

CLAD



CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO

MICROFILMED
ARCSER
Sciences

SELECCION

Archival Copy

3-P-82-0030

DOCUMENTOS

CLAVE

CENTRO DE DOCUMENTACION

CARACAS

V. I

Nº 1

OCTUBRE 1984

SELECCION DE DOCUMENTOS CLAVE

No. 1

Página

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

Presentación

5 • 6

OSCAR OSZLAK. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.

7 • 49

- Resumen en inglés -

55 • 56

BERNARDO KLIKSBERG. Crisis Económica, Democracia, y Administración Pública.

57 • 101

- Resumen en inglés -

103 • 104

JOAN PRATS I CATALA. Transición Democrática y Administración Pública en España.

105 • 123

- Resumen en inglés -

125 • 127

PRESENTACION

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha sido creado por los Gobiernos de América Latina y el Caribe, a efectos de integrar esfuerzos en la acción por mejorar y modernizar sus administraciones públicas. El CLAD desenvuelve una amplia labor que abarca diversas áreas seleccionadas por los Gobiernos como de carácter estratégico y multiplicador para su desarrollo administrativo, como la investigación administrativa aplicada, la documentación e información, la cooperación técnica horizontal y la transferencia de experiencias. La tarea del Centro se realiza en el marco de políticas que procuran que el CLAD responda a las problemáticas fundamentales de los países, y contribuya efectivamente a la creación de pensamiento nuevo de bases nacionales sobre las mismas, generando modelos rigurosos de comprensión de los problemas de gestión pública de la región, y diseños tecnológicos apropiados para su resolución.

Entre los principales campos de trabajo del CLAD se halla la realización de una tarea de fondo en información y documentación, que permita recuperar en beneficio colectivo, la importante masa de información de diversa índole producida por los países, y actualmente limitadamente conocida y circulada entre los mismos. El Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública establecido por el CLAD, se propone aportar a la superación de este vacío, y se orienta hacia la construcción gradual de una Red Latinoamericana de Información sobre Administración Pública.

Uno de los programas sistemáticos planificados por el Centro, es la edición permanente de Documentos CLAVE cuya primera entrega ofrecemos en esta publicación. El objetivo de dicho programa, es presentar a todos aquellos vinculados con la administración pública, a nivel de trabajo profesional, investigación, o docencia, documentos innovativos especialmente seleccionados para el desarrollo administrativo del sector público. Cada edición de Documentos Clave se destinará a un tema específico de carácter prioritario, y por su intermedio los receptores de la publicación podrán tomar contacto directo con trabajos que pueden ser de la mayor utilidad para sus realidades nacionales.

El primer número de Documentos CLAVE está dedicado a las vinculaciones entre la administración pública y la sociedad. Incluye tres trabajos que están teniendo un fuerte impacto científico en la región, preparados por investigadores internacionalmente reconocidos. En el primer trabajo, Oscar Osizlak analiza las relaciones existentes entre los modelos de regímenes políticos, y las administraciones públicas. En el segundo, que constituyó una de las ponencias centrales del Congreso Iberoamericano sobre Democracia, Sociedad y Administración Pública recientemente realizado en España, Bernardo Kliksberg examina los problemas de construcción de una administración pública adecuada para responder a las exigencias derivadas de la crisis económica presente, y de los procesos de democratización en curso. En el tercero, que constituye parte de un libro de próxima publicación sobre la experiencia de la administración pública en período de transición democrática en España, Joan Prats i Catalá presenta aspectos relevantes de dicha experiencia.

Esperamos que Documentos CLAVE contribuya a hacer realidad en este plano la integración que reclama América Latina, y contribuya a fortalecer el desarrollo creciente de un pensamiento administrativo propio en este campo crucial para el futuro de la región.

La "Selección de Documentos CLAVE" tendrá una periodicidad semestral y se publica gracias al aporte financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) del Canadá.

POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS:
REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIEN-
CIAS LATINOAMERICANAS.

OSCAR OSZLAK

Cursó estudios de postgrado en Administración Pública en Harvard y Berkeley. Es autor de numerosos trabajos en el campo de la Administración Pública, de extendida utilización internacional, entre ellos: "Diagnóstico de la Administración Pública uruguaya" (Naciones Unidas), "La formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio" (Estudios CEDES), "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" (CEDES), "La formación del Estado argentino" (Editorial de Belgrano). Se ha desempeñado como experto y consultor de las Naciones Unidas. Es coordinador del Grupo de Burocracia y Políticas públicas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Ex director del Centro de Estudios del Estado y Sociedad (CEDES), de Buenos Aires. Actualmente subsecretario de Estado de Investigación y Reforma Administrativa del Gobierno Argentino.

POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES Y POLITICOS:

REFLEXIONES A PARTIR DE

ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

Oscar Oszlak

INTRODUCCION.

Hace unos años, en un trabajo escrito en colaboración con O'Donnell sugerimos algunos conceptos y lineamientos metodológicos que apuntaban a desarrollar una estrategia de investigación de las políticas estatales en América Latina (Oszlak y O'Donnell, 1976). Consideramos en ese trabajo que su estudio puede constituir una importante vía de acceso al análisis de las relaciones estado-sociedad, en la medida en que tales políticas sean vistas como un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. Destacábamos así la necesidad de una perspectiva histórica que permitiera reconstruir los procesos de surgimiento, desarrollo y resolución de dichas cuestiones sociales, dentro de los cuales las políticas públicas cobran sentido.

En el presente trabajo examinaré con algún detalle un aspecto parcial de este tema: los así llamados "procesos de implementación" de políticas públicas. Al hacerlo, me internaré más en el análisis de la dinámica intraburocrática a través de la cual se generan sucesivas tomas de posición (o políticas) del estado, que en la consideración de sus vinculaciones con actores sociales. Privilegiando esta dimensión del funcionamiento del aparato estatal tendré oportunidad de contrastar las concepciones y modelos sobre formulación e implementación de políticas más difundidos, con las situaciones más variadas y complejas que presenta la experiencia latinoamericana. Reexaminaré de tal manera la vieja dicotomía política-administración, discutiendo sus supuestos epistemológicos y normativos, así como las razones que explican su continuada vigencia.

En el intento de plantear un marco analítico que cubra algunas de las deficiencias que presentan los modelos vigentes, comenzaré por caracterizar a la burocracia estatal como una particular arena de conflicto político, observando sus patrones de diferenciación; integración e interdependencia. Seguidamente, discutiré las condiciones que, teóricamente, facilitan o impiden una eficaz articulación de comportamientos tendientes a convertir una política en acción. Distinguiré entonces las diversas formas que pueden asumir las relaciones de interdependencia entre agencias estatales, poniendo de relieve los diferentes condicionamientos que imponen a esas relaciones la naturaleza del régimen político en el poder. Para ello, ilustraré mi análisis con referencias a casos y situaciones tomados de la experiencia latinoamericana.

POLITICA Y ADMINISTRACION.

La implementación de políticas públicas ha sido tradicionalmente considerada como la esfera propia de actividad de la administración pública o, más precisamente, del Poder Ejecutivo. El origen de tal concepción puede remontarse hasta la clásica división tripartita de poderes,

que Montesquieu elevara a una suerte de paradigma institucional del gobierno democrático. Un siglo más tarde, Frank Goodnow y Woodrow Wilson descartaron esta distinción formal, proponiendo su ahora también clásica dicotomía entre política y administración. En un estilo típicamente pragmático, que rompía con la tradición racionalista a priori predominante en la ciencia política finisecular y rechazaba la validez descriptiva de la separación de poderes, estos autores acometieron el estudio de la actividad real de los gobiernos a partir de experiencias concretas (Landau, 1972). Observaba Wilson (1887) que la "administración queda fuera del dominio propio de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, debe abstenerse de manipular sus oficinas". Tal caracterización era concebible en un momento en que la "Administración Científica" emergía en un contexto de difundido patronazgo político e ineficiencia gubernamental, intentando responder a los desafíos de una era de extraordinaria innovación tecnológica.

Medio siglo más tarde, esta dicotómica concepción del gobierno mantenía su vigencia (Cf. Gulick, 1933), aunque una nueva realidad comenzaba a perfilar una nueva filosofía. La Gran Depresión, el creciente intervencionismo estatal, la expansión burocrática y una imbricación más compleja entre los negocios privados y el sector público, pronto contribuirían a desacreditar la vieja concepción de una nítida separación de roles. Hacia fines de la década del cuarenta y comienzos de la siguiente, la mayoría de los autores había rechazado la dicotomía política-administración, pero ninguno había ofrecido explicaciones convincentes acerca de la verdadera naturaleza de su interrelación ni propuesto fórmulas para conciliar los requerimientos de la actividad política y administrativa. Cuando lo intentaron, sus propuestas tendieron a recrear en los hechos la distinción refutada en el plano analítico.

Más recientemente, la literatura inscripta en las corrientes que se ha dado en llamar "bureaucratic politics" y "policy sciences", ha efectuado aportes significativos para el esclarecimiento de este tema. Numerosos volúmenes han examinado, conceptual y empíricamente, tanto los procesos y determinantes que explican la adopción de políticas públicas como los impactos y repercusiones sociales de tales políticas (Cf. Oszlak y O'Donnell, 1976). El fracaso o limitado éxito de ciertos programas (v.g. la Alianza para el Progreso, la Guerra a la Pobreza) o la compleja trama de circunstancias que rodearon la adopción de algunas decisiones de política cruciales (v.g. leyes de reforma agraria, la invasión de Bahía de Cochinos), condujeron a tipologías de políticas públicas, (1) descripciones de ciclos o etapas, (2) conceptualización de obstáculos o brechas en la implementación, (3) y otros ejercicios analíticos.

Pese a estos esfuerzos, la dicotomía política-administración mantuvo su vigencia aunque, admitámoslo, disimulada bajo otras etiquetas. Referencias a procesos tales como la "interrelación entre roles políticos y administrativos" (4) o la "formulación e implementación" de políticas públicas, (5) son suficientemente habituales en la literatura y el lenguaje corriente como para hacer innecesarios mayores comentarios. Si la distinción subsiste, cabe en cambio preguntar por qué.

Una respuesta obvia es que el espejismo de una formal división de funciones al interior del estado ha creado una especie de ideología institucional que sesga por igual el juicio del funcionario, el especialista o el observador común. Otra posible respuesta es que se trata de una distinción puramente analítica. Con este argumento se ha intentado rehabilitar a los fundadores de la administración pública (al menos a Goodnow), señalándose que debería recuperarse el sentido analítico de la dicotomía

tal como fuera originariamente propuesto, sin asimilarla a referentes institucionales concretos. (6) También podría observarse que nuestro instrumental teórico es aún rudimentario para captar fenómenos esencialmente dinámicos como el de "convertir" políticas en acción. Nuestros conceptos tienen un rango limitado de variabilidad, sea en contenido u horizonte temporal. La idea de proceso tiende a expresarse en términos de homeostasis o estática comparada. De aquí que ciertas dicotomías o clasificaciones que de pronto parecen abrir nuevos rumbos, son luego abandonadas o criticadas por reiterar distinciones conocidas mediante renovados recursos terminológicos. (7)

Podrían quizás arriesgarse respuestas menos académicas. B. Guy Peters (1978), por ejemplo, sostiene que la separación política-administración persiste porque permite al administrador inmiscuirse en la política sin que deba dar cuenta de sus acciones y sin la interferencia de los políticos. Los políticos y la ciudadanía verían así sus acciones como resultado de la aplicación de criterios racionales, legales o técnicos, a cuestiones de política pública. Según esta interpretación, también a los políticos les daría cierta latitud, al permitirles influir decisiones importantes anunciadas por instituciones "no políticas", que no deben responder por sus actos; o trasladar ciertas cuestiones desde la arena legislativa a agencias burocráticas relativamente autónomas.

En esta misma línea de reflexión, podría sugerirse que la dicotomía sobrevive porque constituye un cómodo mecanismo de creación de "chivos expiatorios". Según el saber popular, las políticas públicas son -en su formulación- la expresión decantada y genuina del "interés general" de la sociedad, sea porque su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales. En cambio, de acuerdo con igualmente difundidos lugares comunes, la "implementación" de esas políticas tiene lugar en el ámbito de la burocracia estatal, que como todo el mundo sabe es el reino de la rutina, la ineficiencia y la corrupción. Por lo tanto, en la vinculación entre política y administración (o, alternativamente, entre la actividad de formulación y planificación de las políticas públicas y la actividad del aparato burocrático a cargo de su implementación) se tiende a destacar la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda. Para expresarlo caricaturescamente, el fracaso de las políticas puede así explicarse por una actitud casi conspirativa de la burocracia, manifestada en su renuencia a "implementar" diligentemente objetivos y programas formulados por legisladores o técnicos bien inspirados, que manejan un instrumental y un conocimiento adecuados, pero que carecen de poder suficiente para imponer sus propuestas.

En definitiva, la responsabilidad recae sobre una entelequia, ya que resulta sumamente difícil establecer en qué etapa del "proceso de implementación" dejaron de cumplirse los objetivos previstos o a quiénes cabe adjudicar los comportamientos que condujeron a esa situación. Además, no existen generalmente indicadores inobjetables de desempeño que permitan, inclusive, decidir si se ha actuado de conformidad con un cierto marco normativo o se han cumplido las metas propuestas. En contraste, la formulación abstracta de una política o un plan es fácilmente imputable a una determinada institución: El Congreso, la Presidencia, el Consejo de Planificación, etc. Deslindar la formulación de la implementación de políticas permite entonces preservar la legitimidad de la institución auspiciante y trasladar el "carga de la prueba" del fracaso a un engranaje burocrático anónimo y, en última instancia, no responsable.

Se trate de un espejismo institucional, de una mera distinción

analítica, de una insuficiencia conceptual, de una cobertura instrumental o de un mecanismo de deslinde e imputación de responsabilidades, el hecho es que la dicotomía política-administración aún subsiste y goza de buena salud. En el fondo, aceptarla o no supone una actitud filosófica, un sistema de valores y creencias acerca de cómo pueden o deben interactuar individuos u organizaciones, lo cual implica a su vez una determinada concepción sobre el orden y el conflicto social, sobre el potencial de la razón y la fuerza de las pasiones, sobre la relación entre ciencia y política, entre verdad y poder. A riesgo de un cierto esquematismo podría considerarse que a través de los términos antagónicos de estas relaciones se perfilan dos modelos alternativos de decisión y acción. Dos modelos que presuponen formas muy diferentes de hacer política (v.g. "formular e implementar") tanto desde el punto de vista prescriptivo como explicativo. Veamos más detenidamente sus propuestas.

INTELECCION VERSUS INTERACCION.

Hasta qué punto las relaciones entre los componentes de una organización social compleja -como la burocracia estatal- se presta a un diseño planificado y racional? Alternativamente, hasta qué punto los patrones de vinculación son producto de la propia interacción generada en los procesos organizacionales? Obviamente, las respuestas dependen de circuntancias muy variadas, pero plantear las preguntas equivale a actualizar una vieja polémica en el análisis de las políticas públicas. Una polémica que tiempo atrás enfrentara a "incrementalista" (Lindblom, 1959) y "optimistas" (Dror, 1964), y que más recientemente fuera reformulada por Lindblom (1977) y Wildavsky (1979) en los opuestos modelos de intellectual cogitation y social interaction.

Cada uno de estos modelos privilegia un aspecto diferente. El primero, que llamaré intelección, presupone que la acción puede subordinarse a la razón y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines eligiendo para ello los medios más racionales. El segundo, que denominaré interacción, parte de la premisa que la acción es más bien producto de transacciones entre partes, y que la prosecución del interés individual de cada una realiza el fin colectivo que las vincula. En sus versiones extremas, estos modelos estarían ilustrados por la planificación -bajo la forma que Downs (1967) denomina "síndrome del superhombre" (8)- y la "mano invisible" del mercado.

Tanto la planificación como la "mano invisible" son concepciones ideales sobre el encadenamiento de comportamientos sociales encaminados al logro de ciertos objetivos. Su diferencia esencial radica en los propios supuestos de los que parten. Para el planificador, los objetivos están debidamente cristalizados, conociéndose además la relación causa-efecto entre determinados instrumentos de acción y determinados resultados. Saber qué es el interés público es un crucial artículo de fe de su actividad (Mitchell y Mitchell, 1969). Y saber cómo las acciones conducen a consecuencias es un requisito fundamental de su esquema racional (Frohock 1979). En cambio, la "mano invisible" no parte de una definición apriorística del interés general que supone que el mecanismo de mercado asignará los recursos óptimamente, de modo que el interés de las partes -y en definitiva, el interés general- quedará amparado. Tampoco interesa entonces, en esta concepción, conocer las relaciones medio-fin, ya que la búsqueda de la satisfacción del interés individual será el modo más apropiado de preservar la racionalidad global de las interacciones resultantes.

Para vincular lo recién expresado con nuestro análisis previo, es evidente que los dos elementos que intervienen en la definición de

cada modelo y permiten distinguirlos (v.g. conocimiento sobre los objetivos y conocimiento sobre las relaciones causa-efecto entre instrumentos y resultados) se corresponden, respectivamente, con las actividades de formulación e implementación de políticas. Retengamos por ahora esta correspondencia, sobre la que volveré más adelante, y examinemos con mayor detenimiento las características de cada modelo y las consecuencias que derivan de su adopción con fines analíticos y prácticos.

RACIONALIDAD TECNICA.

Gramsci (1957) nos recuerda que toda actividad humana organizada tiene su propio principio óptimo de proporciones definidas. Las partes de una organización sólo pueden combinarse en ciertas proporciones fijas. Un cambio en uno de sus componentes determina la necesidad de ajustes hasta lograr un nuevo equilibrio. Por cierto, si observamos la estructura y funciones de la administración pública, encontraremos una cierta relación necesaria entre recursos humanos, materiales y financieros; entre unidades sustantivas y unidades de apoyo; entre niveles de conducción, planificación e implementación. También hallaremos ajustes recíprocamente determinados por cambios entre estos diferentes componentes.

Pero la extensión de este principio físico a la organización social, que para Gramsci tiene un sentido puramente metafórico, constituye para ciertas corrientes del pensamiento administrativo un principio básico de la acción organizada. Más aún, de la vigencia del principio se infiere que los componentes de cualquier sistema organizado para la acción pueden combinarse anticipadamente en forma óptima, de acuerdo a un plan susceptible de "implementación". En este sentido, la planificación es la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos (o políticas, en términos más restrictivos), fundamentalmente mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnicos.

Las relaciones entre los componentes del "sistema" cuya actividad se pretende planificar, se ordenan a través de procesos de la interacción se ejerce anticipadamente. Se asigna a los actores determinadas posiciones, recursos, comportamientos, y se los guía -a través de un ejercicio intelectual del planificador- hacia aquél destino que se supone mejor consulta el interés colectivo. Es decir, se construye un sistema ideal de relaciones en el que sus distintos componentes se comportan según pautas y criterios previamente especificados. Si los comportamientos responden a estas pautas y criterios, se presume que la productividad o desempeño del sistema se habrá maximizado.

Hasta aquí el procedimiento es legítimo y se ajusta al modo en que habitualmente se construyen modelos. Pero cuando estos modelos son prescriptos como estados deseables, se convierten en patrones de referencia y medición a efectos de constatar el grado en que el "sistema real" se aparta del estado deseable. Toda desviación, carencia u obstáculo, toda "anormalidad" ocurrida en el "proceso de implementación", aparece, desde esta óptica, como un signo de patología que conspira contra la materialización del modelo especificado conceptualmente (Oszlak, 1976). La falacia surge de considerar que la generalización de estas falencias causa el fracaso de la planificación.

Por cierto en la experiencia de los países capitalistas periféricos, la planificación registra una abrumadora mayoría de fracasos (Waterston, 1965). Qué es lo que explica entonces su continuada vigen-

cia? Qué papel cabe asignarle en la formulación e instrumentación de políticas públicas?

En realidad, como señala Wildavsky (1979), la planificación no persiste tanto por lo que consigue como por lo que simboliza: racionalidad. Los esfuerzos de los planificadores presuntamente resultan en propuestas de política eficientes, sistemáticas, coordinadas y consistentes. Términos como éstos revelan la superioridad de la planificación pues, al igual que la "mano invisible" de la economía clásica, proporciona un mecanismo de control social que permite regular óptimamente la asignación de valores en la sociedad. Su virtud reside entonces en que corporiza criterios universales de elección racional.

