

ADMINISTRACION PUBLICA EN EL SECTOR SALUD PARA EL DECENIO 1980-1990. IV. PROBLEMAS Y TENDENCIAS EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y EN AMERICA LATINA¹

Marcos Kisil²

Con miras a esclarecer la función de la administración pública en el decenio actual, se describe un estudio que se realizó en Estados Unidos de América durante el pasado decenio y se aplican sus conclusiones a los países en desarrollo de América Latina. Asimismo, se toman en cuenta algunas variables que inciden en la organización de la administración pública en dichos países, entre ellas el problema rural, el empleo de la tecnología, la función del Estado y la evolución de la estructura social y del contexto político.

Introducción

En 1971, la Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos de América realizó un ejercicio Delphi sobre los acontecimientos que afectarían a los servicios públicos en el decenio 1970-1980 (1). Dicho ejercicio consiste en una técnica de investigación que permite conocer la opinión de un grupo de expertos sobre un tópico particular. La finalidad era refundir las opiniones de los miembros de un grupo de dirigentes bien informados, con respecto a las características del servicio público de Estados Unidos durante el decenio que

había comenzado en 1970. Si bien el estudio se llevó a cabo en el contexto estadounidense, resulta interesante la aplicación de sus conclusiones a otros países, como por ejemplo las naciones en desarrollo de América Latina. Por otra parte, dado que el mismo estaba esencialmente orientado hacia el interior de los servicios públicos y de su dinámica como organizaciones de carácter público, al abordar el caso latinoamericano importa prestar cierta atención al contexto en que se sitúan las organizaciones públicas. Para tal fin se abordarán tres cuestiones acerca de las cuales deben hacerse previsiones: los problemas rurales, la incorporación de nuevas tecnologías y la participación creciente del Estado en la economía nacional.

El ejercicio Delphi en Estados Unidos de América

El estudio abarcó cuatro elementos principales de análisis que planteaban problemas a la administración pública de

¹ Este artículo es el cuarto de una serie de cinco que se publica en el *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*. El primero, que se refiere al fundamento teórico de la administración pública, se publicó en el Vol. 92, No. 3, 1982; el segundo, que contiene un examen comparado de tres paradigmas de administración pública, apareció en el Vol. 92, No. 4, 1982; el tercero, que considera a la administración pública como profesión o como disciplina académica, se incluyó en el Vol. 92, No. 5, 1982, y el quinto, que trata la relación entre el gobierno y el mercado, se publicará en el Vol. 93, No. 1, 1982.

² Fundação Getúlio Vargas y Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo, Brasil. Dirección postal: Avda. Dr. Eneas Carvalho de Aguiar 255. Caixa Postal 8091, São Paulo, S.P., Brasil.

Estados Unidos de América, a saber: 1) la presión en favor de la centralización o de la descentralización; 2) la sindicación del personal de los servicios públicos; 3) el aumento de la participación de los ciudadanos, y 4) las repercusiones de los cambios tecnológicos.

Presiones a favor de la centralización o de la descentralización

Según el estudio, las principales presiones a favor de una mayor centralización obedecían a los deseos de hallar soluciones nacionales a problemas públicos complejos, de determinar la política nacional fundándose en normas uniformes y de ejercer un control público efectivo. Por otra parte, existía una tendencia a la descentralización que consideraba la devolución de varias funciones gubernamentales a los órganos de gobierno más próximos a las comunidades. Chapman y Cleaveland estiman que la insistencia en el control local no es del todo incompatible con la tendencia hacia la centralización (2). Para ellos, los esfuerzos en pro de la descentralización se han registrado sobre todo en los sectores de prestación de servicios. En este sentido, las tendencias hacia la centralización o hacia la descentralización pueden compaginarse mediante una nueva definición del cometido del gobierno federal y del gobierno de los estados en relación con el gobierno local. Las instancias más altas de gobierno podrían ejercer las funciones siguientes: determinar la política general, definir normas nacionales uniformes y guías para la programación, y evaluar la información generada en el nivel de la prestación de servicios. En cambio, al gobierno local incumbiría en forma directa la prestación de servicios en su demarcación local exclusivamente, observando los principios de la descentralización gracias al diálogo periódico con los que reciben el servicio, la posibilidad

de establecer centros apropiados para la prestación de servicios locales, y la insistencia en ajustar la calidad y cantidad del servicio a las necesidades de los beneficiarios.

