrollo en el establecimiento de escuelas e institutos de administración pública. También se ha impulsado el desarrollo de una serie de instituciones regionales que se preocupan de la administración para el desarrollo. La labor de investigación es una de las principales funciones de estas instituciones y por lo tanto ellas representan una fuente importante para desarrollar índices administrativos. Ellas deberían ser estimuladas a realizar investigaciones de acuerdo a los lineamientos señalados en los párrafos anteriores. Las Instituciones en diferentes países pueden ser unidas por medio de una red de información, que estaría a cargo de la División de Administración Pública. El desarrollo de una red de información puede contribuir de manera muy importante al desarrollo de índices administrativos mediante la recolección de datos comparables y el análisis de aspectos paralelos de la administración pública.

V Categorías de Indicadores Ilustrativos

Existe una cantidad de indicadores aplicables a las capacidades administrativas. Existe información disponible sobre algunos de estos indicadores, y ello puede ser incluido en el Manual de Índices Administrativos. La información relativa a otros indicadores deberá ser desarrollada y constituirá el objetivo de las guías para recolección de información adicional. Dado que hasta el presente no existe un seguimiento sistemático de la información disponible, las categorías de indicadores que se señalan a continuación no implican un orden de precedencia que necesariamente se deba seguir. Esta tarea tendrá que ser realizada en forma empírica.

Estos indicadores se señalan con propósitos únicamente ilustrativos. Algunos podrían ser difíciles de hacerlos operativos. En otros casos, el costo ocasional puede ser excesivamente alto. Aquí se sugieren como un punto de partida para desarrollar categorías de índices.

Indicadores de Resultados por Área y Desarrollo de Información

Dado que la principal tarea de la administración pública es el desarrollo nacional, es lógico iniciar el análisis de su capacidad en términos de índices basados en la información para el desarrollo, los resultados de la gestión. Sin embargo, el tema en su conjunto requiere un examen minucioso y de mejoramiento.

Entre los índices de capacidad administrativa correspondientes a esta categoría, se pueden mencionar los siguientes: a) organizaciones de recolección de información, b) calidad, disponibilidad y facilidad de acceso a la información, c) arreglos para la retroalimentación de la información y los procesos, d) información social, e) información económica.

Posición de la Administración Pública en la sociedad

- a) Ingresos y gastos gubernamentales y participación en el Producto Nacional Bruto.
- b) Cantidad de empleados públicos como porcentaje de la población, total de la fuerza de trabajo, etc. (Servicio Civil, fuerzas armadas, empresas públicas, gobiernos locales, etc.).
- c) Tamaño y proporción del sector público en comparación al sector privado.
- d) Medida del grado de centralización, integración.

Indicadores Estructurales

- a) Grupo Central de Conducción, incluyendo los aparatos de planificación y elaboración de políticas.
- b) Ministerios, departamentos y otras unidades organizacionales.
- c) Organizaciones de administración económica.
- d) Marco legislativo.
- e) Marco jurídico.

Indicadores de Recursos

- a) Planificación de metas y grado de cumplimiento.
- b) Presupuestos públicos - metas y logros.
- c) Presupuestos de gastos corrientes en comparación a presupuestos de gastos de capital.
- d) Recaudación de ingresos públicos - costos y niveles.

- e) Servicios de apoyo logístico.

Indicadores de Procesos

- a) Extensión y etapas de los procesos intradministrativos.
- b) Extensión y etapas en los procesos de formulación e implementación de la política de planificación para el desarrollo.
- c) Agilidad en los servicios públicos.

Indicadores de Personal

- a) Comparación del Servicio Civil en términos de servicios gerenciales, profesionales, técnicos y de otras clases de servicios.
- b) Condiciones de los Servicios incluyendo comparaciones de remuneraciones, derecho de negociación, etc.
- c) Rotación de personal incluyendo la movilidad entre el sector público y el sector privado.

Indicadores Interfásicos

- a) Velocidad de respuesta (también ver "indicadores de procesos" c)
- b) Transacciones con el público incluyendo la disponibilidad, accesibilidad y nivel de uso real de los servicios públicos.
- c) Actitud hacia el público.
- d) Tiempo de atención.
- e) Información al Público.
- f) Número de quejas.
- g) Número de normas.

Indicadores de Aprendizaje y Adaptación

- a) Organizaciones de investigación y entrenamiento.**
- b) Universidades y organizaciones profesionales.**

- c) Estudios generales de actitud frente al desarrollo y al cambio.**
- d) Motivación y falta de motivación para la innovación.**