Los planificadores fracasan habitualmente porque pretenden, aunque no lo planteen así o no sean conscientes de ello, influir un juego -la política- que se rige por reglas diferentes. Nada más ajeno a la política que las premisas de neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre, propias de la planificación. El solo hecho de desconocer esta circunstancia la torna irrelevante. Fracasa porque el conocimiento que maneja es limitado, y por lo tanto sus opciones son impracticables; y fracasa también porque su poder efectivo es escaso, y por lo tanto su capacidad de forzar la materialización de esas opciones es reducida.

En cierto sentido, el "fracaso" de la planificación es el éxito del sistema que pretende orientar. Un sistema -v.g. una maquinaria burocrática- que se resiste a alterar su dinámica para adecuarla a diseños e interacciones contenidos en una formulación abstracta. Peor aún, que los ignora o, a veces, los emplea retóricamente para legitimar, mediante recursos mistificadores, una realidad social muy diferente a la prescripta.

La planificación pretende reificar una compleja trama interactiva mediante supuestos simplificadorios. Intenta introducir una racionalidad ajustada a criterios técnicos allí donde el comportamiento se manifiesta en conflicto, negociación y compromiso. Cuando reconoce su impotencia, trata de aumentar su relevancia reduciendo sus pretensiones, aunque en cierto modo perdiendo en el intento su verdadera esencia. Por ejemplo, proponiendo "planes anuales", para aumentar el control sobre sus variables; "planes adaptativos", para reducir la necesidad de predicción; "planes indicativos", para renunciar preventivamente a una coerción de cualquier modo improbable. Incrustada entre un "nivel político" en el que presuntamente se decide "qué hacer" y un "nivel administrativo" en el que, también presuntamente, "se hace" lo decidido, la planificación asume ingenuamente el "cómo, cuándo y dónde hacerlo", sin reparar en que el supuesto proceso de desagregación normativa que va del "deber ser" al "ser" es, en realidad, un proceso de agregación conflictiva y racionalización post-hoc.

RACIONALIDAD POLITICA.

Consideremos ahora el modelo de interacción. En su versión más extrema, este modelo parte del intercambio (exchange) como elemento característico de la acción política. Este intercambio tiene lugar en un mercado en el que la negociación (bargaining) constituye el principal mecanismo de transacción política. La negociación representa el mutuo ajuste de demandas entre individuos o grupos en competencia. Cada tomador de decisiones es libre de perseguir sus propios objetivos. Para ello, el modelo debe necesariamente suponer que el poder de cada parte es aproxima-

damente similar, lo cual representa una extensión de la "soberanía del consumidor" al mercado político. Ese poder permite a cada agente ejercer un efectivo veto sobre las propuestas de política, con lo cual funda toda decisión colectiva en el consenso. De este modo, la coordinación entre los diferentes agentes se logra sólo como resultado de transacciones políticas y no a partir de un diseño racional previo, como en el caso de la planificación.

Pero la trasposición analógica del modelo del mercado al terreno de la acción política, no ha tenido mayor predicamento en el análisis de políticas públicas. Una versión mucho más difundida del modelo interaccionista -conocida como "incrementalismo" o, en su formulación original, *disjointed incrementalism*- propone una interpretación bastante más pragmática del proceso de implementación.

El incrementalismo surge más por rechazo a los supuestos sobre los que se basa el modelo de interacción, que por negación del modelo de interacción en su versión extrema. Plantea así la imposibilidad de una perfecta jerarquía de fines y medios; la naturaleza imperfecta y limitada de la información; y el alto costo de su adquisición. Por lo tanto, la acción racional no consiste en elegir un curso óptimo en relación con un objetivo dado e inmutable. La incertidumbre sobre los resultados de la acción y los costos y riesgos involucrados, disminuyen la importancia de aquellos objetivos formulados antes de la etapa de implementación. De hecho, el conocimiento proporcionado por la acción misma puede modificar las premisas de futuras decisiones respecto a los objetivos perseguidos, lo cual puede conducir a cambios en los medios y en los propios fines. Pero estos cambios son necesariamente limitados, traduciéndose en ajustes marginales (o "incrementos") de la situación preexistente basados en sucesivas comparaciones con la experiencia pasada mediante la aplicación de criterios de racionalidad acotados (Lindblom, 1959).

Mucho se ha escrito sobre el incrementalismo y no vale la pena reiterar sus argumentos. Basta señalar que a diferencia de los otros enfoques que hemos examinado, éste coloca en un primer plano la problemática del conflicto y la incertidumbre. Bajo esta óptica, las políticas públicas responden habitualmente a cuestiones socialmente disputadas, respecto de las cuales diferentes actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones) asumen posiciones conflictivas. En la medida en que la política que se intenta implementar encuentra oposición, es probable que los objetivos inicialmente contemplados al formularla deban modificarse. Por eso, según esta interpretación, la implementación no debe concebirse como un proceso que tiene lugar después, e independientemente, del diseño de una política (Pressman y Wildavsky, 1973).

Pero no sólo la existencia de clivajes en torno a una política justifica un enfoque más dinámico que incorpore la posibilidad de sucesivas redefiniciones de su formulación inicial. También debe considerarse que la comprensión de la realidad circundante es limitada y por lo tanto las consecuencias de la acción son inciertas. De aquí que la incertidumbre sobre la efectividad de ciertos instrumentos también determina la posibilidad de ajustes en los medios o los fines. Surge así un complejo proceso, en el que las condiciones que enmarcan la implementación de una política tienden a fracturarla en una serie de eventos encadenados que van definiendo el contenido y consecuencias de la misma.

No resulta difícil comprender que las expectativas interpersonales sobre el comportamiento de cada actor tienden, en este modelo, a generar conductas que refuerzan el status quo. En condiciones de racionalidad acotada, la natural inclinación de todo tomador de decisiones a mi-

nimizar la incertidumbre y el conflicto, lo llevarán a asumir posiciones conservadoras. La propia idea de "incremento" connota cambios marginales respecto de una situación previa. Por lo tanto, siguiendo a Frohock, si bien el incrementalismo rechaza la forma del clásico modelo racional, indirectamente niega los alcances del cambio que éste propugna. En este sentido, el incrementalismo es un particular modelo de planificación del conservadorismo ideológico, aún cuando formalmente su justificación sea racional y no ideológica (Frohock, 1979). Racional en tanto sus componentes sostendrían que las condiciones del mundo real en que se desarrolla la política, hacen de este modelo el único modo inteligente de tomar decisiones. La minimización del conflicto aconseja reducir los alcances de la acción de manera de afectar al menor número de agentes externos. (9) La razón política subordina así a la razón técnica.

Al cabo de esta reflexión sobre los dos modelos que intentan racionalizar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, corresponde asumir una actitud crítica. Entre la ingenuidad de la intelección pura y el calculado conservadorismo de la visión incrementalista, no caben posiciones eléctricas. (10) Quizás la "fórmula" consista en incorporar a los esquemas de planificación un conocimiento mucho más profundo sobre el "incierto y conflictivo" contexto que los incrementalistas resignadamente suponen como premisa básica (y fatal) de su acción. Las secciones que siguen están destinadas, precisamente, a explorar esta dimensión contextual de las políticas públicas.

LA BUROCRACIA COMO ARENA POLITICA.

Formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del estado. Si aceptamos una interpretación no específica del término "políticas públicas", como la propuesta por Mayntz (1979), quedan cubiertas todas las variaciones empíricas de programas de acción encomendados a las burocracias públicas para su ejecución, desde leyes o planes y programas en su sentido más estrecho hasta expresiones más generales de intención política, que sólo se convierten en programas elaborados de acción en el curso de su implementación. El término comprendería entonces grados muy diferentes de articulación de objetivos y especificación de regulaciones normativas. Además, no distinguiría entre "política" y tareas permanentes; las políticas podrían convertirse en tareas permanentes de las burocracias públicas, pero también podrían reducirse a programas de acción de limitada duración.

Dentro de esta definición amplia, la formulación de una política es una operación abstracta: implica definir el sentido que deberá tener la acción. Contiene entonces elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre un futuro deseable. Entre la formulación y la acción media la distancia entre lo abstracto y lo concreto. Pero el proceso de concreción de la política implica por lo general la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando -y a la vez materializando- la política. Establecer si ésta fue "implementada" -es decir, si la cadena de comportamientos condujo a los resultados anticipados- requiere reagregar las acciones atomizadas para recuperar su sentido, para restablecer el vínculo entre praxis y norma, entre acción y formulación.

Esta última operación introduciría una dimensión exógena a la burocracia estatal, ya que el proceso de materialización de la política afecta a actores de la sociedad civil cuyo comportamiento condiciona, a su vez, la naturaleza y los alcances de la acción en los diferentes niveles de implementación. Esto significa que la "relación estado-sociedad"

se concreta a través de sucesivas "tomas de posición" (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. Luego, no sólo interesa el encadenamiento de comportamientos intra-burocráticos que traducen la política en acción, sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales.

Naturalmente, esta interpretación rechaza el carácter monolítico del estado y la posible visión conspirativa y manipuladora que se derivaría de tal condición. En cambio, concibe al estado como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente entre éstas. Si visualizamos el ámbito institucional del estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, (11) concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un "resumen oficial" de la sociedad civil. Es decir, la naturaleza de su aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales.

El aparato estatal no es pues el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alterativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena.

Esta observación apunta a un rasgo estructural de un buen número de estados latinoamericanos: la inestabilidad política y la alternancia de regímenes con "proyectos políticos" (12) disímiles, apoyados en alianzas sociales diferentes. Más adelante veremos qué tipo de restricciones diferenciales imponen al comportamiento burocrático formas alternativas de regímenes políticos. Como observación general, todo nuevo régimen se propone no sólo alterar la relación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente. Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar "derechos adquiridos", modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales. Es previsible entonces que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas.

Al privilegiar determinados sectores e intereses, todo nuevo proyecto político interioriza en el aparato estatal nuevas tensiones, en tanto privilegia automáticamente ciertos organismos y programas oficiales en detrimento de otros. Las políticas que traducen esa voluntad sesgada del régimen originan, dentro de la burocracia, un gran número de reacomodamientos y ajustes derivados de la variable inclinación o posi-

bilidades objetivas de sus diversas unidades en el sentido de materializar tales políticas. Sus comportamientos tienden entonces a ajustarse más a la racionalidad dictada por los intereses que defienden que a la lógica de la decisión política que los afecta, a menos que la coerción aplicada o las "compensaciones" otorgadas modifiquen sus inclinaciones. A su vez, estos comportamientos -vistos desde el "nivel político" como "resistencias", "inercias", o "patologías"- repercuten sobre las políticas del régimen gobernante induciendo, también, nuevos comportamientos que procuran superar las desviaciones o bloqueos burocráticos. Desde esta perspectiva, lo que las instituciones estatales hacen no puede ser visto simplemente como la traducción en acción (o "implementación") de un conjunto de normas. Su actividad refleja más bien intentos por compatibilizar los intereses de sus clientelas, y los suyos propios, con aquéllos sostenidos en sus proyectos políticos por regímenes que se suceden en el poder.

Una de las consecuencias de este proceso conflictivo es la introducción en el aparato estatal de un alto grado de incoherencia y rigidez, debido al inevitable "arrastré" de personal y organismos cuyos intereses u orientaciones pueden resultar poco congruentes con el programa de acción del régimen de turno. La supervivencia de los mismos pasa a depender especialmente de consideraciones adscriptivas, cálculo político y criterios de legitimación ad-hoc, más que de criterios de desempeño o logro, lo que trae aparejado un bajo grado de articulación funcional entre estas unidades y aquéllas que sirven como eje de la acción estatal.

De aquí se derivan algunas consecuencias analíticas y operativas que es necesario subrayar:

1) El estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil (3). El proceso de reacondición interna requerido para responder a clientelas diversificadas, en el que las unidades estatales tratan de preservar y promover sus respectivos intereses y programas, supone en cierto modo reproducir en el seno del aparato estatal el proceso de negociación y compromiso, de alianzas y enfrentamientos, que se desarrolla en el ámbito de la sociedad. Por cierto, en ambos planos se establecen relaciones de fuerza en las que prevalecen determinados sectores sociales y unidades estatales cuyos intereses y propensiones guardan entre sí una positiva, aunque, variable, correlación. Pero ello no evita la necesidad de efectuar concesiones, respetar autonomías de hecho o reconocer privilegios e influencias que la propia lucha intra-burocracia va generando en el aparato estatal.

2) La fluidez de los ajustes internos, y sobre todo la aparente irracionalidad de los arreglos estructurales y funcionales resultantes, tienden a ser superficialmente considerados como desviaciones respecto de un modelo ideal al que se atribuye determinadas propiedades de coherencia y efectividad. En otras palabras, cuando se observan sistemas de personal que no funcionan, esquemas de autoridad que no se respetan, organismos cuyas competencias se superponen o programas a los que no se asignan recursos en cantidad y calidad suficientes, los analistas tienden a considerar que estos hechos son reflejo o consecuencia de comportamientos derivados e irracionales, que ensanchan la brecha entre los esquemas de organización y funcionamiento reales y los esquemas que la razonabilidad técnica, e incluso el sentido común, estiman como consistentes y eficaces. No advierten en todo caso que cualquier modelo ideal contiene elementos valorativos y que si se lo utiliza como patrón de referencia pa-

ra observar la realidad, puede señalar patologías que sólo son tales a partir de las premisas normativas del modelo.

3) Las dos observaciones plantean, tanto al planificador como al reformador administrativo, una disyuntiva crucial, ya que según se observen los procesos históricos concretos o los criterios técnicos formales, la perspectiva y el sentido de los cambios a propiciar en el aparato estatal varían fundamentalmente. Centrar únicamente la atención en la experiencia histórica puede conducir a un cierto fatalismo, en tanto se considere que todo intento de aumentar la capacidad de gestión del estado generará oportunamente (v.g. cuando el régimen "de turno" ceda su lugar a otro de signo diferente) nuevas rigideces y contradicciones. Lo aconsejable entonces sería encerrarse en un estrecho incrementalismo. Similarmemente, un enfoque puramente técnico que desconozca los antecedentes históricos y las restricciones contextuales a la acción del estado, puede acabar en propuestas formalistas, ajustadas quizás a las prácticas y concepciones generalmente aceptadas por las disciplinas administrativas, pero desvirtuadas por la especificidad y problematicidad del contexto en el que se pretenda aplicarlas.

DIFERENCIACION, INTEGRACION E INTERDEPENDENCIA.

Quisiera ahora resumir el punto centralmente tratado en la sección anterior, para luego internarnos en un análisis más detenido de la dinámica intra-burocrática y su relación con los procesos de implementación de políticas públicas. Hemos visto que el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de una sociedad que se fracciona y complejiza paralelamente. Pero las sucesivas adiciones y segmentaciones tienden a producir una dispersión institucional inmanejable. Libradas a su propia dinámica, las unidades estatales orientan su actividad de acuerdo con estrechos criterios sectoriales o funcionales, que pierden a menudo de vista intereses y valores sociales más trascendentes. De aquí la necesidad de integración, expresada en intentos deliberados por conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad desarrollada por subconjuntos de unidades vinculadas entre sí por alguna forma de interdependencia.

Diferenciación e integración son procesos que se suponen recíprocamente y su dinámica marca las transformaciones estructurales de toda organización compleja. (14) La diferenciación estructural supone complejidad creciente: especialización funcional y creación de ámbitos de actividad relativamente autónomos. La integración implica contrarrestar esta tendencia mediante mecanismos tales como la coordinación de funciones, el ordenamiento jerárquico del proceso decisorio o el manejo centralizado de recursos. (15) En tal sentido, la planificación es un típico instrumento de integración en tanto intenta coordinar actividades y asignar racionalmente recursos en función de ciertos objetivos. Pero sus posibilidades dependen de que las unidades diferenciadas mantengan entre sí relaciones de interdependencia y su comportamiento puede orientarse -consensual o coercitivamente- hacia el logro de esos objetivos.

Sin embargo, ya los precursores de la sociología observan la paradoja de que la división social del trabajo crearía tanto mayor interdependencia social como mayor autonomía individual (Durkheim, 1893). Con relación a la burocracia pública, esta proposición podría reformularse señalando que una mayor especialización de las agencias estatales aumenta su respectiva dependencia respecto de insumos y externalidades derivados de la acción de las demás, pero al mismo tiempo crea condiciones

propicias para un comportamiento autónomo. Cuanto más especializada la función, y sobre todo cuanto más ambigua su definición, mayor el margen de discrecionalidad que posee la unidad ejecutora (Cf. Mayntz, 1979). Ello reduce la posibilidad de coherencia o consistencia interna entre el conjunto de políticas públicas que el estado intenta implementar.

Surge entonces un interrogante crucial: Cómo se consigue que el encadenamiento de acciones derivado de una situación de interdependencia produzca resultados compatibles con los objetivos de política originariamente fijados? La respuesta resulta doblemente difícil porque no depende exclusivamente del comportamiento burocrático sino además de la reacción de la sociedad frente a ese comportamiento. Para tomadores de decisiones inspirados en el modelo de intección, el problema se reduciría a aplicar estrictos criterios de racionalidad técnica tanto en la formulación de la política como en el diseño de los instrumentos para implementarla. Como señala Downs (1967), es mucho más fácil plantearse supuestos teóricos sobre el comportamiento de otros agentes que negociar con ellos y basar los planes sobre lo que se esperan que hagan. En teoría, cada funcionario puede suponer que todos los demás agentes sociales desempeñarán sus funciones sociales del modo en que él mismo considera como más eficiente. Desde este ángulo, diseñar políticas es una actividad mucho más gratificante que planificarlas con el ojo puesto en las eventuales respuestas de otros agentes sociales involucrados. Para los incrementales, en cambio, a medida que se expande la frontera de las políticas, las burocracias estatales no pueden exigir la cooperación requerida para lograr programas efectivos. Crecientemente, éstas deben depender de un mutuo "sentido de la situación" entre autoridades gubernamentales, grupos privados y ciudadanos individuales; en suma, "de una capacidad para ver las conexiones entre las cosas, entre gastos e impuestos, beneficios y costos, demandas personales y efectos sociales laterales" (Heclo, 1976). Esta es la esencia del modelo de interacción, donde la negociación, el ajuste mutuo y el cambio incremental son la base del estilo de decisión política.

Ciertamente, este último modelo parece describir más fielmente que el anterior el proceso de formulación e implementación de políticas públicas que tiene lugar en sociedades democrático-liberales, donde funcionan con relativa eficacia los mecanismos tradicionales de representación política (partidos, organizaciones empresarias, sindicatos, etc.) No es casual que esta concepción se haya originado en los círculos académicos norteamericanos. Simétricamente, si uno se guiara por ciertos clichés, el modelo de intección -y su instrumento, la planificación- describiría más adecuadamente el proceso decisorio de los estados colectivistas, así como el de sociedades "subdesarrolladas" en las que el grado de "desarrollo político" es aún incipiente. (16) Creo, sin embargo, que las situaciones empíricas son mucho más complejas y conviene aclarar algunas de sus características.

INTERDEPENDENCIA Y REGIMENES POLITICOS.

La noción de interdependencia está íntimamente asociada a la idea de sistema. Un sistema se estructura y funciona como tal sólo en la medida en que sus componentes mantengan entre sí relaciones de dependencia mutua. Pensar a la burocracia estatal como sistema implica suponer que sus unidades se hallan vinculadas por una densa red de interacciones, de modo que el comportamiento de cada unidad se supedita de algún modo al comportamiento de las restantes.

Sin embargo, es bien sabido que las relaciones que efectivamente

te establecen, no siempre se ajustan a los esquemas normativos formales. El funcionamiento real tiende a distanciarse de lo que indican la legislación y los organigramas. Es el resultado de una práctica cotidiana que se manifiesta en comportamientos adecuados a los fines perseguidos por cada sector-individuo, unidad, organización-, dentro de las restricciones impuestas por el sistema normativo aplicable a la situación. Los grados de libertad para decidir en cada caso varían de actor en actor, según su ubicación jerárquica, legitimidad y capacidad de movilizar recursos. Por lo tanto, la existencia de grados variables de discrecionalidad, es decir, de posibilidades objetivas diferentes en cuanto a observar o no las normas y procedimientos prescritos, tenderá a producir asimetrías en las interacciones intra-estatales, distorsionando el esquema organizativo formalmente establecido.