Sindicación del personal de los servicios públicos

Según Chapman y Cleaveland, la creciente sindicación de los funcionarios podría tomar las dos direcciones siguientes (2, pág. 360): la presión que ejercen los sindicatos se encaminaría a atender las necesidades especiales de sus miembros y a extender su influencia, y se ejercerían presiones profesionales sobre el funcionario público con el fin de alentar un comportamiento que realzara la categoría de la profesión y permitiera al sindicato extender su control a otros procesos laborales esenciales.

De cualquier forma, la burocracia del sector público debe considerar esta influencia con objeto de seguir esforzándose por obtener una fuerza de trabajo leal y entregada a su tarea, con conciencia del servicio y del interés públicos.

Aumento de la participación de los ciudadanos

La participación de los ciudadanos es el ideal de la sociedad democrática. Sin embargo, el empuje que supone esta participación va mucho más allá de la simple votación. Los servicios públicos han de hacer frente a grupos de presión, a la intervención de los medios de comunicación de masas, a las influencias que ejercen los poderes ejecutivo y legislativo, y también a las decisiones de los tribunales en caso de pleito, como por ejemplo el de la igualdad de derechos. La sindicación entre los funcionarios y el activismo entre los ciudadanos que son clientes de organismos públi-

cos, impulsos que se refuerzan mutuamente, vienen a politizar el proceso administrativo público. Como consecuencia, los funcionarios de dichos organismos resultan más vulnerables a las presiones que se ejercen tanto desde fuera como desde dentro de ellos.

Las repercusiones de los cambios tecnológicos

La tecnología influye en primer lugar en la naturaleza de las tareas que han de efectuarse, y en segundo lugar en la formación, experiencia y orientación que se requiere de los funcionarios públicos, las cuales afectan a la capacidad de éstos para desempeñar su cometido. Otro factor importante es el del impacto de la nueva tecnología en la combinación de las funciones del sector público y del sector privado y en las lindes entre uno y otro. Las empresas privadas, tanto las que tienen fines lucrativos como las que no, se dedican a realizar funciones públicas. Las repercusiones que esto tiene en la naturaleza del servicio público—movilidad entre el sector privado y el público y posibles zonas de competencia entre ambos—son puntos que merecen dilucidarse.

Se considera que los elementos que acaban de analizarse afectan a cuatro aspectos importantes de la administración pública en EUA: la organización de funciones ejecutivas, la fuerza de trabajo de los servicios públicos, el proceso administrativo, y los propios administradores.

La organización de funciones ejecutivas

Chapman y Cleaveland (1) estiman que en los próximos años se producirán ciertos cambios radicales en las organizaciones de carácter público. Entre estos cambios cabe mencionar:

- disminución de la verticalidad y de los grados jerárquicos;
- mayor utilización de grupos de personal temporero compuestos de personas especialmente calificadas para efectuar una tarea y que se disuelven una vez terminada ésta;
- las tendencias hacia la descentralización y hacia una mayor participación tornarán más difícil y complejo el control de los programas públicos;
- se prestará mayor atención a la planificación;
- la responsabilidad resultará más difusa debido al aumento del número de personas que intervendrán en el proceso de toma de decisiones así como a la desaparición progresiva de los límites entre el sector público y el privado en la realización de programas públicos.

La fuerza de trabajo de los servicios públicos

En lo que respecta a la fuerza de trabajo de los servicios públicos se observan, entre otras, las siguientes tendencias:

- hay una mayor preocupación por la adquisición de nuevos conocimientos teóricos y prácticos por parte de los funcionarios en todos los niveles;
- los funcionarios tienen más oportunidades para poder expresarse y actualizarse;
- existe más movilidad del personal, ya sea en los distintos organismos y niveles de la burocracia gubernamental como entre los sectores público y privado;
- se manifiesta una mayor politización.