La literatura especializada proporciona diversas explicaciones sobre este fenómeno. Algunos autores lo imputan a variables de comportamiento individual o grupal, tales como el tipo de liderazgo existente, modos alternativos de percibir la realidad por parte de los funcionarios, posible conflicto entre intereses individuales e institucionales, incertidumbre relativa de los tomadores de decisiones y, estrechamente ligado a esto último, información diferencial disponible. Reaparecen aquí dos temas ya desarrollados: 1) el relativo al conflicto en la determinación de objetivos de política, que remite al viejo "dilema organizacional" (Boguslaw, 1965), es decir, la posibilidad de integrar fines individuales e institucionales; y 2) el relativo al conocimiento sobre las relaciones causa-efecto entre instrumentos y resultados, lo cual admite, por ejemplo, la posibilidad de teorías o supuestos erróneos sobre las motivaciones o acción del "target group" o sobre la naturaleza objetiva del problema sobre el que se actúa.

Otras explicaciones se ubican en un plano más estructural. Aquí interesan variables tales como la posición de la organización u organizaciones implementadoras dentro de una jerarquía; el poder y orientaciones de la clientela o de sectores sociales significativos (Baumer, 1978); los obstáculos a la evaluación y control de las agencias (Weidenbaum, 1970); o la utilización de tecnologías inadecuadas, que reducen el nivel de desempeño.

Por último, se han proporcionado explicaciones de claro contenido normativo. Entre ellas, se señala que las perspectivas de una exitosa implementación dependen de la crucialidad de la política para la coalición dominante, el grado de congruencia o conflicto de la misma con otras políticas, la existencia de organizaciones públicas cuya legitimidad no se basa en criterios de eficiencia, o la falta de un adecuado sistema de recompensas y castigos diseñado para aumentar el grado de compatibilidad entre acciones individuales y objetivos institucionales (Schultze, 1970).

Estas diferentes fuentes de explicación pueden resumirse del siguiente modo. La mayoría de los programas y políticas públicas requieren para su implementación, la intervención de una compleja estructura gubernamental y un número no despreciable de unidades de decisión del sector privado. El desempeño del conjunto dependerá de una sucesión y articulación de comportamientos individuales congruente o no con determinado marco normativo. Cada unidad de decisión se verá sometida al conflicto inherente a las decisiones tomadas en cada nivel y a la incertidumbre derivada del desconocimiento sobre el impacto de las propias decisiones. Por lo tanto, buena parte de los mecanismos organizacionales estará destinada, precisamente, a eliminar fuentes de conflicto e incertidumbre.

Las organizaciones que tienen a su cargo funciones normativas (v.g. legislación, planificación, evaluación, control), tenderán a diseñar un sistema de regulaciones, estructuras administrativas, medidas de desempeño y sanciones que induzcan a las unidades implementadoras más desagregadas a actuar de modo consistente con los programas y objetivos generales. A su vez, estas unidades intentarán mantener cierto espacio de decisión autónoma, de modo de compatibilizar las exigencias funcionales asociadas al cumplimiento de sus objetivos formales con aquéllas derivadas de la necesidad de satisfacer otros objetivos e intereses (clientelísticos, institucionales, etc.).

Sin embargo, las diversas explicaciones que he reseñado son en general muy circunstanciadas. Ni siquiera su integración en categorías analíticas (v.g. comportamentales, estructurales, normativas) sirve al propósito de explicar qué dimensiones significativas acotan y determinan la posibilidad de congruencia o conflicto en los procesos de implementación de políticas. Un ejercicio que quizás podría apuntar en esta dirección teórica consistiría en distinguir las modalidades que presentan las relaciones de interdependencia al interior de la burocracia estatal, vinculándolas a las características del régimen político vigente. Esto significa 1) que las interacciones burocráticas pueden diferenciarse analíticamente (según criterios que discutiré enseguida), pero 2) la forma que asuman éstas relaciones variará además según el tipo de régimen, es decir, según la modalidad predominante de reclutamiento o acceso a los roles "superiores" del estado y los mecanismos de representación política en vigencia. (17).

Distingamos primero entre formas de interdependencia. Para ello convengamos que toda organización compleja se articula a partir de tres modalidades básicas de interacción: 1) aquéllas derivadas de la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad; 2) aquéllas destinadas a producir y recibir información y conocimientos técnicos asociados a la actividad especializada que justifica la existencia de cada unidad; y 3) aquéllas dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de autoridad competente con el fin de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas. Se trata, naturalmente, de una distinción cuyos referentes empíricos se hallan por lo general estrecha y complejamente interrelacionados. No obstante, la distinción nos permite aislar diferentes planos de interdependencia en los que se intercambian distintos tipos de recursos (18), cuyo control y empleo puede explicar importantes variaciones en el comportamiento burocrático. Este parece entonces un fructífero punto de entrada para el análisis de los "procesos de implementación" de políticas públicas, ya que a través de las tres formas de relación identificadas se canalizan los flujos de recursos fundamentales que dan vida a un sistema organizacional, vale decir, bienes materiales y financieros, información y autoridad.

Estamos ahora en condiciones de replantear y responder a la pregunta que dejamos pendiente al final de la sección anterior: Cómo se consigue ensamblar la acción de individuos y unidades organizacionales de modo que su interrelación conduzca a los resultados buscados? Una manera es sometiendo a alguna forma de compulsión -fundada en principios impersonales, liderazgo carismático o amenaza de sanción-, a fin de guiar su acción en el sentido de los objetivos perseguidos. Esta es la esencia de la autoridad, es decir, la formal capacidad de decidir y lograr que otros ejecuten determinadas acciones orientadas al cumplimiento de ciertos fines. La vinculación entre individuos que dan y reciben órdenes constituye una jerarquía y la red de relaciones de autoridad resultante crea interdependencias jerárquicas.

La autoridad se requiere para lograr coordinación de actividades entre los miembros de una organización (Arrow, 1974). Estas actividades consisten fundamentalmente en producción y transmisión de información o en la aplicación de conocimiento técnico a la transformación de bienes materiales. Por lo general, ninguna unidad puede desarrollar o asumir responsabilidad más que por un aspecto del área de actividad en la que se halla funcionalmente inscripta. Depende entonces de los insu-
mos de información que le proporcionen determinadas unidades y, a su vez, suministra información a otras. El conjunto de relaciones resultante, coordinadas entre las unidades intervinientes de acuerdo a criterios técnico-normativos, conforman otra red de vinculaciones que denominará interdependencias funcionales.

Un tercer plano de interacción, como vimos, comprende el flujo de bienes materiales y financieros que aseguran un determinado nivel de actividad. Tratándose de recursos escasos, toda organización compleja cuenta con unidades diferencialmente dotadas de estos recursos y con variable capacidad para generarlos, transferirlos y/o disponerlos. Llamaré interdependencias materiales o presupuestarias a las relaciones existentes entre aquéllas unidades que obtienen bienes materiales y financieros de una fuente común y compiten entre sí por su obtención.

Resumiendo, sea a través de una jerarquía, de una relación funcional o de un vínculo presupuestario, se intenta asegurar el mínimo de coordinación necesaria para convertir políticas públicas en acciones burocráticas puntuales, coherentes con sus propósitos. Formalmente, la estructura y funcionamiento de cualquier burocracia pública prevé relaciones de interdependencia de estos tres tipos. El organigrama es un ejemplo de interdependencia jerárquica. El presupuesto, de interdependencia material. El "sistema de ciencia y tecnología", de interdependencia funcional. Se trata de construcciones ideales, donde se dibujan las redes circulatorias de autoridad, bienes e información que alimentan las relaciones intra-burocráticas.

Propuse más arriba, sin embargo, que si la organización y funcionamiento reales de la burocracia estatal no se ajustan a esas construcciones formales, se debe en buena medida a que las relaciones inter-organizacionales en los diferentes planos de interdependencia se ven condicionadas por las características del régimen político bajo el cual, y para el cual, esa burocracia funciona. Estas dos dimensiones (v.g. tipo de interdependencia y tipo de régimen) recortan espacios analíticos en los que es posible reconocer diferentes estilos de gestión estatal que afectan de manera diversa los procesos de implementación de políticas públicas.

Aunque esta proposición parece razonable, y quizás hasta obvia, el policy analysis ha tenido a ignorarla, al adoptar como premisa básica de su esquema la existencia de un marco político-institucional democrático. Ello supone ciertas reglas y mecanismos de representación, legitimación y responsabilidad pública (accountability) que por cierto no son universales, de modo que si el marco institucional es diferente -como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos-, la premisa se convierte en una variable. Surgen entonces dos interrogantes: 1) Cuáles son los criterios de categorización de esta variable (v.g. régimen político)?; y 2) En qué medida se le puede atribuir una relación de determinación con respecto a la otra dimensión analizada (v.g. interdependencias intra-burocráticas)?

En relación al primer interrogante, la ciencia política nos ofrece una variedad de denominaciones que han adquirido vigencia sin ganar

necesariamente un consenso generalizado entre los estudiosos ni ofrecer criterios de clasificación unívocos. La utilización de categorías con atributos en alguna medida comunes (v.g. corporativismo, fascismo, burocrático-autoritarismo) y la dificultad para construir tipologías que cubran razonablemente el "universo" de regímenes políticos, son expresiones de un tratamiento todavía provisorio del concepto. (19) Por otra parte, ninguna categoría es capaz de aprehender el carácter esencialmente dinámico y cambiante de cualquier régimen, lo cual conduce a menudo a calificaciones que intentan dar cuenta de sus diversos "momentos" (implantación, transformación, "salida", etc.). De todos modos, como no es éste el lugar en que corresponde resolver estas dificultades intrínsecas al concepto mismo -y como sigo creyendo en su utilidad-, emplearé algunas de las categorías más difundidas con plena conciencia de sus limitaciones.

La segunda pregunta también plantea importantes problemas, ya que implica efectuar hipótesis acerca de la proporción de la varianza en las interdependencias intra-burocráticas explicada por la naturaleza del régimen. La principal dificultad estriba en que muchas de las características que presentan estas relaciones se hallan cultural o tecnológicamente determinadas, es decir, no son alteradas por variables exógenas sino por tradiciones y exigencias técnicas de la relación misma. En tal sentido, la dinámica intra-burocrática tendría una lógica propia, independiente de las fluctuaciones y azares de la política. Sin duda, es difícil establecer el "peso específico" de estos elementos "permanentes" de la burocracia, aislándolos de aquéllos cuya variación puede explicarse por formas alternativas de régimen político. Más aún, no sería desacertado suponer que las resistencias o inercias burocráticas opuestas a las políticas adoptadas por un determinado régimen, podrían explicar en alguna medida la propia transformación de este último, con lo cual se inve tiría parcialmente la relación de determinación.

Teniendo en cuenta estas complejidades, desarrollaré en las secciones siguientes algunas de las implicaciones de la relación interdependencias burocráticas-régimen político. Para ello, consideraré tres tipos de regímenes que han tenido difundida vigencia en América Latina en diferentes momentos históricos: burocrático-autoritarios, democrático-liberales y patrimonialistas. (20) Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el propósito de este análisis no es proporcionar una explicación "definitiva" -y mucho menos de alcance generalizado- sobre las relaciones estudiadas, sino más bien ilustrar una forma de aproximación al análisis de políticas públicas, potencialmente más esclarecedora. Además, las referencias a estos regímenes no deben interpretarse *latu sensu* sino en tanto resultan aplicables a las experiencias históricas concretas que en cada caso se indican. (21)

Aun con estas salvedades, soy conciente de las ambigüedades e insuficiencias que un análisis de este tipo no logra resolver. En este caso, al intentar marcar diferencias entre estilos de gestión estatal bajo distintos regímenes, podrá señalármese que algunos rasgos que caracterizan estos estilos también están presentes en los otros casos, o que otros aspectos que hacen al funcionamiento burocrático no han sido considerados. Aclaro, entonces, que tampoco pretendo arribar a categorías excluyentes o exhaustivas. Al atribuir a un régimen determinado estilo de gestión estatal, estaré destacando ciertos rasgos dominantes que lo distinguen de otros regímenes, aún cuando a veces ello exprese más lo que pretende que lo que puede o consigue. Si algún mérito tiene este enfoque es, precisamente, que al contrastar las características e intenciones del régimen con las "trabas" burocráticas (su sub-cultura, sin requisitos técnico-funcionales, sus resistencias a la lógica de funcionamiento que el régimen intenta imponer), se hacen más evidentes los factores que expli-

can el éxito o fracaso en los "procesos de implementación" de políticas públicas.

REGIMENES BUROCRATICO-AUTORITARIOS.

Para poder comprender el tipo de condicionamientos que imponen al funcionamiento interno de la burocracia las características de un régimen político, consideremos en primer término las circunstancias en que los llamados burocrático-autoritarios (BA) llegan al poder. Surgen por lo general en momentos de fuerte activación política de los sectores populares, percibida por otros sectores como una amenaza a la supervivencia del modo de organización social vigente. Tal activación se corresponde a veces con la intensificación de la guerrilla y el terrorismo y con diversas transformaciones en los mecanismos de acumulación de capital. Los BA son entonces, esencialmente, sistemas de exclusión política y económica, en tanto intentan -mediante la represión y el control corporativo- desactivar políticamente al sector popular y sus aliados, al tiempo que reducen y postergan las aspiraciones de participación económica de dicho sector. Pretenden así resolver la situación de inestabilidad e incertidumbre que precede a su implantación, restableciendo un orden compatible con los patrones de acumulación de un capitalismo periférico y dependiente. (22)

Tal "misión" justifica una inusual concentración de los mecanismos de decisión estatal. Desde el punto de vista de la interdependencia jerárquica, se verifica una fuerte tendencia al restablecimiento del principio de autoridad en todos los niveles de gobierno, procurando que el proceso decisorio se ajuste a una estructura piramidal donde se respeten las jerarquías formalmente establecidas. Es probable que bajo este tipo de regímenes la relación entre estructura de autoridad formal y real alcance máxima correspondencia. En parte, ello se explica por el hecho de que generalmente, la cúpula del estado es controlada por la corporación militar, la que intenta trasladar al aparato burocrático su propio modelo de organización institucional.

Dado el carácter autoritario del régimen, todo el andamiaje de políticas estatales se subordina a actas institucionales y medidas de excepción, que procuran "flexibilizar" e incrementar los poderes del estado para producir una "regeneración" o "reconstrucción" de la sociedad civil. Ello hace legítima, a la luz de su "misión", la aplicación de normas que pasan por alto estatutos, procedimientos y hasta garantías constitucionales. La *raison d'Etat* puede invocarse para someter prácticamente cualquier área de la actividad social a las exigencias derivadas de la restauración del orden. Y esa capacidad se ve respaldada por el monopolio -y sobre todo, por la efectiva posibilidad de empleo- de medios de coerción que en tales circunstancias adquieren un peso extraordinario dentro del conjunto de instrumentos del estado. Con este respaldo, cobra vigencia un estilo de decisión autoritario e inflexible, asociado a menudo con la aplicación de políticas usualmente drásticas.

Se produce así un verdadero avance del estado sobre una sociedad civil replegada y desmovilizada, que ofrece en contrapartida un reducidísimo volumen de información (feedback) retroalimentadora del proceso decisorio. Aun políticas que afectan profundamente las vidas o intereses de sus destinatarios pueden aplicarse con la seguridad de hallar escasa contestación o acción organizada. Pero este mismo hecho impide al estado conocer los límites de sus propios actos, el punto a partir del cual los alcances y consecuencias de sus políticas pueden resultarle adversas. El "diálogo" con la sociedad (v.g. petitorios, denuncias, huelgas, manifes-

taciones de apoyo) se interrumpe. El horizonte de la acción se amplía pero el riesgo de error o imprudencia aumenta. La "soledad del poder" confirma así una clásica proposición de Apter (1971): la relación inversa entre coerción estatal e información social.

Para reducir su incertidumbre, el BA apela entonces a un doble mecanismo. En relación a la sociedad, intenta asegurar la aplicación de sus políticas reforzando su aparato de represión y control. En relación a su propia burocracia, establece severos procedimientos y filtros ideológicos para el reclutamiento a las posiciones de responsabilidad, al tiempo que desbarata la organización gremial del funcionario y utiliza extensamente el recurso de la prescindibilidad para deshacerse de aquel personal que supone ideológicamente poco confiable. Además, a fin de aumentar su control sobre el aparato estatal, establece a menudo jerarquías militares paralelas a las de la burocracia establecida. Se adjudican así, entre las distintas armas, los ministerios, secretarías de estado, gobernaciones o empresas públicas, empleándose personal delegado de los respectivos mandos para supervisar las decisiones cotidianas de cada organismo. Se llega incluso a repartir -siguiendo estrictos criterios de equilibrio entre las diferentes fuerzas armadas- las divisiones o unidades internas de los grandes organismos, creándose un complicado sistema de autoridad en el que las decisiones se procesan por canales jerárquicos paralelos y los conflictos pueden requerir la intervención de los mandos superiores de las armas involucradas. Guardando las distancias, esta organización recuerda el control institucionalizado que ejerce el partido oficial en otros sistemas políticos de poder altamente concentrado.

Consideremos ahora qué ocurre en el plano de las interdependencias funcionales al interior de la burocracia estatal. Un aspecto clave en este sentido es el tipo de articulación que se establece entre organizaciones públicas entre sí y con respecto al sector privado. Aquí, el carácter excluyente del estado se manifiesta de un modo singular: al tiempo que éste avanza sobre la sociedad civil, se cierra a la influencia de sus sectores y organizaciones. Libre de presiones electorales, el horizonte temporal de sus políticas se extiende y su capacidad de iniciativa en la fijación de la agenda de cuestiones sociales a resolver se amplía enormemente. La formulación de políticas deja de ser el resultado de un proceso de negociación y compromiso con diferentes sectores sociales y fuerzas políticas, y pasa a depender mucho más estrechamente de la iniciativa o propuesta de elencos técnicos y funcionarios de confianza. Numerosos organismos públicos son habitualmente intervenidos, quedando suprimidos sus consejos directivos y, consecuentemente, la representación de las organizaciones corporativas privadas. Estas circunstancias no deben ser vistas, necesariamente, como indicativas de una mayor "autonomía relativa" del estado. Las políticas públicas continúan beneficiando privilegiadamente a ciertos sectores del capital nacional o transnacional. Pero ello no obedece normalmente a "presiones sectoriales" sino que resulta de acuerdos implícitos o explícitos con determinados grupos empresarios. Es decir, se produce una toma de distancia del estado respecto a las organizaciones de clase, aunque no respecto de los intereses de clase (Cf. Cardoso, 1978).

Esta orientación es coherente con los objetivos de desactivación política que todo BA se propone lograr. Como custodio y garante de un nuevo orden, la institución militar se inclina por una vinculación "técnica" entre estado y sociedad, en lugar de una vinculación política a través de partidos y alianzas de amplia base social. Mediante mecanismos tales como comisiones asesoras o comités especiales controlados por funcionarios públicos, se cooptan individuos o grupos que a pesar de integrar organizaciones económicas o políticas afines a la filosofía o pro

grama del régimen, en ningún caso son considerados "representantes" de esos grupos u organizaciones. Los "anillos burocráticos" (Cardoso, 1972) entre empresarios privados y organizaciones públicas -en lugar del clásico lobby o grupo de presión organizado- se convierten en el principal mecanismo de articulación entre burocracia e intereses privados.

Por otra parte, el carácter "teco-burocrático" de estos regímenes se manifiesta en una orientación eficientista que impregna el estilo dominante de gestión estatal. Una manifestación de ello es el fuerte énfasis otorgado a los programas de racionalización y organización del sector público. Diversos indicadores evidencian tal orientación: 1) la creación o reactivación de institutos de administración pública, oficinas técnicas de la Presidencia, gabinetes de asesores ministeriales, etc.; 2) la jerarquización de organismos tales como las oficinas de planificación, formulación de políticas de control de gestión, convirtiéndolas en ministerios, secretarías de estado o direcciones nacionales (23); 3) la jerarquización del personal técnico-profesional a través del establecimiento de cursos de capacitación, concursos internos, recategorizaciones y niveles de remuneraciones fuertemente diferenciales respecto de los funcionarios no calificados; 4) la modernización de los servicios a través de la incorporación de tecnologías altamente sofisticadas, la construcción de modernos edificios e instalaciones y el equipamiento para la prestación de los mismos; 5) la "racionalización" de personal y servicios, mediante la reducción de la dotación y el cierre o transferencia de empresas, bienes y servicios (v.g. empresas no rentables incorporadas al sector público para mantener la fuente de trabajo; talleres o ramales ferroviarios improductivos); y 6) el acceso a las empresas públicas de administradores que tienden a aplicar en su gestión criterios auténticamente empresariales, no muy diferentes a los observados en el sector privado.

En las experiencias BA más recientes -como la Argentina, Chile o el Brasil actuales- estas orientaciones se ven acompañadas por una filosofía contraccionista del aparato burocrático, inspirada en el principio de la subsidiariedad del estado. La desburocratización, la reducción del gasto público, la masiva transferencia de empresas estatales al sector privado, la desconcentración de servicios mediante su transferencia a las provincias, municipios o empresas concesionarias, se convierten en objetivos centrales de la acción de gobierno. La efectiva aplicación de este principio encuentra, sin embargo, un serio obstáculo en la propia creación de un estrato de dinámicos empresarios estatales renuentes a renunciar a las perspectivas de permanencia y expansión de sus instituciones. De hecho, a pesar de algunas transferencias de menor cuantía, el grueso de las grandes empresas públicas no sólo permanece en manos del estado sino que experimenta un extraordinario crecimiento. (24) El control normativo y de gestión por parte del gobierno central se ejerce sólo en relación a algunas líneas generales de política, tales como tarifas o remuneraciones, pero las empresas gozan en general de una virtual autonomía operativa. Ello origina a menudo conflictos con el gobierno central, ya que el control del proceso expansivo del sector empresario estatal, resulta para aquél un factor clave para el éxito de su política racionalizadora y subsidiaria.

A pesar de su limitada fortuna en este campo de la actividad del estado, los BA consiguen al menos dotar de mayor especificidad a los marcos normativos de las organizaciones públicas. A diferencia de los regímenes democrático-liberales, en los que definiciones de objetivos y políticas relativamente abstractos o genéricos ofrecen amplia cobertura para posteriores especificaciones libradas a negociaciones intra-burocráticas, los BA tienden a desdoblarse mucho más nítidamente los dominios de la "poli

tica" y la "administración". La política "se hace" en las reuniones de mandos, en los gabinetes de asesores de la Junta Militar, en la Secretaría de la Presidencia, en los despachos ministeriales o en las comisiones de asesoramiento legislativo, remedo "técnico" de un Parlamento suprimido. Las agencias burocráticas son, mucho más propiamente, organismos ejecutores. Se hallan de este modo dotados de un reducido grado de autonomía normativa (v.g. capacidad para redefinir o "desplazar" objetivos) aunque, por estar menos expuestos a clientelas burocráticas o influencias partidarias, gozan en cambio de mayor autonomía operativa.

Bajo estas excepcionales condiciones y contando con un afiado aparato de coerción y control social, los BA tienen la posibilidad de formular e implementar políticas que entrañan a veces una profunda cirugía, una drástica transformación de las condiciones sociales o económicas vigentes antes de su implantación: Suspensión de la actividad política co-partidaria, supresión de organizaciones corporativas, bruscos cambios en los precios relativos de la economía y en la distribución del ingreso, reordenamiento del espacio, la población y las actividades sociales (25).

En el plano de la interdependencia material o presupuestaria, y con alcance general para cualquier tipo de régimen político, las posibilidades de coordinación dependen del efectivo funcionamiento de algún mecanismo de planificación que permita una racional asignación de recursos. Cuanto más estrechos los vínculos institucionales entre la planificación y el presupuesto, y más centralizado el control de los recursos, mayores serán las posibilidades de someter la actividad de las distintas agencias estatales a objetivos de política coherentemente diseñados. Este es un supuesto básico de los planificadores y, probablemente, el principal motivo que explica la difundida práctica de reunir ambas funciones en un mismo organismo.

Una vez más, que este supuesto se verifique dependerá del impacto que la proyectada asignación de recursos tenga sobre los organismos involucrados, de la significación de estos organismos a la luz del proyecto político dominante, y de sus recursos y capacidad de respuesta frente a las restricciones presupuestarias que se pretenda imponerles. También en este plano es pertinente, sin embargo, distinguir orientaciones y estrategias diferentes según los regímenes políticos considerados.

No hay duda que en el caso de los BA, los criterios dominantes en esta materia son el principio de universalidad presupuestaria y la asignación autoritaria de recursos. Una de las características centrales de los aparatos burocráticos heredados por los BA del período de convulsión política precedente, es la extrema balcanización y autonomización de sus instituciones. Las posibilidades efectivas de alterar las pautas de extracción y asignación de recursos resultantes de tal dispersión son verdaderamente reducidas. Una compleja legislación y procedimientos largamente institucionalizados oponen obstáculos casi infranqueables a cualquier iniciativa tendiente a una mayor centralización de los recursos y un mayor control de su asignación. No obstante, la fuerte concentración del poder que logra el BA también se manifiesta en este plano a través de un aumento de su capacidad para modificar las pautas de obtención y disposición de los recursos estatales.

El caso argentino ilustra bien estos cambios. Con un ministerio de economía y su secretaría de hacienda convertidos en eje del programa de gobierno de las fuerzas armadas, se logró incrementar notablemente los recursos afectados a rentas generales, suprimiendo numerosos fondos

especiales y gravámenes con afectación específica a determinados programas a instituciones. Naturalmente, para ello debió vencerse la resistencia opuesta por éstos a la pérdida de sus privilegios presupuestarios. (26) Pasando por alto el tremendo impacto regresivo sobre la estructura tributaria resultante de las medidas adoptadas, es innegable que su aplicación condujo a una mayor centralización de los recursos en el poder ejecutivo. La mayor capacidad de asignación resultante no implicó sin embargo una fundamental reorientación del gasto público, fuertemente condicionado por un programa de inversiones destinado a mantener el ritmo de la actividad económica global del propio carácter del régimen. Por otra parte, las instituciones más poderosas del sector público, tales como las grandes empresas estatales o el municipio de la capital, mantuvieron o incluso acrecentamos el nivel de sus ya abultados presupuestos, recurriendo a estrategias de financiamiento congruentes, irónicamente, con las nuevas pautas de funcionamiento de la economía promovidas por el régimen.

REGIMENES DEMOCRATICO-LIBERALES.

Acaso por tratarse de un tipo de régimen político antitético del BA, las democracias liberales (DL) plantean al funcionamiento interno de la burocracia estatal condicionamientos de carácter casi opuesto a los que hemos examinado hasta ahora. Aun tratándose de una rara avis de la fauna política latinoamericana, de una especie que a veces parece extinguirse y otras renace exhibiendo variados plumajes, sería innecesario replicar una caracterización de los DL: desde los textos escolares hemos aprendido sus riesgos esenciales.

Tengamos presente, sin embargo, que nos estamos refiriendo a especies autóctonas de regímenes DL, fundamentalmente a aquéllas que han tenido efímeras existencias en el escenario político de los países en que pretendieron aclimatarse (v.g. el radicalismo argentino entre 1964 y 1966; el neo-batllismo uruguayo de los años 60, los regímenes de Frei y Belaúnde Terry de esa misma década, e incluso sus variantes más populistas como la reciente experiencia peronista). En estos casos, en lugar de una estructura piramidal, las relaciones de poder tienden a difundirse en múltiples instancias y unidades de decisión, conformando -en la terminología de Dahl (1956)- un sistema de autoridad "poliárquico". Con relación a la interdependencia jerárquica, la menor concentración de poder hace posible un mayor aislamiento y autonomía funcional de las instituciones burocráticas, creándose una brecha más pronunciada respecto a las relaciones de autoridad formalmente previstas. Naturalmente, el grado de autonomía depende de la vigencia de ciertas tradiciones y de las modalidades específicas que adquieren estos regímenes. (28) En cualquier caso, el rasgo dominante es que la estructura de poder se funda en un complejo juego de fuerzas entre intereses y corporaciones privadas, organizaciones burocráticas, gobiernos locales, partidos políticos, sindicatos, parlamento y gobierno central.

Dado el alto grado de organización de la sociedad civil, las políticas públicas obtienen un feedback casi instantáneo. La naturaleza abierta, fragmentada y competitiva del juego político permite el acceso de grupos y orientaciones cambiantes, pero este acceso tiende a manifestarse más en forma de veto que de posiciones de articulación y consenso. Ello induce a la balcanización de la autoridad pública a través de la creación de arenas burocráticas en las que los diferentes intereses pueden hallar adecuada representación, evitando los riesgos y costos de una situación de interdependencia.

Bajo tales circunstancias, la "presencia" de la sociedad civil en el estado se hace mucho más significativa. La normalización institucional permite que los organismos públicos cuenten en sus consejos directivos y órganos asesores con representantes de diferentes sectores, con sus variados y conflictivos intereses, a diferencia de lo que ocurre en regímenes de excepción, donde en muchos organismos la figura del interventor y su voluntad unipersonal gravitan fundamentalmente sobre las decisiones adoptadas.

A menudo, la omnipresencia de la política da lugar a situaciones claramente irregulares. La más habitual es el patronazgo político, que si bien existe prácticamente bajo cualquier tipo de régimen, adquiere en los que estamos considerando particular difusión, sobre todo en América Latina. Desde el punto de vista de las interdependencias jerárquicas, este fenómeno lleva a veces a la subutilización de los servicios que prestan ciertas unidades, debido al fuerte clivaje político entre sus titulares y sus superiores inmediatos. Al acceder a cargos políticos o de confianza, ciertos funcionarios, impedidos de rodearse de subalternos partidaria o ideológicamente afines, deciden muchas veces neutralizar la actividad de unidades de su dependencia que han adquirido un determinado color político, sea por la notoria filiación de su titular o de la mayoría de su personal. Esta neutralización puede consistir en quitar prerrogativas a la unidad, marginar al funcionario que la dirige o, simplemente, no emplear productivamente su personal. De este modo, el divisionismo político cierra los canales de interacción y distorsiona el sistema de autoridad.

Otro fenómeno que se agudiza bajo las condiciones políticas que estamos examinando es la incapacidad de los organismos normativos del gobierno central para controlar la actividad del sector descentralizado del estado. Esto se advierte por ejemplo en las vinculaciones que mantienen las poderosas empresas públicas y entes autónomos con los ministerios a cargo del área correspondiente, donde las líneas de autoridad formal establecidas en los organigramas se desdibujan frente a la asimétrica relación de fuerzas existente entre ambas clases de organizaciones. Tal la experiencia del Ministerio de Industria y Comercio del Uruguay o de la Corporación de Empresas Estatales de la Argentina, instituciones que fracasaron en coordinar las actividades de las empresas públicas de mayor magnitud, pese a sus poderes constitucionales o legales para intervenir en la fijación de políticas de las empresas dependientes de su jurisdicción. Igualmente infructuosa fue la experiencia de las Secretarías y Consejos de Ciencia y Tecnología constituidos en la Argentina para orientar la acción gubernamental en esta área.

Podrían aventurarse diversas explicaciones sobre este fenómeno. Si bien el control jerárquico intenta promover acciones uniformes y previsibles de los subordinados, en los contextos analizados se manifiesta un mayor apego a la iniciativa individual, a las relaciones informales y al "aislamiento de estratos" (Crozier, 1964; Peters, 1978). Las relaciones superior-subordinado se rigidizan, reduciéndose las oportunidades de comunicación a través de estratos. El cumplimiento de las normas se ritualiza ante la inoperancia del sistema de sanciones. Restricciones tales como la inmovilidad de los funcionarios, la complejidad de los procedimientos o la interferencia de la influencia política en los asuntos administrativos, reducen la posibilidad de aplicar las normas que regulan los deberes y atribuciones del personal estatal (29).

Cabe preguntar entonces qué sentido tiene la estandarización de las interacciones mediante normas y procedimientos, es decir, la tendencia aparentemente injustificada a utilizar la norma como instrumento de coordi-

nación. En general, los aparatos estatales altamente burocratizados y rutinizados, están formalmente sometidos a una profusa legislación que anticipa o regula los aspectos más minuciosos de la actividad administrativa. En el Uruguay se llegó al extremo de que aun simples técnicas de coordinación y control gerencial, como el presupuesto por programas, llegaron a ser incorporadas a la Constitución Nacional y elevadas al rango de normas fundamentales. Ello evidencia preocupación por superar el formalismo de las normas a través de la "jerarquización" de su instrumento de aplicación. Sin embargo, también el instrumento se ritualiza. En la práctica, la preservación de ciertas instituciones democráticas (garantías constitucionales, tribunales, recursos administrativos, derecho de petición) y la escasa inclinación o posibilidad de emplear recursos coactivos, impide hacer verosímil la sanción del incumplimiento de la norma.

La profusión de normas y la complejidad de procedimientos resultante, produce otras consecuencias. En conjunto, normas y procedimientos permiten reducir al mínimo el ámbito de responsabilidad de cada rol a fin de evitar al máximo los posibles riesgos de la decisión. La norma es invocada para diluir estos riesgos y mantener las formalidades. Su instrumento es el expediente, que exalta la sagrada naturaleza de la norma y recoge -en su lento peregrinaje burocrático- el "tributo" (v.g. informes, opiniones) de aquéllos ubicados en la línea de montaje de la decisión. Que da así conformado un sistema de relaciones donde se neutralizan los mecanismos de control y se disipa la responsabilidad de la decisión. Paradójicamente, la pulverización de esta responsabilidad en los niveles jerárquicos intermedios produce un alto grado de congestión y centralización en los niveles superiores, en tanto las decisiones tienden a ser trasladadas "hacia arriba". La minucia gana los despachos ministeriales causando una pérdida de perspectiva y una generalizada confusión respecto a criterios de relevancia. Los consejos de administración de los entes descentralizados, los presidentes, directores generales o gerentes de las empresas públicas y aún los secretarios de estado, deben preocuparse por asuntos de rutina (licencias, becas, adquisición o disposición de bienes de menor cuantía), que, bajo diferentes circunstancias, requerirían la atención de personal de menor nivel. Dado el gran volumen de asuntos a decidir, los administradores superiores deben a menudo limitarse a ratificar los juicios (opiniones, pronunciamientos parciales) de sus subordinados mediante resoluciones formales, sin poder aplicar sus propias premisas. Esta "inversión" del proceso decisorio, donde los objetivos y prioridades globales no se "implementan" descendiendo una pirámide jerárquica sino que se conforman a través de una compleja negociación que tiende a cerrar en los niveles superiores el universo de opciones, confirma la vigencia bajo estos regímenes de un estilo de gestión estatal marginalista, basado en ajustes mutuos y compromisos puntuales. También pone crudamente de manifiesto las limitadas posibilidades que en este contexto tienen la planificación, evaluación y control centralizados.

Estas observaciones son obviamente pertinentes desde el punto de vista de la interdependencia funcional. En condiciones de fraccionamiento burocrático resultante de la descentralización y autonomización de funciones, la coordinación de actividades entre unidades se hace, o bien innecesaria, o bien imposible. Cada unidad tiende a funcionar dentro de comportamientos estancos aun cuando su actividad se encuentre técnicamente eslabonada a la de otras unidades. Esa feudalización del aparato estatal encuentra su principal explicación en la relación simbiótica que se establece entre agencias burocráticas y sectores organizados de la sociedad (Brown y Erie, 1979). En buena medida, estas agencias obtienen legitimidad y recursos movilizando clientelas influyentes, aunque a veces la vinculación se convierte en una virtual captura de las agencias por parte de sus clientelas. (30)

Dos fenómenos íntimamente conectados se derivan de estas condiciones de funcionamiento. Por una parte, una agencia cautiva de su clientela tiende inevitablemente a alterar su marco normativo formal, acomodándolo a los intereses de esa clientela. Este fenómeno, variablemente conocido como "desplazamiento de objetivos" (Merton, 1940) o "bifurcación de propósitos" (Selznick, 1948), constituye en el fondo un mecanismo de reducción de incertidumbre, en tanto permite a la agencia burocrática contar con los apoyos necesarios para asegurar su legitimidad y supervivencia. Por otra parte, el funcionamiento de un sistema institucional tan poco integrado, tan reacio a subordinar su actividad a las directivas de organismos "articuladores", (31) plantea serios problemas de incertidumbre, exigiendo diversas formas de redundancia a fin de mantener un grado aceptable de confiabilidad del sistema (Landau, 1969). Ya Cyert y March (1964) observaron este fenómeno al referirse al organizational slack (algo así como capacidad ociosa de las organizaciones) y destacar su funcionalidad a despecho del excesivo empleo de recursos. (32) Pero el tipo de redundancia que ha merecido mayor atención de la literatura es aquél que generalmente se conoce como duplicación o superposición de organismos y funciones.

Esta "duplicación", que podría definirse como la actuación simultánea de dos o más instituciones en similares ámbitos de actividad y competencia, ha sido objeto sin embargo de opiniones dispares. Frente a la casi unánime apreciación por parte de los analistas administrativos en el sentido de destacar el carácter patológico que adquiere el fenómeno en América Latina (33), diversos autores norteamericanos han reexaminado la utilidad de estos mecanismos considerándolos -dentro de ciertos límites y modalidades- congruentes con el funcionamiento de una democracia pluralista (Heclo, 1976; Peters, 1978; Ashford, 1978). Por cierto, si esta forma extrema de redundancia es vista simplemente como un problema "técnico", sólo cabe aplicar ciertas sencillas recomendaciones a fin de restituir el equilibrio funcional y evitar el despilfarro de recursos. Por el contrario, duplicaciones y superposiciones deben interpretarse a la luz de las exigencias y restricciones de un juego político que altera la dinámica de las relaciones intra-burocráticas formales, pero que es parte constitutiva y hace a la esencia del régimen que contribuye a caracterizar.

Podría observarse con razón que las superposiciones y duplicaciones de funciones son fenómenos visibles en prácticamente toda clase de regímenes políticos. Es preciso señalar, por lo tanto, que es en los DL en que adquieren particular difusión. La tendencia a la descentralización y autonomización, que está en el origen de esta forma de redundancia burocrática, se hace mucho más intensa cuanto más abierto el funcionamiento del sistema político. Los períodos de gran expansión de la dotación y unidades de la administración pública se corresponden generalmente con períodos de plena vigencia de las instituciones democráticas y de mecanismos de representación firmemente implantados en la arena burocrática, (34) a diferencia de lo que ocurre en los BA. Interesa destacar entonces que así como en los BA se intenta contrarrestar la dispersión institucional mediante medidas de racionalización y restablecimiento de las relaciones jerárquicas, en los DL la propia lógica del juego democrático tiende a promover formas de redundancia burocrática. (35)

Estas condiciones de funcionamiento también tienen cierta correspondencia con los contenidos de las políticas que se intenta implementar. Con una base de apoyo social más amplia, compromisos electorales y mecanismos de representación partidarios, los sectores sociales no dominantes tienen en los DL mayor capacidad de acceso a los mecanismos de decisión política y mayores posibilidades de reivindicación de sus intere-

ses. Las políticas de redistribución del ingreso y bienestar social ganan así un lugar destacado en la agenda (36). Además, la existencia de clientelas burocráticas diversificadas y poderosas, determina un menor grado de especificidad de los marcos normativos de las agencias y de las definiciones generales de política, a fin de contemplar la variedad de intereses que pugna por prevalecer en esta arena.

La autonomización burocrática no deja de tener repercusiones en el plano de las interdependencias presupuestarias. Las atribuciones y poder de iniciativa que posee un extenso sector de organizaciones estatales para plantear y asegurar la aprobación de sus demandas presupuestarias, restringe la capacidad del gobierno central para decidir la asignación planificada de recursos (37). En el caso uruguayo, los presupuestos de estas organizaciones se incorporaban al presupuesto general del gobierno central en forma de anexos. El ejecutivo sometía un presupuesto consolidado pero el Parlamento sostenía audiencias en las que cada organización podía plantear sus propias demandas. En casos extremos, el Parlamento actuaba como vocero de los secretarios de estado ante el propio Poder Ejecutivo, o aún de los directores de entes autónomos o semi-autónomos ante el ministro del ramo. Como muro de los lamentos, el Parlamento había así adquirido una enorme capacidad de generar presiones que compensaban parcialmente su falta de poder de iniciativa en cuestiones presupuestarias.

Según la Constitución uruguaya, la Oficina de Planificación y Presupuesto era la unidad que debía compatibilizar las demandas presupuestarias entre sí y proponer en consecuencia una racional asignación de recursos. No obstante, como en tantos otros casos, este organismo se incorporó a la estructura burocrática sin poder establecer lazos permanentes con el resto del aparato estatal. La Comisión de Planificación y Presupuesto, creada precisamente con el fin de producir estos vínculos fue sólo convocada en circunstancias muy ocasionales y en ningún momento estuvo en condiciones de desempeñar su papel coordinador. Un fenómeno similar podía observarse en el plano intra-organizacional. Cada unidad ejecutora decidía generalmente sobre su propio presupuesto de gastos y aún secciones o divisiones de las mismas gozaban habitualmente de un alto grado de autonomía. Las oficinas de planificación de los distintos ministerios, delegadas del organismo central, sólo intervenían esporádicamente en el proceso de coordinación presupuestaria de sus respectivas instituciones.