El proceso administrativo

Se prevén cuatro cambios que influirán en el proceso administrativo. En primer lugar, se supone que habrá nuevas nor-

mas de eficiencia y de responsabilidad que permitan evaluar las repercusiones sobre los servicios prestados, así como el proceso por medio del cual se adoptan decisiones sobre programas públicos; en segundo lugar, el proceso administrativo habrá de ser más abierto, es decir que podrán observarlo o participar en él personas, grupos e instituciones diversos; en tercer lugar, cuando asuntos públicos complejos conciernan a muchos grupos y susciten opiniones muy divergentes, podrá sobrevenir una disminución de la capacidad del servicio público para atender esos asuntos; en cuarto lugar, se supone que habrá una apreciable expansión de la labor de planificación, que llevará a tener más en cuenta las consideraciones tanto políticas como administrativas del proceso de planificación, a responder más a ellas y a integrarlas más.

Los propios administradores

Chapman y Cleaveland (1) identifican las tres siguientes funciones del futuro administrador público: coordinador y mediador, negociador y político, y agente impulsor del cambio. Algunas de las razones por las que el administrador se convierte en un coordinador son el mayor grado de instrucción de los empleados, la mayor especialización y el aumento de la autoridad basada en los conocimientos teóricos y técnicos. La función de mediador se origina en la creciente variedad de especialidades que se relacionan entre sí y que son necesarias para efectuar una tarea concreta, lo cual requiere una mayor aptitud para combinar la labor de distintos especialistas de manera productiva. El administrador público estará sometido a presiones políticas muchísimo más fuertes. Es probable que tenga que enfrentarse a grupos competidores de ciudadanos organizados que estén en pugna. Por eso, el administrador habrá de desempeñar el papel de negocia-

dor y de político. El ritmo de los cambios, la complejidad creciente de los mecanismos institucionales y la desaparición de la jerarquía tradicional exigirán que el administrador público se adapte a dichos cambios y que esté actualizado sobre las nuevas tendencias.

Validez del ejercicio Delphi para América Latina en el decenio 1980-1990

No cabe duda de que los resultados del ejercicio Delphi correspondiente al decenio 1970-1980 siguen siendo válidos para la década siguiente en el ámbito estadounidense. Corresponde ahora analizar su validez con respecto a la administración pública latinoamericana. En primer lugar, se procurará averiguar de qué forma se adaptan los resultados del ejercicio Delphi a la situación de la administración pública en América Latina.

- Centralización frente a descentralización. La adopción de una ideología del desarrollo, unida a la instauración de gobiernos fuertes, conduce a una gran centralización del proceso de toma de decisiones sin contrapartida alguna en forma de tendencia hacia la descentralización. A raíz de ello, las instancias más altas del gobierno, además de determinar la política general y definir normas nacionales, intervienen en la gestión de la prestación de servicios.
- Sindicación del personal de servicios públicos. La sindicación es relativamente escasa en América Latina; de hecho, entre los funcionarios públicos, ni siquiera existe.
- Participación de los ciudadanos. Los fundamentos de la participación de los ciudadanos se hallan en los principios filosóficos en que se asienta la democracia. La existencia de gobiernos fuertes ya de por sí supone la ausencia de participación ciudadana en el proceso de toma de deci-

siones, por lo menos en la definición de políticas y prioridades nacionales.

- Repercusiones de los cambios tecnológicos. La influencia de estos cambios es muy grande en los países en desarrollo de América Latina, en aspectos tales como urbanización, esperanzas sociales, etc.

Después de la revisión de las principales dificultades que ofrece la aceptación de las conclusiones del ejercicio Delphi para los países de América Latina, es necesario considerar algunos de los problemas que afronta la administración pública de dichos países en el decenio 1980-1990. Entre otros, se destacan el problema rural, el tecnológico y el que plantea la necesidad de controlar la acción de un Estado intervencionista.