Con un alcance más general, puede afirmarse que este patrón de funcionamiento tiende a auto-perpetuarse, al inducir el empleo de otros mecanismos de autarquización. Someterse a reglas de asignación competitiva en condiciones en que el Ministerio de Hacienda -o su equivalente- sólo puede disponer de una fracción de los recursos estatales, es condenarse al raquitismo presupuestario. En estas condiciones, las agencias apelan a mecanismos tales como la constitución de fondos especiales con afectación específica de recursos (38); las transferencias entre partidas presupuestarias; los pases en comisión, que permiten el "libre" empleo de personal o el acceso a recursos extrapresupuestarios como el financiamiento externo o la emisión de valores. En suma, mecanismos que facilitan el cumplimiento de los objetivos de cada agencia (39), pero que nada tienen que ver con las relaciones de interdependencia presupuestaria contenidas en manuales y organigramas.

REGIMENES PATRIMONIALISTAS.

Corresponde examinar finalmente de qué modo las vinculaciones

intra-burocráticas se ven influidas por los regímenes patrimonialistas. Es posible que a más de un lector pueda sorprender la utilización de esta última categoría analítica. Su simple mención evoca de inmediato el tratamiento que Max Weber ha hecho de esta forma de dominación en su célebre tipología de *Herrschaft* (Weber, 1964). Sus rasgos se asocian a formas de ejercicio del poder político en sociedades precapitalistas, fundamentalmente en la Europa medieval. En años recientes, sin embargo, el concepto de patrimonialismo ha sido rescatado por diversos estudios sobre política en las nuevas naciones africanas. Aunque no conozco que haya sido utilizado en América Latina para analizar situaciones actuales, creo que describe adecuadamente la forma en que se ejerce la dominación en algunos estados de la región.

Dejando de lado los ejemplos históricos de regímenes patrimonialistas de la antigüedad basados en la tradición, la sucesión hereditaria y la autoridad carismática del dominante, existen situaciones contemporáneas en las que el gobierno personalista transforma a los estados en el gobierno privado de quienes poseen el poder necesario para el ejercicio de la dominación. Su autoridad no depende necesariamente de cualidades de la dominación carismática. También difiere de la autoridad legal-racional de la dominación burocrática, en el hecho de que la administración pública no requiere estar fundada en el predominio de normas constitucionales y legales ni en la existencia de un cuerpo de funcionarios cuya carrera depende de la capacidad, el mérito o la eficiencia (Roth, 1968) (40).

El patrimonio es la dominación de un solo hombre, que necesita de funcionarios para ejercer su autoridad. Pero a su vez, todos los cargos del gobierno se originan en la administración de la comunidad doméstica del monarca o dictador (Bendix, 1970). Aunque modernamente éste asume el rol de presidente (o su equivalente), y se rodea de las instituciones formales de una democracia, ejerce de hecho un cuasi-monopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno. Este poder de decisión se extiende además a otras esferas de la actividad estatal (41).

Puede observarse entonces que en estos regímenes la estructura de autoridad adquiere un carácter radial. El presidente ocupa el centro de la escena política, desde donde ejerce un poder omnímodo fundado en relaciones personales y obligaciones recíprocas. A través de estos lazos se conforma una estructura informal relativamente cohesionada de funcionarios subordinados, controlada por un clique personal de hombres de confianza responsables del funcionamiento de ciertos organismos administrativos y militares claves (42). A través de esta estructura, el régimen consigue desbaratar eficazmente todo movimiento contestatario, controlando la escasa oposición organizada y asegurando -o al menos intentándolo- su continuidad en el poder.

Al igual que en los regímenes BA, aunque por causas diferentes, los contextos patrimonialistas exhiben un bajo grado de organización y actuación de la sociedad civil, sobre todo de los sectores populares. La dominación se ejerce sobre una sociedad en la que perduran relaciones precapitalistas. La existencia de un extendido sector informal, el reducido tamaño de la clase obrera urbana, la subsistencia en el agro de relaciones de producción tradicionales que impiden la organización de los campesinos y, sobre todo, la acción desmovilizadora y represiva ejercida desde el gobierno, neutralizan a estos sectores como fuente de oposición. Por otra parte, el reducido peso y escasa organización corporativa de la burguesía, hace posible una relación con la misma basada en lealtades particularistas e

incorporación cooptativa de sus integrantes a las posiciones de poder (43). En tales condiciones, la capacidad de respuesta de la sociedad a los programas y políticas estatales resulta muy reducida, por lo que el régimen recurre a la coerción y el control personalista a fin de suplir el bajo feedback de información.

Este control asume modalidades muy variadas. La más obvia es la casi irrestricta capacidad de designar funcionarios, en cargos contemplados o no en la jerarquía formalmente establecida. En la experiencia balaguerista, ello planteaba serios problemas de interdependencia jerárquica. Era común, por ejemplo, la designación de secretarios de estado "sin cartera", suscitándose conflictos y desnaturalizándose las relaciones de autoridad. Además, en ciertas designaciones se omitían instancias o se desconocían facultades legalmente otorgadas a otras autoridades. También eran frecuentes ciertas relaciones informales, aunque institucionalizadas, que se establecían entre la Presidencia y diversas unidades o funcionarios, obviándose la vía jerárquica (44).

En estos mismos contextos existen otras formas de intervención presidencial que si bien afectan el sistema de autoridad formal, permiten aumentar el grado de coherencia de los cuadros dirigentes del estado o resolver delicados problemas relacionados con la gestión gubernamental. Un típico recurso es la sustitución recíproca de funcionarios, una suerte de "enfoque" político, mediante el cual se intenta promover, sancionar o neutralizar a los titulares de determinados organismos públicos, sea porque de este modo se resuelve una crisis actual o inminente, se corrigen desempeños irregulares o ineficaces, se premian lealtades, se otorgan pruebas de confianza o se obtienen apoyos circunstanciales de la oposición. Es así habitual hallar funcionarios que sucesivamente ocupan cargos públicos de la más variada índole, sin que sus antecedentes profesionales hagan presumir una especial aptitud para su desempeño. Lo singular de este mecanismo de sustitución es la permanencia que otorga al elenco de funcionarios superiores del estado. Son esporádicas las eliminaciones definitivas y a veces, aún en presencia de corrupción o ineptitud manifiestas, la sanción puede reducirse a un simple traslado. De esta manera se refuerzan lealtades personales, se respetan compromisos políticos o se evita la incertidumbre que podría derivar de una marcada heterogeneidad del elenco.

Al desvirtuarse el sistema de autoridad, crece el nivel de incertidumbre en las relaciones intra-burocráticas, se pulveriza el liderazgo y disminuye la capacidad de negociación de las diferentes unidades, ya que paralelamente se refuerza el sistema de lealtades personales y contra prestaciones prebendales. De esta forma, decrece la solidaridad interpersonal y puede controlarse fácilmente todo intento de crear presiones organizacionales o sectoriales. En última instancia, esta deliberada generación de incertidumbre responde al elemental principio *divide et impera*, que en las situaciones examinadas se manifiesta en un discrecional manejo del sistema de autoridad. La intención de estos mecanismos, así como la de otros tendientes al mismo objeto, es diluir presiones, evitar la formación de frentes internos y no acceder a reivindicaciones que creen derechos adquiridos o aumenten el poder de negociación de funcionarios u organismos.

Bajo esta perspectiva adquieren nuevo significado ciertas fallencias generalmente señaladas como indicadores de "atraso técnico" en el funcionamiento de estas burocracias públicas, tales como la ausencia de carrera administrativa, la existencia de heterogéneos regímenes salariales, la falta de organización sindical del funcionario o la inexistencia

de un régimen automático de retiro para el personal. En realidad, estas presuntas deficiencias no deben interpretarse como resultado de un desconocimiento de las técnicas o esquemas de organización aplicables en cada caso, sino más bien como una omisión racional de acuerdo con el objetivo estratégico buscado. Poco cuesta comprender que el buen funcionamiento de un sistema de servicio civil y carrera administrativa implica una minuciosa especificación de las condiciones y procedimientos mediante los cuales se reclutará, seleccionará, adiestrará y jubilará al funcionario público. Pero la certidumbre que tal sistema crea y la capacidad de presión colectiva que su inobservancia puede originar, resultan contradictorias con la vigencia de un sistema basado en el padrinazgo, el nepotismo, el encadenamiento de lealtades personales o la concesión graciosa *ad hominem*. Un razonamiento similar sería aplicable a las otras "falencias". Cómo se compatibiliza un régimen de remuneraciones homogéneo con la necesidad de privilegiar ciertos organismos convirtiéndolos en polos de atracción de los mejores elementos disponibles o de diferenciar compensaciones salariales en función de consideraciones donde la aptitud personal o el desempeño quedan relegados a un plano secundario? Si esto último es incongruente, cómo puede admitirse el surgimiento de organizaciones sindicales cuya función primordial es precisamente plantear en forma colectiva reivindicaciones salariales, condiciones de estabilidad y certidumbre en el empleo, que darían por tierra con procedimientos y prácticas inveteradas? Y, por último, no tiene acaso mayor rédito político otorgar graciosamente una jubilación o una pensión que convertirlas en un derecho automáticamente adquirido?

Este estilo de gestión estatal contrasta marcadamente con los que hemos analizado al referirnos a los regímenes BA y DL. Las decisiones tienden a ser erráticas, casi antojadizas, frecuentemente apartadas de todo marco normativo formal, a diferencia del carácter rotundo, inapelable, técnicamente informado que adoptan en los BA o de la naturaleza negociada y marginalista que presentan en los DL. Naturalmente, ello no puede dejar de tener consecuencias en los otros planos de interdependencia aún no examinados.

Desde un punto de vista funcional, las burocracias de los regímenes patrimonialistas presentan una clara estratificación institucional. Por una parte, un conjunto de organismos tradicionales, con rutinas y procedimientos obsoletos, bajos salarios, precarias condiciones de trabajo y una misión claramente marginal dentro del conjunto de la actividad del estado. Por otra, una serie de instituciones modernas, íntimamente vinculadas a la presidencia, que en algunos casos cumplen funciones decididamente centrales en términos del proyecto político dominante, y en otros tan solo desempeñan un papel ritual. A esta estructura se superpone el elenco de personal de confianza, una verdadera "Corte" integrada por secretarios "sin cartera", la Secretaría de Presidencia, algunos organismos "ad-hoc", algunos funcionarios de nivel medio que ofician de pseudopodios en las instituciones claves y un pequeño staff de profesionales que administra ciertos programas de gran magnitud (v.g. construcciones públicas, promoción industrial).

Este tipo de organización otorga al presidente gran "flexibilidad", tanto en términos de gestión como de control. Normalmente, la "Corte" y los organismos modernos de mayor peso, desempeñan actividades que formalmente corresponderían a la burocracia más tradicional. Pero en estos casos, la "duplicación" no sirve solamente al propósito de asegurar el cumplimiento de la función. A veces, la deliberada superposición permite al presidente limitar las atribuciones y poderes de ciertos

organismos. En caso de conflicto, le evita el desgaste de intervenir como parte pudiendo eventualmente cumplir un rol arbitral. (45) Además, poder disponer de algunos organismos "confiables", aun a costa de superponer funciones, tiene otras ventajas innegables. Es posible que el organismo que tiene competencia legal sobre una cierta área 1) carezca de idoneidad, liderazgo o confianza presidencial para encarar un proyecto innovador o ambicioso; 2) esté controlado por miembros de la oposición, existiendo el temor de que ello entorpezca y desvirtúe la ejecución de un determinado proyecto; o 3) no cuente con el apoyo de organismos internacionales o sectores económicos con peso político significativo. Correlativamente, existen organismos que gozan de la confianza técnica y política necesarias, que concentran el personal de más alto nivel profesional y que obtienen, en consecuencia, los recursos financieros y el aval político requeridos para avanzar sobre nuevas áreas de actividad, ignorando los organigramas y las interdependencias funcionales o jerárquicas previstas. Esta situación encierra en germen el desarrollo de formas de "imperialismo burocrático", es decir, una progresiva invasión o absorción de ciertas áreas funcionales por parte de organismos cuya misión tiene lugar principalmente en otros ámbitos. (46)

Casi por definición, el "imperialismo burocrático" impone dentro del sector público una modalidad de funcionamiento excluyente, en la que diferentes organismos resultan marginados o discriminados. Pero esta situación marginal no deriva necesariamente de la paralela existencia de unidades "imperialistas" ni de las carencias y limitaciones de los organismos discriminados. Numerosos organismos técnicos del estado gozan muchas veces de la confianza presidencial y del apoyo de organismos internacionales, no obstante lo cual no logran eslabonar funcionalmente las actividades que desarrollan con las políticas adoptadas por el gobierno. En experiencias como la del balaguerismo, estos casos expresan típicamente el contraste entre el fundamento legal-racional que legitima la existencia de un sector técnico especializado dentro del aparato estatal y el carácter patrimonialista del régimen. Por otra parte -y esto resulta común a otras experiencias- la racionalidad técnica que inspira los esquemas e iniciativas de dichos organismos son a menudo incompatibles con las exigencias de racionalidad política que guían concretamente la acción de gobierno. Basta vislumbrar las consecuencias eventuales de algunas propuestas típicas planteadas por esos organismos técnicos, para apreciar el grado de contradicción que introducirían en la gestión estatal. Dentro de un contexto de relaciones intra-burocráticas donde las vinculaciones informales y los lazos de obligación personal recíproca constituyen mecanismos insustituibles para la reducción de incertidumbre, parece incongruente apoyar organismos cuyos objetivos formales consisten, precisamente, en eliminar incertidumbre aumentando la transparencia de las relaciones dentro y entre niveles operativos del estado: planes de desarrollo en los que los objetivos generales -en parte, necesariamente incompatibles con el proyecto político del régimen- son especificados, cuantificados y temporalmente programados hasta el nivel de desagregación más concreto; esquemas de administración de personal donde el ciclo vital del funcionario público se encuentra minuciosamente previsto; o programas de reforma administrativa que al plantear propuestas racionalizadoras y eficientistas, pretenden rutinizar ciertos comportamientos totalmente ajenos a las prácticas institucionalizadas.

De todos modos, la existencia de estos programas e instituciones marca la distancia entre el grado de formalización del marco normativo del estado y los contenidos reales de sus políticas. Tienden a prevalecer orientaciones distributivistas y simbólicas. La acción del

estado se concentra en construcciones fastuosas, gastos ornamentales, concesión de privilegios de explotación y algunas medidas demagógicas que no llegan a implicar una auténtica redistribución del ingreso o la riqueza.

Naturalmente, el énfasis en este tipo de políticas exige un férreo control en la obtención y asignación de recursos. Para ello, se requiere poner en práctica un conjunto de mecanismos poco compatibles con la ortodoxia de la administración presupuestaria. Por ejemplo, la constitución de "fondos especiales" discrecionalmente afectados por la presidencia (47). O el control del gasto mediante la deliberada subestimación de los ingresos presupuestarios y la asignación de recursos sobre la base de criterios ad hoc, como el otorgamiento de partidas fijas para gastos corrientes y decisiones puntuales para su esfuerzo o para el presupuesto de inversiones (48).

Con excepción de ciertos organismos autónomos, existe entonces una generalizada incertidumbre en todo el ámbito del sector público acerca del monto de recursos que se obtendrá al cabo del año para cubrir los requerimientos de gastos e inversiones. La elaboración del presupuesto por las diversas unidades se transforma en un trámite ritual cuyo resultado poco tiene que ver con las partidas fijas para gastos corrientes o con las aleatorias asignaciones para inversiones, aprobadas por la Presidencia. Esta situación no es privativa de las unidades del gobierno central, ya que incluso algunos organismos descentralizados que supuestamente poseen autarquía financiera, reciben asignaciones mensuales fijas de la Presidencia para atender diversos gastos corrientes (49).

En resumen, los mecanismos utilizados para limitar las atribuciones de los diferentes entes estatales en materia de uso y disposición de recursos permiten al Presidente canalizarlos hacia las áreas, funciones o actividades que en cada momento resultan críticas de acuerdo con los lineamientos del programa de gobierno, evitando trabas burocráticas y reivindicaciones sectoriales u organizacionales quizá incompatibles con dichos lineamientos.

REFLEXIONES FINALES.

Desde los tiempos de Platón, el supremo ideal de las utopías políticas consistió en lograr que la capacidad racional y deliberativa de gobiernos y gobernantes y la pacífica fuerza de la ilustración, guiaran a los hombres hacia empresas cooperativas que materializaran el bien común. Pero el marco normativo y axiológico del comportamiento humano siempre ha reconocido múltiples estímulos, entre los cuales la búsqueda del interés colectivo no ha sido precisamente el dominante. No obstante, la actividad humana, desarrollada a través de organizaciones, exige un continuo compromiso entre los fines individuales y los fines colectivos que dan sentido a la acción organizacional. De aquí que política y administración hayan sido vistas como esferas analítica e ideológicamente distinguibles, aunque empíricamente inseparables.

Comencé este trabajo afirmando que por diferentes razones, esta dicotomía sigue vigente, pese a los sólidos argumentos con que fuera sistemáticamente rechazada por la literatura. Sugerí luego que ello expresa, en el fondo, la oposición de dos modelos -que denominé "intelec-

ción" e "interacción"- según los cuales la formulación e implementación de políticas públicas son, alternativamente, ámbitos separados y yuxta puestos de reflexión y acción. Los planificadores y reformadores administrativos, más persuadidos por la armonía de un universo cartesiano que por los meandros del pragmatismo político, reivindican la "intelección" -y consecuentemente la dicotomía política-administración-, convencidos del predominio de la razón sobre mezquinos intereses políticos. Los administradores profesionales y los políticos prácticos, en cambio, aceptan con resignación (o promueven con entusiasmo) la vigencia de ciertas reglas del juego que permitan alterar -a través de "interacciones" en las diversas instancias del proceso decisorio- el contenido y eventuales consecuencias de las políticas. Como tipos ideales, sin embargo, estas imágenes sólo alcanzan a describir los rasgos y tendencias más acentuados de dos posibles modelos de comportamiento. No agotan la realidad ni consiguen capturar sus variaciones y matices.

Si la política es el principal ámbito en el que se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, la administración pública no puede en modo alguno ser ajena a la política. Pero, cuánto está efectivamente involucrada? En los hechos, política y administración se funden en complejas combinaciones, donde la acción de los diversos agentes intervinientes en la implementación de políticas enfrenta límites objetivos diferentes en cuanto a sus posibilidades de comportamiento autónomo. En este trabajo he sugerido que, en parte, estos límites están determinados por la distinta naturaleza de las interdependencias existentes entre los agentes y unidades estatales que intervienen en los procesos de decisión y ejecución de políticas. Y en parte, varían según los condicionamientos que en estos diferentes planos de interdependencia imponen las características del régimen político. Como hemos visto, estos dos parámetros modifican no sólo el estilo de gestión estatal sino también el contenido e impactos de las políticas. Esclarecer en cada situación concreta este complejo juego de fuerzas es un prerequisite, tanto para juzgar la viabilidad y pertinencia de las políticas como para interpretar su sentido y consecuencias sociales.

Este doble y diferente objeto de conocimiento me sugiere una última reflexión. La perspectiva adoptada en este trabajo ha sido, fundamentalmente, la del intelectual preocupado por comprender antes que por prescribir. Como inquietud científica, se inscribe en un campo de conocimiento y en un plano analítico donde se intenta conjugar el estudio del comportamiento intra-burocrático con el examen de aquellos elementos del contexto socio-político relevantes para interpretar la recíproca influencia entre estas dos esferas. Sin embargo, creo que este tipo de conocimiento también es relevante para la acción. Según Lasswell (1971), el conocimiento "selectivo y realista" de este tipo de interdependencias es esencial para aumentar la factibilidad y relevancia de las políticas públicas. Pero ello supone despojarse de ciertos prejuicios que ven en el divorcio entre la racionalidad técnica de lo prescripto y la racionalidad política de su instrumentación, un signo de patología administrativa.