El problema rural

En sentido amplio, los problemas rurales que se plantean en los países de bajos ingresos, como los de América Latina, estriban en el aumento de la producción agrícola y en la satisfacción de las necesidades básicas en la vida rural. En sentido estricto, dichos problemas se refieren a cobertura de salud, educación, obras públicas, organización social y administración local. No hay descripciones generales que se puedan aplicar al conjunto de las zonas rurales de los países menos desarrollados; no obstante, se pueden señalar los rasgos siguientes:

- agricultura de subsistencia y poco tecnificada;
- ausencia o escasez de servicios de salud modernos y de medidas eficaces de saneamiento del medio;
- población rural tradicionalista y con altos índices de analfabetismo;
- persistencia de relaciones de tipo feudal, con la consiguiente actitud de acatamiento pasivo y de espera de la acción del gobierno, por parte de la mayoría

de la población rural, incluso para la solución de problemas de interés local.

Cambios tecnológicos

Nadie pone en duda que los avances tecnológicos tienen una importancia decisiva para el mejoramiento de la situación económica de los habitantes de las zonas menos desarrolladas. En cambio, no hay acuerdo completo acerca de los problemas que acarrea la adopción de tecnologías que permitan el uso de los recursos disponibles con la mayor eficacia posible, a fin de conseguir el crecimiento deseado. En dichas zonas, la mano de obra no especializada casi siempre es abundante; por el contrario, los conocimientos técnicos y los bienes de capital son relativamente escasos. Por otra parte, el empleo de la tecnología está determinado por la medida en que ésta se adecue a los recursos disponibles y a los objetivos de desarrollo propuestos.

Control del Estado intervencionista

A partir de 1930, se observa una intervención directa del Estado en las economías de los países latinoamericanos. No obstante, la aptitud de los gobiernos para llevar a cabo una acción autónoma ha ido en disminución. James Malloy resume este sistema diciendo que la realidad persistente ha sido el establecimiento de Estados teóricamente grandes y poderosos, pero en la práctica débiles (3). Asimismo, la existencia de una fuerza especial que media entre los lineamientos generales de la política del gobierno y sus acciones concretas, constituye un obstáculo que impide al Estado ejercer su control. En efecto, los grados intermedios de la burocracia pueden evitar una supervisión efectiva, lo que conduce a la situación paradójica de una centralización sin control.

La administración pública en América Latina durante el decenio 1980-1990

En América Latina, la administración pública para el decenio 1980-1990 está condicionada por los siguientes elementos fundamentales: la ideología del desarrollo, la función del Estado, los cambios que se produzcan en la estructura social, y las transformaciones que tengan lugar en el contexto político.

La ideología del desarrollo

Aunque el concepto de desarrollo ha ido evolucionando con los años, la clave del desarrollo continúa siendo el progreso económico. Así, algunos países lograron mejorar su situación económica gracias a una decidida política de industrialización. Sin embargo, este progreso económico no estuvo acompañado de un desarrollo social y político, lo cual resultó en una desigualdad creciente en la distribución del ingreso, la disminución de la participación política, el deterioro de las condiciones de vida y una diferenciación cada día mayor entre zonas urbanas y rurales. En consecuencia, la ideología del desarrollo debe ser revisada atendiendo a las futuras demandas de bienes y servicios y teniendo en cuenta de una manera más equitativa los tres componentes del desarrollo: el económico, el político y el social.

Función del Estado

La participación creciente del Estado significa sin duda una verdadera preocupación en el decenio 1980-1990. Dicha participación tiene dos aspectos: el cualitativo y el cuantitativo. El aspecto cualitativo se refiere a una participación más amplia en nuevas funciones por conducto de instituciones y organizaciones también

nuevas. En cuanto al aspecto cuantitativo, el aparato estatal se convertirá en una inmensa burocracia, y dará lugar a un problema sumamente grave para el futuro de la administración pública.

La estructura social

Esta cuestión abarca varios aspectos, entre ellos los que siguen:

- los cambios que se produzcan en la estructura de las clases sociales, a partir del crecimiento de la clase media, traerán consigo nuevas aspiraciones y demandas, basadas en nuevos valores;
- la persistencia de altas tasas de natalidad provocará una mayor demanda de bienes como alimentos, vivienda y vestido, y de servicios como educación, salud pública y seguridad social;
- el proceso cada día más pronunciado de urbanización vendrá a agravar los problemas de transporte, abastecimiento de agua, saneamiento, delincuencia, etc.