Por su misma naturaleza, los comportamientos conflictivos que hemos analizado en este trabajo alteran las relaciones formales de interdependencia sin ajustarse a ningún esquema racional formal. Probada su eficacia, se institucionalizan y pasan a tener una existencia paralela a la de los comportamientos prescriptos, que se convierten

N O T A S

- 1) Los criterios de categorización más comunes se basan en asignación (distributivas, redistributivas, etc.), estructura (segmentales, homogéneas, fragmentadas, etc.) e impacto (frecuencia, severidad, etc.).
- 2) El "análisis de sistemas" ha sido particularmente influyente en este aspecto. Uno de los textos más representativos de esta corriente es el de Easton (1965), aunque posiblemente el mayor grado de formalización de las fases para una "óptima toma de decisiones políticas" se encuentra en Dror (1968). Para una revisión de diferentes modelos, véase Sldjanski (1973).
- 3) Dada la vastísima literatura sobre este tema, no tendría sentido incluir aquí una larga lista de referencias. Con relación a los países del Tercer Mundo, el reciente trabajo de Merilee Grindle (1980) proporciona una extensa bibliografía. Con referencia a América Latina, el clásico trabajo de Hirschman (1964) sigue siendo referencia obligada, aunque los estudios de Cleaves (1974) y Cleaves y Scurrah (1980) constituyen valiosas adiciones a este campo. Para los Estados Unidos, pueden consultarse los trabajos de Bardach (1977) y Pressman y Wildavsky (1973).
- 4) Título de una de las sesiones en un reciente congreso internacional de administración pública. Véase ENAP (1979) y Oszlak (1979).
- 5) Por ejemplo, en Martínez Nogueira (1975).
- 6) "Si, como sugiere Sayre, los textos más ortodoxos ha tenido que perder terreno respecto a la separabilidad de política y administración, es precisamente porque estos dos términos no han sido empleados como conceptos sino como nombres de instituciones. Al concretizar el concepto de administración, haciéndolo equiva-lente a una determinada rama o agencia del gobierno, se formó una dicotomía que inevitablemente sería repudiada" (Landau, 1972).
- 7) Por ejemplo, véase la crítica a la distinción que Simon plantea entre hecho y valor en la toma de decisiones. Según Sayre (1951), la misma produjo "una nueva y sutil versión de la previa separación entre política y administración".
- 8) ...los funcionarios que ignoran a otros agentes sociales adoptan habitualmente políticas muy poco realistas. Ostensiblemente, sus propuestas son extremadamente amplias en sus alcances, basándose en numerosas interdependencias que ellos perciben en teoría. Sin

embargo, pretenden evitar las dificultades de ajustar estas políticas a las demandas reales de otros agentes sociales. De este modo, no los consultan a fin de establecer si sus supuestos son factibles. Tal grandiosa, aunque poco práctica, formulación de políticas es en verdad un fenómeno muy común, particularmente entre funcionarios responsables de la planificación a largo plazo... llamaremos a este enfoque excesivamente ambicioso el síndrome del superhombre" (Downs, 1967).

- 9) Este modelo de comportamiento se corresponde con el que Downs (1967) denomina *shrinking violet syndrome*, por oposición al *superman syndrome* en el que la acción propuesta desdeña o ignora los intereses de otros agentes.
- 10) Por ejemplo, el modelo de *mixed scanning*, propuesto por Etzioni (1968). O la proposición de Wildavsky (1979) en el sentido de que las políticas públicas contienen un 25% de *intellectual cogitation* y un 75% de *social interaction*.
- 11) Para un desarrollo en estos conceptos, véase Oszlak y O'Donnell (1974).
- 12) Sería erróneo atribuir a una clase o sector de la sociedad la imaginación, coherencia y, sobre todo, capacidad hegemónica, necesaria para hilvanar un proyecto político o modelo de organización social con el cual lanzarse a la toma del poder y la ocupación del estado para materializarlo. Al emplear este término aludo más bien a la posibilidad de detectar, sin presumir voluntarismo de los actores, los elementos normativos subyacentes a la praxis social, es decir, las pautas a las que se ajustan efectivamente las relaciones de producción, la asignación de recursos productivos, la distribución del excedente social, la organización y ejercicio del poder político o la propiedad de los medios de producción. En la medida en que estas pautas conforman un marco normativo de la acción social, pueden interpretarse -con las salvedades expuestas- como el proyecto político de la coalición dominante.
- 13) Este argumento se expone más detenidamente en Oszlak (1977).
- 14) Véase al respecto Lawrence y Lorsch (1967).
- 15) El empleo en administración pública de las dicotomías centralización-descentralización o concentración-desconcentración, constituyen categorizaciones que significan excesivamente procesos que, como veremos, son muchos más complejos.
- 16) "Las burocracias en las naciones subdesarrolladas tienden a adoptar el *superman syndrome* en la formulación de políticas que involucran complejas interdependencias. En muchos de esos

países, la burocracia gubernamental es el agente social más sofisticado en casi cualquier arena de poder." (Downs, 1967).

- 17) Esta definición de régimen político coincide en líneas generales con la propuesta por O'Donnell (1977).
- 18) La utilización del concepto de "recurso" reconoce una doble vertiente teórica. Por una parte, las contribuciones de Barnard (1938), Simon (1957), Blau (1967) y otros, quienes desde una perspectiva organizacional intentan identificar los incentivos y sanciones que inducen a los individuos a la acción organizada. Por otra, los trabajos inscriptos en la corriente de "economía política" (Anderson, 1967; Ilchman y Uphoff, 1969; Cleaves, 1974; O'Donnell, 1977), que consideran a los recursos como aquellos medios a través de los cuales se ejerce la dominación política. Es interesante observar que, salvo leves diferencias terminológicas, existe una estrecha correspondencia entre los tipos de recursos identificados por ambas corrientes (v.g. coerción, información, bienes y servicios económicos, ideología, autoridad).
- 19) A ello se suma el problema, tampoco resuelto, de distinguir entre "forma de estado" y "forma de régimen", tema que ha merecido alguna atención en la literatura reciente.
- 20) No considero necesario definir ni describir en detalle los rasgos característicos de los distintos tipos de regímenes considerados, por haber sido abundantemente tratados por la ciencia política. Para una caracterización de los regímenes burocrático-autoritarios, véase O'Donnell (1975). Las modalidades que asume la dominación patrimonialista han sido brillantemente examinadas por Max Weber (1964), aun cuando su análisis debería ser complementado por lecturas referidas a los autoritarismos tradicionales en la experiencia latinoamericana. En cuanto a los regímenes democrático-liberales, sus rasgos se ajustan a la descripción que Apter (1965) presenta con relación a los que él denomina *reconciliation regimes*.
- 21) Las ilustraciones se referirán especialmente a la República Dominicana durante el Balaguerismo (régimen patrimonialista), al Uruguay neo-batllista de los años sesenta (régimen democrático-liberal) y a la Argentina actual (régimen burocrático-autoritario). Los ejemplos servirán además para aclarar algunas de las características de estos diferentes regímenes políticos. La selección de estos casos se debe exclusivamente al hecho de haber desarrollado o tener en curso trabajos referidos a estas experiencias, que serán oportunamente citados. De cualquier manera, los tipos de regímenes analizados cubren apropiadamente la gran mayoría de los casos empíricamente observables en la región.
- 22) Esta breve caracterización se ajusta a la ofrecida por O'Donnell (1975).

- 23) En la Argentina, el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) - luego Instituto Nacional de Planificación Económica- funcionó durante muchos años bajo la dependencia del Ministerio de Economía (o sus equivalentes funcionales), para transformarse bajo el actual régimen en Ministerio de Planeamiento primero y Secretaría de Planeamiento de la Presidencia más tarde.

- 24) Al menos, ésta ha sido la experiencia de Brasil y Argentina, países en los que la participación del sector público en el producto bruto interno no sufrió mayores cambios respecto a la verificada durante regímenes democráticos, o incluso experimentó un sensible aumento.

- 25) En términos de la conocida tipología de Lowi (1972), cobran absoluta prioridad las políticas que este autor denomina reguladoras y constituyentes. Pero más allá de esta gruesa generalización, no intentaré desarrollar el importante tema del contenido y orientación de las políticas públicas bajo diferentes regímenes, dados el plano esencialmente intra-burocrático en que se ubica el análisis y la necesidad de contar con mucha mayor información empírica.

- 26) Los casos más conspicuos fueron los del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, su similar de Tecnología Industrial, el Fondo Nacional de la Vivienda y las Cajas Nacionales de Previsión (fondos de jubilaciones y pensiones).

- 27) En el caso de las empresas públicas por su posibilidad de acceder directamente al financiamiento externo. En el caso de la Municipalidad de Buenos Aires (así como en el de algunas Sociedades del Estado y entes autónomos), por la contratación de obras públicas mediante el sistema de concesión y explotación por el adjudicatario, con garantía de rentabilidad asumida por el estado.

- 28) En otro contexto, Mayntz (1979) señala que tal autonomía es generalmente menor en un sistema centralizado como el francés, que en los Estados Unidos o Alemania Federal.

- 29) En general, la omisión de los deberes de funcionario público, la comisión de ciertos delitos punibles o la mera ineptitud constituyen causa suficiente de despido. Sin embargo, el largo y complejo camino que debe atravesar cualquier iniciativa tendiente a la aplicación de una sanción, desalienta al más empedernido paladín de la probidad y eficiencia administrativa. La jungla procesal -pre-sumarios, recursos, apelaciones- presuntamente diseñada para proteger el derecho de los funcionarios a su descargo, se convierte en definitiva en una garantía de impunidad. Antes de ser suprimido, el Parlamento uruguayo tenía el poder de decisión final en materia de despidos de personal. Sin embargo, era opinión generalizada que "el Parlamento no destituye a nadie", comentario que aludía al alto porcentaje

je de rechazos de las llamadas "venias de destitución" requeridas por el Poder Ejecutivo. (Oszlak, 1972).

- 30) Es la situación que S.N. Eisenstadt denomina "desburocratización". Para un análisis del concepto de "captura clientelística", véase Sabatier (1975).

- 31) Me refiero a aquéllos que intentan orientar las actividades de unidades ejecutoras comprendidas dentro de determinados sectores (v.g. empresas públicas) o "finalidades" (v.g. Ciencia y Tecnología, Vialidad).

- 32) Según estos autores, el slack permite responder a demandas súbitas; reducir fricciones y tensiones internas; asegurar el cumplimiento de la función a desempeñar al emplear estructuras paralelas; y desarrollar actividades no rutinarias, como el planeamiento a largo plazo y la innovación experimental.

- 33) La duplicación de funciones y la superposición de organismos son referencias obligadas en prácticamente cualquier estudio sobre la organización y funcionamiento de la burocracia pública en América Latina. Ello me exime de efectuar citas bibliográficas puntuales.

- 34) Las recientes experiencias argentina y chilena son coincidentes en mostrar reducciones significativas (o al menos una evidente disminución en la tasa de crecimiento) de la dotación de personal estatal, luego del fuerte aumento experimentado durante el funcionamiento de regímenes democráticos. Para Argentina, véase INAP (1980). Para Chile, puede consultarse el reciente trabajo de Foxley (1980). En estos mismos casos también se advierte una firme tendencia hacia la disminución del número de organismos estatales, en consonancia con el principio de subsidiariedad.

- 35) Otra forma de superposición, quizás menos específica en términos de su afinidad con un determinado régimen político aunque más difundida en los DL y, por razones diferentes, en los patrimonialistas, es la creación de organismos ad-hoc o paraestatales. Estos complementan o sustituyen muchas de las funciones desarrolladas por la burocracia "establecida". Con pocas excepciones, se trata de unidades pretendidamente efímeras, no incorporadas formalmente a la estructura orgánica de la administración pública, cuyo objetivo es resolver ciertas demandas puntuales o situaciones críticas que -se considera- las unidades preexistentes no están en condiciones de afrontar. Las razones que determinan su creación son muy variadas: (1) Coordinación requerida por la proliferación de unidades ejecutoras con funciones o áreas de responsabilidad superpuestas frente a la cuestión a resolver; (2) Necesidad de superar o evitar conflictos que puedan cancelar mutuamente los esfuerzos de los organismos con competencia en la crisis o demanda planteada; (3)

Incapacidad o inflexibilidad de la estructura existente para ajustar su funcionamiento a las características de la demanda; (4) Necesidad de quitar o limitar funciones a determinados entes, transfiriéndolas a la esfera de influencia de organismos paraestatales donde el control presidencial o de ciertos intereses corporativos puede ser mayor o más efectivo; o (5) Necesidad de asegurar objetividad e imparcialidad en la investigación de ciertas cuestiones que comprometan la responsabilidad de funcionarios u organismos de la burocracia estatal. Cf. Oszlak. 1972 y 1975).

- 36) Según la tipología de Lowi, habría un énfasis en políticas redistributivas.
- 37) En Uruguay, estas prerrogativas eran propias del Poder Judicial, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal en lo Contencioso-Administrativo, los Consejos de Educación, las empresas públicas, algunos entes descentralizados como el Banco de Seguro Social o el Banco de Previsión Social, etc. La generalización de este fenómeno en otros países ha sido observada por Naomi Caiden y Aaron Wildavsky (1974) en su obra *Planning and Budgeting in Poor Countries*.
- 38) Importantes organismos como el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), ambos de Argentina, fueron creados bajo un régimen DL afectándose gravámenes especiales al financiamiento de sus presupuestos. Como se señalara (véase nota 26), estos privilegios fueron suprimidos bajo el régimen actual.
- 39) Con esta afirmación, quiero evitar toda presunción de patología administrativa, por más que estos mecanismos aparezcan así calificados en los manuales y diagnósticos. No hay duda que muchos organismos y programas son exitosos gracias a -y no a pesar de- utilizar "artilugios" de este tipo.
- 40) Un término, a mi juicio menos preciso, frecuentemente utilizado para designar este tipo de regímenes es el de "autoritarismo tradicional". Sus rasgos dominantes han sido identificados en experiencias tales como el trujillismo y balaguerismo dominicanos, el somozismo en Nicaragua, la Cuba de Batista, el Haití de Duvalier o el Paraguay actual bajo Stroessner.
- 41) "Cuando se afirma que Balaguer concentra el poder de decidir sobre la organización y funcionamiento del aparato estatal dominicano, no se parte de una evaluación del ordenamiento jurídico-institucional del estado ni de una lectura fiel de las declaraciones de intención de ese gobierno. La afirmación se basa en una crítica observación del proceso decisorio real que tiene lugar al interior del estado. Este proceso revela por cuáles conductos se incorpora o designa personal y quién determina su asignación; cómo se obtienen los recursos, en virtud de qué cri

terios se afectan y quién lo dispone; de qué manera surgen nuevas iniciativas en materia de proyectos y actividades y cómo se aprueban. En cada uno de estos procesos puede advertirse una intervención altamente discrecional de la presidencia, a pesar de que paralelamente existe un cuerpo de normas e intenciones formales que fijan puntillosamente atribuciones y procedimientos a contrapelo de los comportamientos reales" (Oszlak, 1975).

- 42) Para una descripción más detenida de este tipo de estructuras en un caso asiático, véase Edgar L. Shor (1960).
- 43) El patrón predominante de crecimiento económico se basa e menu-
do en un proyecto de acumulación individual del dictador y su familia, en estrecha asociación con el capital extranjero. Ello puede conducir -como en el caso del trujillismo- a un trunco desarrollo de una burguesía nativa y a abismales desigualdades en la distribución del ingreso. Sirviéndose del aparato estatal -que controló con mano férrea- Trujillo, al igual que Somoza, organizó una vasta red de monopolios que incorpora a su patrimonio personal y familiar, subrogando el posible papel de la incipiente burguesía en el desarrollo del país.
- 44) Dependiendo de su propósito, estos vínculos adoptaban diferentes modalidades. En ocasiones se concretaban en la consulta directa a técnicos u organismos especializados, pasando por alto una o más instancias en la línea de autoridad. En otros casos, razones de confianza personal inducían al presidente a mantener una relación funcional permanente y directa con funcionarios de nivel medio, sin que intervinieran las autoridades comprendidas en los tramos intermedios.
- 45) Desde su creación, CEDOPEX (Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones) debió intervenir en un área de actividad parcialmente reivindicada por el Banco Central de la República Dominicana. En CEDOPEX se consideraba que la institución no podía cumplir acabadamente con su misión mientras no le fuera posible atacar el conjunto del problema del comercio exterior. Pero en tanto el Banco Central no resignara su competencia sobre la fijación de la política de divisas, eje del intercambio comercial, resultaba difícil que CEDOPEX pudiera orientar efectivamente la política de exportaciones. Para el gobierno, no obstante, este organismo sirvió como contrapeso para "frenar los excesos del Banco Central", según lo expresara un funcionario del Centro.
- 46) Un caso paradigmático es el del Banco Central dominicano. Cuando a fines de los años 60 la República Dominicana obtuvo un fuerte financiamiento externo para el fomento industrial, en lugar de canalizarse estos recursos por intermedio de la Corporación de Fomento Industrial (C.F.I.), se optó por crear un Fondo de Inversiones en Desarrollo Económico (FIDE), confiándose su administración al Banco. Si nos atenemos a la asignación formal de competencias, la C.F.I. era la entidad a la que naturalmente le hubiera correspondido intervenir, pero una historia de desacier

tos de esta institución, unida al mayor control que el sector privado podía ejercer a través de la Junta Monetaria sobre el destino del FIDE y a las exigencias de organismos como la A.I.D. y el BID, pesaron como factores desencadenantes de la solución elegida. Algo parecido ocurrió a raíz de la decisión del Banco Mundial de financiar un proyecto para promover la cría de ganado. En esa ocasión se planteaban como sedes alter natives del proyecto la Secretaría de Agricultura, el Banco Agrícola o el propio FIDE del Banco Central. La decisión de crear en el Banco una División de Ganadería constituyó otra forma de invasión funcional. También en un proyecto conjunto BID/Banco Mundial en materia de turismo se optó por crear una división especial de turismo dentro del Banco Central, pese a existir organismos gubernamentales especializados en esta área (inclusive dentro de la propia Presidencia de la República, como era el caso de la Dirección Nacional de Turismo).

- 47) Mientras en 1966 la Presidencia en República Dominicana sólo dispuso del 7,6% de las asignaciones financiadas con fondos especiales nacionales, a partir de 1967 (y mientras duró el gobierno de Balaguer) siempre obtuvo más del 70% del total.
- 48) "El sistema presupuestario dominicano contiene un método único de controlar el crecimiento del gasto corriente y centralizar los desembolsos de capital dentro de la Presidencia. Los cálculos presupuestarios se basan en los ingresos previstos para el ejercicio anterior. Por consiguiente, los ingresos efectivos suelen subestimarse en medida considerable. Los gastos corrientes efectivos de las distintas Secretarías, sin embargo, se basan en esos ingresos subestimados, y la Presidencia asigna cualquier ingreso restante por encima del nivel presupuestado a diversos proyectos oficiales de inversiones sobre una base ad-hoc. Como consecuencia de ello, el gasto de capital guarda poca relación con el presupuesto inicial correspondiente, y la Presidencia desempeña un papel importante en la ejecución de la inversión pública. En 1971, por ejemplo, la Presidencia efectuó el 90% de toda la inversión oficial. Este procedimiento hace que la preparación y programación de los desembolsos de capital resulte una tarea difícil". (Informe del Banco Mundial, citado en Osizlak, 1975).
- 49) La centralización del manejo presupuestario se complementa y refuerza mediante la concentración del poder de decisión sobre diversos asuntos que tienen alguna repercusión financiera. Entre los más frecuentemente observados en República Dominicana puede mencionarse: (1) el seguimiento personal por el Presidente de la República en las tendencias registradas en los flujos de recursos, interviniendo en aquellos organismos sobre los que recae formalmente la responsabilidad de recaudación, verificación y afectación de ingresos y gastos (v.g. oficinas recaudadoras, Bancos oficiales, Oficina Nacional de Presupuesto, Aduana, Contraloría de la República); (2) el control presidencial de la dotación de personal, interviniendo directamente en la cobertura de vacantes, designación de nuevos fun-

cionarios y fijación de sus remuneraciones, al margen de toda restricción estatutaria o legal. Esto permite contener el aumento del número de empleados públicos (sobre todo en los organismos del gobierno central) así como restringir el crecimiento de los egresos, particularmente gastos en personal y bienes y servicios no personales; (3) la centralización de las inversiones en obras de infraestructura y construcción de viviendas en la propia Presidencia de la República, disponiendo directamente en materia de planes y proyectos, obtención y uso de fondos y reinversión de recuperos. A los organismos técnicos y financieros como la Secretaría de Estado de Obras Públicas o el Instituto Nacional de la Vivienda se les confía el papel de meros supervisores técnicos, contratistas o administradores; (4) consecuentemente con lo anterior, una marcada preferencia por la contratación directa de las obras entre el Poder Ejecutivo y las empresas constructoras, así como la decisión sobre el destino de las mismas, sus beneficios o adjudicatarios, etc.

APENDICE

En las ciencias sociales norteamericanas, el uso de cuadros sinópticos de doble entrada ha sido tradicionalmente un recurso didáctico sumamente difundido. Sus riesgos, sin embargo, son indudables, dado que un cuadro no refleja los matices y salvedades contemplados más adecuadamente en un texto, sobre todo cuando los conceptos o fenómenos que describe el cruce de las variables tienen todavía un carácter provisorio.

A pesar de ello, he decidido incluir en este apéndice un cuadro que intenta sintetizar las principales ideas discutidas en las cuatro últimas secciones de trabajo. Como puede apreciarse, se han cruzado las tres formas de interdependencia y los tres tipos de regímenes analizados. Las referencias en cada celda describen la modalidad específica con que se manifiestan los estilos de gestión estatal según el tipo de interdependencia y régimen político considerados. De más está decir que se trata de un ejercicio sin pretensiones de rigor epistemológico, cuya intención es eminentemente heurística.

		TIPO DE REGIMEN		
		Burocrático-Autoritario	Democrático-Liberal.	Patrimonialista
TIPO DE INTERDEPENDENCIA	Jerárquica	Estructura piramidal. Control vía jerarquías paralelas.	Estructura poliárquica. Control vía partidos, opinión pública y corporaciones.	Estructura radial. Control personalista.
	Funcional	Racionalización, desconcentración y subsidiariedad. Orientación oficientista.	Autonomización y descentralización. Superposición funcional. Orientación clientelista.	Buroc. formal, y unidades operativas ad-hoc ("Corte") Orientación prebendalista.
	Material o Presupuestaria	Universalidad presupuestaria. Asignación autoritaria.	Autarquía financiera. Asignación competitiva.	Monopolización de recursos. Asignación discrecional.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANDERSON, Charles ". (1967). *Politics and Economic Change in Latin America* (Princeton, N.J.: Van Nostrand).
- APTER, David E. (1965). *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press).
- APTER, David E. (1971). *Choice and the Politics of Allocation* (New York: W.W. Norton & Co.).
- ARROW, Kenneth J. (1974). *The Limits of Organization* (New York: W.W. Norton & Co.).
- ASHFORD, Douglas E., ed. (1978). *Comparing Public Policies: New concepts and methods* (Beverly Hills, Cal.: Sage Publications).
- ASHFORD, Douglas E. (1978). "The Structural Analysis of Policy or Institutions Really Do Matter", en Ashford, op.cit.
- BARDACH, E. (1977). *The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law* (Cambridge: MIT Press).
- BARNARD, Chester I. (1938, 1966). *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- BAUMER, Donald C. (1978). "Implementing Public Services Employment", en May y Wildavsky, op.cit.
- BENDIX, Reinhard (1970). *Max Weber* (Buenos Aires: Amorrortu).
- BLAU, Peter M. (1967). *Exchange and Power in Social Life* (New York: Wiley).
- BOGUSLAW, Robert (1965). *The New Utopians: A study of system design and social change* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.).
- BONNEN, James T. (1970). "The Absence of Knowledge of Distributional impacts: An obstacle to effective policy analysis and decisions", en Haveman & Margolis, op.cit.
- BROWM, Michael K. y ERIE, Steven P. (1981). "Poder y Administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en Oscar Oszlak, compilador, *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*, en prensa.
- CAIDEN, Naomi y WILDAVSKY, Aaron (1974). *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New York: John Wiley & Sons).
- CARDOSO, Fernando Henrique (1972). *Estado y Sociedad en América Latina* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- CARDOSO, Fernando Henrique (1978). *On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America*, Centre of Latin American Studies, University of Cambridge, Working Papers No. 31.
- CLEAVES, Peter S. (1974). *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley: University of California Press).
- CLEAVES, Peter S. y SCURRAH, Martín J. (1980). *Agriculture, Bureaucracy and Military Government in Peru* (Ithaca: Cornell University Press).

- CROZIER, Michel (1964). *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: The University of Chicago Press). 1967 Edition.
- CYERT, Richard M. y MARCH, James S. (1964). *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.).
- DAHL, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press).
- DOWNS, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown & Co.).
- DROR, Yehezkel (1964). "Muddling Through: Science of Inertia?", *Public Administration Review*, XXIV, 154 ff.
- DROR, Yehezkel (1968). *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco: Chandler Publishing Co.).
- DURKHEIM, Emile (1893). *The Division of Labor in Society* (Glencoe, III.: The Free Press) 1947 Edition.
- ENAP (1979). *Management in the Public Sector, Proceedings of the International Conference on the Future of Public Administration, Quebec, May 27 to 31, 1979, Vol.II.*
- EASTON, David (1965). *A System Analysis of Political Life* (New York: Wiley).
- ETZIONI, Amitai (1968). *The Active Society* (New York: Free Press).
- FOXLEY, Alejandro (1980). "Hacia una economía de libre mercado: Chile, 1974-1979", *Estudios CIEPLAN*, No. 4(Santiago, Chile).
- FROHOCK, Fred M. (1979). *Public Policy: Scope and logic* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.).
- GRAMSCI, Antonio (1957). *The Morden Prince* (New York, International Publishers).
- GRINDLE, Merilee S., ed. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- GULICK, Luther (1933). "Politics, Administration and the New Deal", *Annals*, Vol. 169, September.
- HAVEMAN, Robert H. y MARGOLIS, Julius, eds. (1970). *Public Expenditures and Policy Analysis* (Chicago: Markham Publishing Co.).
- HECLO, Hugh (1976). "Conclusion: Policy Dynamics", en Rose, op.cit.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1964). *Estudios sobre Política Económica en América Latina* (Madrid: Aguilar).
- INAP (1980). *Dinámica del empleo público* (Buenos Aires).
- ILCHMAN, Warren F. y UPHOFF, Norman T. (1969). *The Political Economy of Change* (Berkeley: University of California Press).
- LANDAU, Martín (1969). "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, 29.
- LASSWELL, Harold D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences* (New York: American Elsevier Publishing Co., Inc.).
- LAWRENCE, Paul R. y LORSCH, Jay W. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration* (Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration).

- LINDBLOM, Charles E. (1959). "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88.
- LOWI, Theodore (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, Julio-Agosto.
- LOWI, Theodore (1972). "Public Policy and Bureaucracy in the United States and France", en Ashford, op. cit.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (1975). "Los Procesos de Formulación y Ejecución de Políticas y su Impacto sobre las Empresas Públicas", *Revista Latinoamericana de Administración Pública*.
- MAY, Judith V. y WILDAVSKY, Aaron B. (1978). *The Policy Cycle* (Beverly Hills, Cal.: Sage Publications).
- MAYNTZ, Renate (1979). "Public Bureaucracies and Policy Implementation", *International Social Science Journal*, vol. XXXI, No. 4.
- MERTON, Robert K. (1940). "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, vol. XVII.
- MITCHELL, Joyce M. y MITCHELL, William C. (1969). *Political Analysis & Public Policy: An introduction to political science* (Chicago: Rand & McNally & Co.).
- O'DONNELL, Guillermo (1975). *Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario*, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO No. 1.
- O'DONNELL, Guillermo (1977). *Apuntes para una Teoría del Estado*, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO No. 9.
- OSZLAK, Oscar (1970). "Planificación para el Desarrollo y el Proceso de Planificación", Santiago, CEPAL, Doc. ST/ECLA/Conf. 38/L.13.
- OSZLAK, Oscar (1972). *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya* (Nueva York: Naciones Unidas).
- OSZLAK, Oscar (1975). *Diagnóstico de la Administración Pública Dominicana* (Caracas: CLAD) mimeo.
- OSZLAK, Oscar (1976). *Política y Organización Estatal de las Actividades Científico Técnicas en la Argentina: Crítica de modelos y prescripciones corrientes*, (Buenos Aires: CEDES), *Estudios Sociales* No. 2.
- OSZLAK, Oscar (1977). *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO No. 8.
- OSZLAK, Oscar (1979). "The Interface Between the Political and the Administrative Roles: A New label for an old dichotomy", en ENAP, op. cit.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación*, Doc. CEDES/G. E. CLACSO No. 4.
- PETERS, B. Guy (1978). *The Politics of Bureaucracy: A Comparative perspective* (New York: Longman Inc.).
- PRESSMAN, J.L. y WILDAVSKY, A.B. (1973). *Implementation: How Great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all* (Berkeley: University of California Press).
- ROSE, Richard (1976). *The Dynamics of Public Policy: a comparative analysis* (Beverly Hills, Cal.: Sage Publications).

ROTH, Guenther (1968). "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-building in the New States", *World Politics*, vol. XX, Enero, No. 2, pp. 194/206.

SABATIER, P. (1975). "Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a more adequate -and less pessimistic- theory of 'cliente capture'", *Policy Sciences*, 6:301-342.

SAYRE, Wallace S. (1951). "Trends of a Decade in Administrative Values", en *Public Administration Review*, vol. 11, Winter.

SCHULTZE, Charles L. (1970). "The Role of Incentives, Penalties, and Reward in Attaining Effective Policy", en Haveman y Margolis. op. cit.

SELZNICK, Philip (1948). "Foundations of the Theory of Organization", *American Sociological Review*, vol. 13, febrero.

SHOR, Edgar L. (1960). "The Thai Bureaucracy". *Administrative Science Quarterly*, vol. V, June.

SIDJANSKI, Susan (1973). *Political Decision-Making Processes* (New York: Elsevier).

SIMON, Herbert A. (1973). *Administrative Behaviour* (New York: The Macmillan Co.), 2a. ed.

WATERSON, Albert (1965). *Development Planning: Lessons of Experience* (Baltimore, The John Hopkins Press).

WEBER, Max (1964). *Economía y Sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica). 2a. ed.

WEIDENBAUM, Murray L. (1970). "Institutional Obstacles to Reallocating Government Expenditures", en Haverman y Margolis, op. cit.

WILDAVSKY, Aaron (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Boston: Little, Brown & Co.).

WILSON, Woodrow. "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 11, Junio, reproducido en el tomo LVI, diciembre 1941.

SUMMARY

PUBLIC POLICIES AND POLITICAL SYSTEMS:
THOUGHTS ON SOME LATIN AMERICAN EXPERIENCES

Oscar Oszlak

Intra-bureaucratic dynamics through which public policy making takes place have been given various interpretations. However, the view holding that policy formulation and implementation constitute two separate and clearly differentiated processes as to their location has prevailed. The classical belief in the dichotomy between politics and administration underlies this interpretation for different reasons, implying, among other things, a given conception of social order and conflict. Two alternate decision making and action models are outlined through the antagonistic terms of that relation, presupposing very different manners of political behaviour, both from the prescriptive and explicative points of view. These models are "intellection" (or technical rationality) and "interaction" (or political rationality), more widely known as "incrementalism". Both have important biases. The intellection model attempts to introduce rational criteria-planning - into a field in which behaviour is expressed through conflict, negotiation and compromise. Incrementalism has the merit of introducing those categories but to finally confine the extent of action and to justify ideological conservatism. The answer, therefore, does not seem to lie in this model, but rather in the introduction of a more thorough knowledge of the context and dimensions of public policies into planning models; this is the subject on which the paper deals in greater depth.

In reality, politics and administration merge in complex combinations. Even though the gap between the abstract and the concrete separates the formulation and implementation of a public policy, the process of concretizing it requires the intervention of a chain of actors - external and internal to bureaucracy - who disaggregate, and at the same time materialize it. Thus, the activity carried out by State institutions should not be merely seen as the implementation of a set of standards. It shows the attempts to render compatible the interests of their clients and their own with those expressed in the political projects of succeeding governments. From that point of view, structural and functional adjustments and arrangements occurring within bureaucracy are not necessarily the result of deviant and irrational behaviours. In fact, the existence of variable degrees of freedom within bureaucracy leads to asymmetries in intra-state interactions, thus distorting the formally established organizational patterns. There are also, however, objective limitations as to the possibilities of autonomous behaviour by the various agents in "policy implementation".

Thus, in practice, one of the significant dimensions which define and determine the degree of consistency or conflict in policy implementation processes with respect to the objectives originally established is to be found in the modalities of inter-dependence relations within State bureaucracy. In principle, whether by way of a hierarchic (hierarchic inter-dependences), of a functional relation (functional inter-dependences) or of a budget relation (material or budgetary inter-dependences), an attempt is made to ensure the minimum coordination necessary to transform public policies into specific bureaucratic actions, consistent with their objectives. However, if the organization and functioning of State bureaucracy in reality do not conform these constructions, it is mainly due to the fact that inter-organizational relations at the various interdependence levels are conditioned by the characteristics of the political system under which - and for which - said bureaucracy functions.

The paper ends with an analysis of the implications of the relation bureaucratic inter-dependences-political system, under three types of systems: authoritarian-bureaucratic, liberal-democratic and patrimonial. The purpose of the study is to illustrate a possible approach to the analysis of public policies which could provide greater insight than traditional forms, in as much as it tries to account for the manner in which these two dimensions (types of interdependences and types of systems) define analytical spaces and allow the recognition of different styles of public management which, in turn, have different effects on the implementation processes of public policies. More specifically, it presents an approach which, by comparing each system's characteristics and intentions with the bureaucratic "obstacles" (its sub-culture, its technological and functional requirements, resistance to the functioning rationale that the systems tries to impose) underscores the factors which explain success or failure in the implementation processes of public policies.

CRISIS ECONOMICA, DEMOCRATIZACION, Y
ADMINISTRACION PUBLICA

x) BERNARDO KLIKSBERG

Doctor en Administración, Doctor en Ciencias Económicas, Sociólogo. Asesor de las Naciones Unidas y de la OIT. Profesor titular de diversas Universidades. Autor de 19 obras, y numerosos trabajos de difundida utilización internacional. Entre sus obras se hallan: "El Pensamiento Organizativo" (Paidós). "Formación de Administradores". "Metodologías de Investigación (Editorial Universidad Central de Venezuela), "Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina" (Fondo de Cultura Económica), "La reforma de la administración pública en América Latina" (comp., Instituto Nacional de Administración Pública de España). Ha asesorado en desarrollo administrativo y formación superior a la mayor parte de los países del Continente, y a España. Es actualmente, Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe de asistencia al CLAD.

x) Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor, por lo tanto, no comprometen a los organismos internacionales con los que está asociado.

INTRODUCCION.

América Latina atraviesa una de las etapas más delicadas y dramáticas de su historia. Los países de la región se hallan inmersos de lleno en los últimos años en veloces alteraciones de signo regresivo en su situación económica y social, que agudizan y agravan en extremo los trascendentes problemas estructurales no solucionados que presentaban.

Los indicadores disponibles y prospectivos, dan pleno sustento al llamado de alerta formulado por la Conferencia Económica Latinoamericana reunida en Quito en enero de este año, "América Latina y el Caribe enfren tan la más grave y profunda crisis económica y social del presente siglo, con rasgos singulares y sin precedentes". (1)

La densa crisis en curso reclama respuestas a su vez "sin precedentes", y las fuerzas políticas y sociales más lucidas y responsables de la región se han movilizizado integralmente en búsqueda acuciosa de dichas respuestas.

La crisis económico-social encuentra a los países de la zona en un momento particular de su evolución política. La década del 80 es escenario de una fuerte tendencia hacia el avance de los procesos de democratización. La unánime aspiración de los pueblos de la región a vivir en marcos democráticos que posibiliten su plena expresión y conduzcan a programas de gobierno que respondan a sus intereses de fondo, está materializándose en diversos países a instancias de continuadas luchas populares en la profundización de democracias en funcionamiento, y en el reemplazo de modelos autoritarios por nuevas democracias.

Pareciera existir al respecto, un trágico desencuentro histórico entre la explosión de una crisis económica profunda y el desarrollo de la democratización. Como señalan distintas voces, podría suponerse que la asimetría actual entre ambas, conducirá finalmente a un debilitamiento profundo de la democracia. Sin embargo, también existen otras lecturas posibles igualmente válidas de este proceso.

La crisis económica actual no es resoluble, sino en los marcos de un modelo democrático. El diseño e implantación efectiva de alternativas económicas inéditas como las que se precisan, requerirá necesariamente de altos niveles de legitimidad política en los Gobiernos que deberán llevarlas adelante, y de un sólido consenso social, características sólo viables en el sistema democrático. Sin ese consenso resultará, como agudamente se ha señalado, que:

"el Estado será simplemente el instrumento de los intereses sectoriales y no podrá realizar la tarea que exige el desafío de la hora presente". (2)

Las estrategias para encarar la crisis en examen en el medio latinoamericano coinciden en asignar al Estado un papel decisivo al respecto. Se requiere, por consiguiente, más que nunca, contar con un Estado eficaz. A su vez, de acuerdo a lo planteado, se hace imprescindible que el Estado opere como un marco de concertación y decisión efectivamente democrático. De ambas demandas surge una aguda necesidad de capacidad de gestión en el aparato del Estado. La demanda ampliada por dicha capacidad se instala en una situación previa marcadamente deficitaria. Existe actualmente en la región una pronunciada brecha entre la capacidad administrativa del Estado y las necesidades que surgen de las respon-

sabilidades crecientes que le han sido encomendadas.

Dicha brecha tenderá a aumentar fuertemente frente a las nuevas demandas que plantean la crisis y la democratización, a menos que se realicen cambios de fondo en esta materia.

Este punto es crítico en todo el esfuerzo histórico por resolver la crisis. Sin capacidad de gestión, las políticas y proyectos económicos y sociales más consistentes, tropezarán con un cuello de botella que reducirá drásticamente sus posibilidades de cumplimiento efectivo de sus metas. Por otra parte, sin reformar la actual maquinaria de estado, dotándola de las potencialidades y mecanismos administrativos necesarios, el sistema democrático no operará como tal en aspectos sustanciales, impidiendo los consensos y debilitando la legitimidad.

Este punto crítico ha sido, sin embargo, con frecuencia ignorado o marginado por el gran esfuerzo de análisis de situación e identificación de soluciones que se despliega en la América Latina actual. Junto al diseño de políticas orgánicas de fondo relativas a las diversas áreas de la economía, no se ha llevado adelante en general el proceso de elaboración sistemática de una "política de administración pública". Existe una especie de presunción tácita de que el problema se centra básicamente en concebir respuestas adecuadas en términos de planificación económica y social, y que posteriormente el aparato las "implementará". Se deja de lado que, simultáneamente a las otras políticas, se hace imprescindible estructurar una política igualmente innovativa en este campo, porque de lo contrario el aparato simplemente incrementará aún mucho más sus agudos déficits actuales de capacidad de implementación. Resaltando la significación estratégica del problema, señalaba el actual Jefe del Gobierno Español Felipe González:

"La reforma de la administración pública, hecha con prudencia, con calma, es tan urgente como cualquier otro problema del Estado, con una sola diferencia: es condicionante para resolver cualquier otro de los grandes problemas del Estado". (3)

América Latina necesita reflexión en profundidad sobre esta crucial temática. Paralela y coordinadamente, con el esfuerzo de investigación y búsqueda de alternativas que se halla desarrollando en el campo económico y social, a través principalmente de instituciones como el SELA, la CEPAL y el ILPES, es fundamental que se lleve a cabo una vigorosa tarea de reexamen de la problemática administrativo-institucional. En este marco, la iniciativa del Instituto Nacional de Administración Pública de España, de convocar un Congreso Iberoamericano que enfoque en la hora actual las vinculaciones entre "Democracia, Sociedad y Administración Pública", puede considerarse un hito histórico. Responde directamente a esta vital necesidad y, por otra parte, por el mismo planteo del tema, abre el análisis desde una perspectiva nueva que inserta frontalmente el estudio de los problemas de la administración pública en su lugar lógico, el proceso histórico global, superando los abordajes del problema meramente tecnocráticos usuales en la región y en las reuniones internacionales efectuadas a partir de los mismos.