El contexto político

Los cambios que se produzcan en el presente decenio en el contexto político de los diversos países latinoamericanos serán de suma importancia, ya que incidirán en la adopción de una serie distinta de valores o de una nueva ideología.

Conclusión

Se puede afirmar que algunos de los resultados del ejercicio Delphi que se relacionan con los servicios públicos seguirán siendo válidos para América Latina en el decenio 1980-1990. No obstante, las modificaciones más significativas que se produzcan en la administración pública provendrán de factores externos a ella, tales

como el mantenimiento de la ideología del desarrollo como marco de referencia, la intervención cada vez mayor del Estado y la evolución de las estructuras social y política.

Si, como afirma Gullick (4), la administración pública como rama de los conocimientos y de estudio, y todavía más como materia docente, demoró en comprender el significado de este cambio revolucionario de la historia americana, también en América Latina la administración pública ha tardado en amoldarse a los cambios. Sin embargo, el decenio 1980-1990 exigirá que la administración pública asuma una función muy activa; al respecto cabe esperar que las previsiones que se formularon en este trabajo puedan ser de utilidad para esclarecer esa función.

Resumen

En 1971 la Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos de América puso en práctica un ejercicio Delphi para conocer la situación de la administración pública al comenzar el decenio 1970-1980. En dicho estudio se consideraban cuatro elementos de análisis, a saber, la presión a favor de la centralización o de la descentralización, la sindicación del personal de los servicios públicos, el aumento de la participación de los ciudadanos y las repercusiones de los cam-

bios tecnológicos. A su vez, estos elementos influían en los siguientes aspectos de la administración pública: la organización de las funciones ejecutivas, la fuerza de trabajo de los servicios públicos, el proceso administrativo y los propios administradores.

Después de analizar los resultados del estudio y concluir que en Estados Unidos de América los mismos siguen siendo válidos para el decenio actual, se procura averiguar de qué forma dichos resultados pueden adaptarse a la administración pública de los países latinoamericanos. Para ello se aplican los cuatro elementos de análisis que se describieron en el contexto estadounidense, a la vez que se consideran algunas variables propias de los países en desarrollo de América Latina, como son el problema rural, la utilización de la tecnología y las formas que adoptan los gobiernos a partir de 1930.

Por último, cabe señalar que los cambios que se produzcan en la administración pública latinoamericana en el presente decenio, tendrán su origen en factores externos tales como la forma que adopte la ideología del desarrollo, la función que asuma el Estado y los cambios que sobrevengan en la estructura social y en el contexto político. Por su parte, estos cambios requieren de la administración pública una rápida adaptación, si se pretende que ella cumpla su cometido con eficiencia. ■

REFERENCIAS

1. Chapman, R. L. y Cleaveland, F. N. *Meeting the Needs of Tomorrow's Public Service: Guidelines for Professional Education in Public Administration*. Washington, D.C., National Academy of Public Administration, 1973.
2. Chapman, R. L. y Cleaveland, F. N. The changing character of the public service and the administrator of the 80's. *Public Adm Rew* 33(4):358-366, 1973.
3. Malloy, J. Citado en: Bayley, J. J. Presidential

control of the extended state in Latin America. *Dev Dig* 15(4):34, 1977.

4. Gullick. Citado en: Mosher, F. C. ed.

American Public Administration: Past, Present, Future. University of Alabama Press, 1975. p. 264.

Public administration in the health sector for the decade 1980-1990. IV. Problems and trends in the United States of America and in Latin America (Summary)

The National Academy of Public Administration of the United States conducted a Delphi exercise in order to obtain an evaluation of the status of the public administration at the beginning of the decade 1970-1980. Four factors were analyzed in the study: pressures pro centralization or pro decentralization; unionization of public-service employees; increased participation of citizens, and impacts of technological change. These elements, in turn, affected the following aspects of public administration: the organization of executive responsibility; public-service labor force; the administrative process, and the administrators, themselves.

After an examination of the results, which led to the conclusion that these points were equally valid in the United States for the present decade, consideration was given to how

they might be adapted to public administration in the countries of Latin America. For purposes of analysis, the four elements described above were applied, taking into account, however, certain variables particular to Latin American developing countries, such as the rural problem, the utilization of technology, and the forms adopted by governments since 1930.

Lastly, it is pointed out that changes that may occur in public administration in Latin America in the present decade will be brought about by external factors, such as the form taken by developmental ideology, the function assumed by the state, and the changes that take place in the social structure and political context. Such changes will call for rapid accommodation by public administration if it is to exercise its functions efficiently.

A administração pública no setor saúde para o decênio 1980-1990. IV. Problemas e tendências nos Estados Unidos da América e na América Latina (Resumo)

Em 1971 a Academia Nacional de Administração Pública dos Estados Unidos da América deu andamento a um exercício Delphi para saber qual era a situação da administração pública ao iniciar-se o decênio 1970-1980. Nesse estudo consideravam-se quatro elementos de análise que são os seguintes: pressão inclinando-se a favor da centralização ou da descentralização; a sindicalização do pessoal de serviços públicos; o aumento da participação dos cidadãos e a

repercussão das mudanças tecnológicas. Esses elementos, por sua vez, influíram sobre os seguintes aspectos da administração pública: a organização das funções executivas; a força de trabalho dos serviços públicos; o processo administrativo e os próprios administradores.

Após a análise dos resultados do estudo e chegar à conclusão que nos Estados Unidos estes continuam tendo validade para o atual decênio, procura-se investigar de que maneira esses resultados se adaptam à administração

pública dos países latino-americanos. Aplicam-se, com esse objetivo, os quatro elementos de análise que se acharam no contexto estadunidense ao mesmo tempo que se consideraram algumas variáveis próprias dos países em desenvolvimento da América Latina como, por exemplo, o problema rural, a utilização da tecnologia e as formas que os governos adotam a partir de 1930.

Por último, deve-se ressaltar que as mudanças que se introduzam na

administração pública latino-americana no decênio atual, terão sua origem em fatores externos tais como a forma que adote a ideologia do desenvolvimento, a função que o Estado assuma e as mudanças que sobrevenham tanto na estrutura social como no contexto político. Por seu lado, essas mudanças exigem que a administração pública se adapte com rapidez si se espera que ela cumpra eficazmente seu mandato.

Administration publique dans le secteur santé pendant la décennie 1980-1990. IV. Problèmes et tendances aux États-Unis d'Amérique et en Amérique latine (Résumé)

En 1971, l'Académie nationale d'Administration publique des États-Unis d'Amérique mit en pratique un exercice Delphi pour connaître la situation de l'administration publique au moment où commençait la décennie 1970-1980. Dans cette étude on considéra quatre éléments d'analyse, à savoir: la pression en faveur de la centralisation ou de la décentralisation, le fait de syndiquer le personnel des services publics, l'augmentation de la participation des citoyens et les répercussions des changements technologiques. A leur tour, ces éléments avaient une influence sur les aspects suivants de l'administration publique: l'organisation des fonctions exécutives, la main d'oeuvre des services publics, le processus administratif et les administrateurs eux-mêmes.

Après avoir analysé les résultats de l'étude et avoir conclu qu'aux États-Unis ces résultats continuent d'être valables pour la décennie actuelle, on chercha à voir de quelle façon ces

résultats peuvent être adaptés à l'administration publique des pays latino-américains. Pour cela, on applique les quatre éléments d'analyse qui ont été décrits pour le cas des États-Unis, en même temps que l'on considère certaines variables propres aux pays en développement de l'Amérique latine, tels que le problème rural, l'utilisation de la technologie et les formes adoptées par les gouvernements à partir de 1930.

Enfin, il faut signaler que les changements qui se produiront dans l'administration publique latino-américaine pendant la présente décennie auront pour origine des facteurs externes tels que la forme qu'adoptera l'idéologie du développement, la fonction qu'assumera l'État et les changements qui se produiront dans la structure sociale et dans le contexte politique. De leur côté, ces changements exigent une rapide adaptation de l'administration publique, si on aspire à que celle-ci remplisse son rôle avec efficacité.