El presente trabajo persigue aportar a la reflexión necesaria, para la elaboración de las mencionadas políticas nacionales de administración pública. Para ello desarrolla tres momentos de análisis sucesivos. En primer lugar, procura incursionar en la delimitación de algunas de las demandas que, en términos de administración pública, surgen de las soluciones que se están proponiendo en el campo económico y social para

hacer frente a la crisis y de las necesidades que plantea en el campo de la gestión estatal el fortalecimiento del sistema democrático. En segundo término, revisa rasgos básicos de las políticas de administración pública actualmente operantes y precisa las restricciones estructurales de las mismas para corresponder a las demandas planteadas.

En tercer lugar, presenta elementos de juicio utilizables en la formulación de políticas nacionales de administración pública aptas para responder a las exigencias de la hora histórica.

En los tres planos, el trabajo no tiene por finalidad exhaustivo el tema. Sus objetivos son abrir interrogantes actualizados históricamente, formular algunas líneas de análisis alternativas a las tradicionales frente a ellos y, sobre todo, motivar a la ampliación continua del imprescindible debate hasta ahora postergado, que América Latina debe llevar a cabo en esta vital área.

I. LA DEMANDA POR TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La historia latinoamericana de la postguerra evidencia una definida tendencia, con sus naturales marchas y contramarchas, al crecimiento del papel del Estado en las estructuras económicas y sociales de la región. Los indicadores pertinentes señalan consistentemente fuertes incrementos de largo plazo en su participación en el Producto Bruto Interno, la Inversión Bruta Fija, la mano de obra ocupada de la economía, y la actividad empresarial. El crecimiento del "rol histórico del Estado", impulsado en parte importante por las presiones por su intervención que surgen del tipo de problemáticas estructurales características a las economías de la zona, ha producido en el campo de la gestión organizacional, una verdadera "explosión de complejidad". El Estado ha ampliado y diversificado continuamente sus metas. Consecuentemente, ha multiplicado sus medios de acción, y en ese marco ha establecido numerosos organismos públicos nuevos. Debe gerenciar esta vasta red institucional en base a un conjunto de variables fuertemente extendido por la incidencia directa creciente en cada economía de la marcha de los centros económicos mundiales, y conducirla hacia metas que impliquen niveles apropiados de compatibilización de los variados objetivos que tiene que lograr.

Estos desarrollos han conducido a un crecimiento sustancial de la demanda por capacidad administrativa en el aparato público. Las respuestas han sido de efectividad limitada, y el Estado Latinoamericano tipo se debate en medio de significativos déficits de capacidad de gestión.

En esta situación, la eclosión de la crisis económica y la aspiración a la conformación de sólidos sistemas democráticos, generan demandas adicionales de carácter diferente que en conjunto con las históricas, determinan la necesidad de cambios sustanciales en el modelo de administración pública.

Esta necesidad ha sido expresada con fuerza en algunos de los máxi

mos foros de análisis de la crisis económica actual. Así, en la Reunión de Personalidades convocadas por la CEPAL, se destacó que:

"A diferencia de la de los años treinta, la crisis actual encuentra a estos países con un Estado más complejo y voluminoso, comprometido con una multiplicidad de objetivos sociales y económicos cuya satisfacción gravita sobre el gasto público... en los próximos años habrá que extremar la eficiencia en la utilización del aparato del Estado y de las empresas públicas".

Resaltándose respecto a las propuestas de política económica formuladas:

"Todo esto exige una acción más eficaz y oportuna del Estado". (4)

Asimismo, en la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, producto del encuentro de líderes políticos latinoamericanos sobre "Las opciones de América Latina frente a la crisis", se plantea:

"En este marco el Estado tiene un nuevo papel y será protagónico y eficiente en la medida en que contribuya al aprovechamiento de las capacidades productivas instaladas y a la ampliación de las mismas en función de la nueva opción de desarrollo aquí definida y al fortalecimiento de la autonomía alimentaria, tecnológica y energética; asegure la incorporación de los pueblos a los procesos y beneficios del desarrollo; entregue una adecuada oferta de recursos a la expansión de la producción y el empleo y opere en un marco de austeridad y equidad y defina reglas del juego claras y permanentes en las que deberán operar los agentes económicos y sociales." (5)

En lo que sigue, se explorarán separadamente algunas de las demandas concretas que en materia de administración pública surgen de la crisis y del esfuerzo por el desarrollo democrático.

A. CRISIS ECONOMICA Y ADMINISTRACION PUBLICA.

Puede detectarse una extendida coincidencia entre los analistas de la crisis respecto a algunos aspectos básicos de la misma y sus implicancias. Entre ellos, son de alta relevancia los siguientes, que se señalan sintéticamente: (6)

a) Los estudios de la crisis subrayan su ya mencionada gravedad histórica. La crisis es de un nivel de profundidad superior a las afrontadas por la región desde el año 30, y no presenta excepciones, abarca a todos los países de la zona.

Entre sus principales manifestaciones concretas, se hallan:

i. El Producto Bruto Interno descendió. En 1982 se redujo en un 0.9%. Fue su primer descenso en cuarenta años.

El Producto per cápita declinó acentuadamente; en 1981, bajó en un 1% y en 1982, en un 3.3%. Ningún país de la región escapó a la disminución de dicho indicador.

ii. Se deterioraron fuertemente los términos del intercambio de la zona. Alcanzaron su nivel más bajo en medio siglo. El valor medio de

los términos de intercambio en el período 1980-82 fue inferior aún al de los años críticos de la Gran Depresión 1931-1933.

iii. El ingreso de capitales se redujo drásticamente. Descendió de 42.000 millones de dólares en 1981 a 19.000 millones en 1982.

iv. La deuda externa se multiplicó por diez en una década, pasando de 35.000 millones de dólares. Hace ocho años la deuda significaba el 26% del Producto Bruto Interno de la zona, y el 166% de sus exportaciones. A finales de 1983, representaba el 56% del Producto Bruto Interno, y el 325% de las exportaciones de bienes y servicios. La tasa de intereses aplicada por la banca internacional a la deuda creció considerablemente, con los consiguientes efectos. Cada punto de aumento en dichas tasas significa cerca de 3.000 millones anuales de incremento en la deuda. Los montos necesarios para el pago han alcanzado tales proporciones que representan en algunos países proporciones significativas de su Producto Bruto Interno, por ejemplo, constituyen en la Argentina el 8% de dicho Producto.

v. El peso combinado del descenso del valor de las exportaciones por el deterioro de los términos del intercambio, la baja en el ingreso de capitales y el crecimiento de los servicios de la deuda, impactó severamente el nivel de importaciones, que se redujo entre 1982 y 1983 en un 41%.

vi. La inflación subió a tasas aceleradas. El índice de precios al consumidor (ponderado por la población) que hace una década en 1973 había aumentado para toda la región en un 36%, lo hizo en 1980 en un 56%, en 1982 en un 80% y en 1983 en un 130%.

vii. Las tasas de desocupación abierta se elevaron fuertemente en la mayoría de los países. En 1982, fueron en Chile del 19,9% en Uruguay del 11,9%, en Costa Rica del 9,8%.

viii. De acuerdo a las estimaciones disponibles, una parte significativa de la población latinoamericana se halla en condiciones de indigencia y pobreza. Así se ha puntualizado que:

"por lo menos una de cada tres personas no dispone de un ingreso suficiente para satisfacer una necesidad elemental como es la alimentación adecuada para su desarrollo". (7)

El impacto de la crisis económica que particularmente afecta a los sectores más débiles, a través de factores como el crecimiento de la desocupación y subocupación, y la disminución de los salarios reales, ha agudizado aún más este grave cuadro social.

b) La crisis tiende a ser percibida como de carácter no temporario. Así, el Secretario General de la CEPAL señala que las previsiones al respecto:

"...son particularmente cautelosas en lo que se refiere a las posibilidades de lograr una reactivación importante de la actividad económica a corto plazo. En especial, ellas insisten sobre las asimetrías en las posibilidades y ritmos de recuperación en los distintos centros y manifiestan dudas respecto a la rapidez con que ésta tendría efectos significativos sobre los precios de las materias primas o sobre el flujo de capitales hacia las economías en desarrollo, dos factores clave para la solución de los problemas inmediatos de la periferia". (8)

A estos factores se suman los problemas estructurales de los países de la región y sus muy elevados niveles de endeudamiento.

c) Se observa un amplio consenso en la necesidad de encarar la crisis mediante la reformulación integral de aspectos básicos del actual modelo económico.

Las propuestas de cambio enfatizan particularmente la necesidad de adelantar líneas de acción que reduzcan la extrema vulnerabilidad presente frente a la evolución de los centros desarrollados, desenvuelvan a fondo las potencialidades productivas nacionales y conduzcan a patrones de desarrollo más equitativos, atacando las amplias brechas sociales actuales.

Los organismos económicos regionales básicos, como el SELA y la CEPAL, han elaborado al respecto un extenso conjunto de recomendaciones de política económica, centradas en la dinamización interna de las economías y el aprovechamiento en profundidad de las posibilidades de la integración regional.

Se abren en este último campo importantes perspectivas, en algunos casos casi no exploradas, en un espacio económico cuya potencialidad en términos de mercado ha sido estimada en un millón de millones de dólares. (9). Da idea indicativa de las mismas una nómina de áreas prioritarias de cooperación para el decenio del 80 preparada por la CEPAL. De acuerdo a ella, pueden llevarse a cabo múltiples operaciones de cooperación regional en: la explotación conjunta y racional de los recursos naturales, y la compensación de desequilibrios regionales, la energía, la integración física y la cooperación en el transporte, las comunicaciones, y otros servicios públicos, la agricultura y la alimentación, la ciencia y la tecnología, la industria, el financiamiento, los servicios en particular los de consultoría e ingeniería, la promoción de las exportaciones. (10) (11)

Un ejemplo ilustrativo de los caminos aún no recorridos abiertos, lo da el vital problema de la seguridad alimentaria. Los términos fundamentales de la situación son planteados con precisión en el siguiente análisis:

"Hay países latinoamericanos deficitarios en materia de alimentos que importan del mercado mundial los mismos productos que, paralelamente, otros países latinoamericanos superavitarios están exportando... Las principales causas de inseguridad alimentaria -producción insuficiente, agravada por escaseces anuales acumuladas, reservas insuficientes o nulas e importaciones de urgencia a costos relativamente altos- son comunes a la mayoría de los países de la región, lo que indudablemente facilita las acciones concertadas en este campo. Se necesitan sistemas de información y alerta que permitan a los países deficitarios obtener más rápidamente importaciones desde otros países latinoamericanos con excedentes. También opera aquí la posibilidad de mejorar las condiciones de negociación en el mercado mundial a través de las compras conjuntas. Por último y quizás lo más importante, se impone la realización de esfuerzos tendientes a aumentar concertadamente la producción de alimentos a través del intercambio de experiencias, tecnologías y especialistas, así como de programas comunes que induzcan al aprovechamiento de capacidades productivas no utilizadas. Tal vez una cooperación regional con acento en los aspectos previos a la producción -regionalización, crédito, productividad, etc. pueda tener efectos mayores a corto plazo en beneficio de la seguridad alimentaria regional". (12)

Cómo movilizar las grandes orientaciones de política económica so-

bre las que se está trabajando? Las alternativas sugeridas para las economías de la región necesitan, entre otros aspectos, de vastas reasignaciones de recursos, de la optimización de las posibilidades de producción, de reordenamientos en las estructuras jurídicas, de la instalación y activación orgánica de mecanismos eficientes de integración. Sectores mayoritarios de la escena social, ven en el Estado el principal instrumento de acción al respecto. (13) Sin embargo, la imagen prevalente del aparato de Estado actual, se halla totalmente distante de las exigencias de eficiencia, optimización, racionalidad, que plantea la situación histórica. La demanda latente es, en el fondo, la de casi una "nueva administración pública", la de -como se ha resaltado- "rescatar al Estado" (14), transformándolo y poniéndolo en efectiva capacidad de responder a los complejos roles que se le pide desempeñar.

Entre las principales demandas que debería satisfacer la "administración pública necesaria para la crisis económica", se hallan:

a. Productivizar el gasto público.

Se requiere una transformación de fondo en este aspecto. El problema no consiste, como con frecuencia se ha planteado, en la mera reducción cuantitativa del gasto público. La cuestión de fondo es rediseñar su gestión bajo criterios cualitativos distintos. La "administración pública necesaria" debería, entre otros aspectos, planificar nuevos patrones de asignación de los recursos que maneja, movilizar integralmente la capacidad ociosa humana y material actualmente existente, utilizar las múltiples economías de escala derivables de las dimensiones y magnitud de operación que ha alcanzado el aparato de Estado.

b. Articulación sustantiva del aparato estatal.

En diversos países el aparato estatal presenta exteriormente ciertas líneas de ordenamiento formal pero se halla en la práctica fuertemente desarticulado. La administración central y la descentralizada tienen escasos vínculos orgánicos en planos fundamentales de su gestión. Los aparatos regionales y municipales se hallan, a su vez, disociados entre sí y con débiles nexos con el aparato central. Los niveles de eficiencia financiales son seriamente afectados por esta anarquía. La administración pública necesaria deberá enfrentar frontalmente este problema, no en el plano meramente formal, sino en el real, generando los mecanismos de articulación sustantiva que se precisan, y desarrollando estrategias de intervención organizacional que pueden conducir a su efectiva implantación.

c. Variar profundamente la autoimagen y la imagen pública del funcionario.

La crisis no puede ser encarada con funcionarios con un hondo sentimiento de marginación, minusvalía y desidentificación. Se requiere crear una mística de la función pública, revalorizando el rol del funcionario ante su propia visión y la del país.

d. Estímulo decidido a la creatividad organizacional.

Corresponder a las nuevas necesidades requiere repensar profundamente los modelos organizacionales vigentes en la administración pública. En muchos países de la región, numerosos modelos no han experimentado modificaciones sustanciales en décadas, y ni siquiera han sido revisados en cuanto a su adecuación a un marco histórico muy diferente a aquel en que fueron concebidos. La administración pública necesaria debe impulsar sistemáticamente el cuestionamiento riguroso de la validez de los esquemas de gestión empleados y la orientación a la innovación.

e. Desarrollo pleno de los recursos humanos del sector público.

Junto a la creación de una mística deben establecerse políticas y programas para el desarrollo integral del enorme potencial humano existente en el sector público y la real utilización de ese desarrollo en la práctica organizacional. Ello implica jerarquizar en la organización la importancia de esta labor, trabajar integralmente al respecto con el sistema educativo global con las consiguientes posibilidades de optimizar recursos, y conectar estrechamente la formación y el desarrollo con las metas globales prioritarias.

f. Desenvolvimiento de las capacidades para gerenciar "complejidad".

La gestión estatal en las condiciones regionales presentes, supone particularmente en los altos niveles de decisión, una gerencia de "complejidad". La administración pública necesaria ha de reforzar las capacidades de "inteligencia" para dicha gerencia. Ello supone desde la preparación especializada de los niveles superiores para este tipo de gerencia, hasta la introducción de nuevos mecanismos pensantes (unidades de análisis de políticas, salas de situación, tanques de pensamiento).

g. Reconstrucción de los sistemas de información.

La administración que requiere la crisis, debe disponer de información estratégica, confiable y permanente. Los mecanismos de información presentes, muestran múltiples déficits, y hasta se han demostrado insuficientes para aportar la información requerida en campos tan básicos como el de la deuda externa. Se requiere una reconstrucción planificada de la producción, circulación y utilización de la información en el aparato público.

h. Transformaciones estructurales en la gestión de las empresas públicas.

Buena parte del aparato público presente está constituido por las empresas públicas. Su estado usual es el denominado de funcionamiento "feudal", con alta desconexión real de las políticas globales. La crisis demanda cambios severos en este campo, orientados a la elevación sustancial de los niveles de productividad de las empresas y en su conversión en instrumentos efectivos de las grandes políticas de desarrollo.

i. Desarrollo de la capacidad de manejo de programas sociales masivos.

Las agudas consecuencias sociales de la crisis deberán ser paliadas en parte a través de programas de amplios alcances que abarcarán campos como la nutrición, la vivienda y la salud.

Debe dotarse al aparato público de las capacidades particulares que requiere la "administración social", que son claramente diferenciadas de las pertinentes a otras formas de gestión.

j. Desenvolvimiento de las capacidades de implementación de programas multiinstitucionales.

Las metas complejas que surgen de la crisis y la necesidad de optimizar recursos, han de ampliar la demanda por programas multiinstitucionales, en los que se deberán incluir a numerosas organizaciones de diversos campos, integrándose hacia objetivos comunes. Ello supone el desarrollo de estilos de coordinación y gerencia apropiados para el caso.

Se deberá preparar especialmente a la administración pública en el manejo de las capacidades correspondientes.

k. Establecimiento de mecanismos efectivos de evaluación.

Las demandas por el uso óptimo de recursos y la maximización en el cumplimiento de objetivos, conllevan el requerimiento de mecanismos de evaluación de alta precisión que permitan tener idea clara de la marcha real de los procesos de implementación y efectuar los ajustes pertinentes. La administración pública necesaria deberá establecerlos y emplear los integralmente.

1. Promoción orgánica de las posibilidades productivas de la sociedad civil.

La crisis demanda un papel activado al Estado, pero una de las dimensiones cruciales de dicho papel, es su capacidad para actuar de gran "promotor social", y estimular y facilitar la respuesta productiva a la misma de la sociedad civil. La administración pública deberá desenvolver especialmente el orden particular de capacidades que requiere este rol.

11. Fortalecimiento de las capacidades de gestión para la integración regional.

La administración pública necesaria deberá ser eficiente en el manejo de los complejos procesos de gestión que supone la puesta en marcha de amplios programas de integración. Deberá anticipar los problemas involucrados y diseñar e implementar mecanismos que faciliten al máximo su solución. A efectos de que la integración regional pueda realmente avanzar, deberá predominar en el aparato público en este campo, una mentalidad antiburocrática, ágil y dinámica, reemplazando a la acción burocrática que ha caracterizado el pasado inmediato.

m. Aprovechamiento pleno de las potencialidades del poder de negociación regional.

La administración pública necesaria deberá emplear las importantes capacidades económicas, humanas y técnicas que concentran los Estados de la región, para movilizarlas en operaciones integradas de envergadura, que les permitan negociar en conjunto condiciones adecuadas en múltiples campos desde la adquisición de insumos y la transferencia de tecnología, a la misma negociación financiera. Debe tener una definida orientación hacia el empleo activo de estas posibilidades y buscar creativamente nuevos espacios de integración. (15)

n. Búsqueda permanente de formas de cooperación regional no tradicionales.

En el orden de la integración productiva se abren asimismo, existiendo efectiva voluntad política de integración, múltiples posibilidades que surgen del considerable potencial económico de la región. La administración pública debe prestar especial atención a este punto. Su estilo debe ser el de explorar continuamente la realidad en busca de vías no tradicionales. Debe desenvolver mecanismos especializados que, funcionando a partir de este estilo, trabajen en la identificación de posibles proyectos comunes, la generación sistemática de información para la integración, la evaluación de experiencias, etc.

A. Contribución al desarrollo y articulación de los organismos de integración regional.

Existe en la región una importante red de organismos de este tipo. La administración pública debe tener frente a ellos una actitud organizacional activa, procurando contribuir a su desarrollo, a través de la facilitación de su labor, y el apoyo permanente a la misma. Por otra parte, debe cooperar en la superación de la situación de débil conexión que caracteriza actualmente a dichos organismos y la creación, en su lugar, de un sistema articulado en donde los organismos se vinculen y complementen orgánicamente, maximizando sus resultados finales.

B. DEMOCRATIZACION Y ADMINISTRACION PUBLICA.

La década del 80 es escenario, como se señaló, de intensas luchas de los pueblos de la región por adelantar procesos democratizantes y afianzar y consolidar las democracias existentes. Existe conciencia creciente, en el marco de esas luchas, del papel clave que le cabe a la administración pública en el proceso de desarrollo democrático. Por una parte, el aparato de Estado, uno de los protagonistas centrales del desenvolvimiento histórico de la región, puede jugar roles determinantes en la creación de condiciones favorables a la consolidación democrática, o por el contrario, obstruirla y debilitarla. Por otro lado, la capacidad del Estado democrático de producir una gestión eficiente, ha sido tomada repetidamente como test de su misma legitimidad. En tal sentido, el sistema democrático presenta potencialmente condiciones estructurales que, desde el punto de vista de la moderna teoría organizacional, son altamente favorables a la eficiencia, como las posibilidades de identificación, motivación, elaboración colectiva de decisiones, información abierta, deliberación, etc. que contiene. Así como el sistema democrático es el modelo con mejores posibilidades de enfrentar la crisis, constituye también el marco apropiado para la estructuración de la administración pública que se requiere. Pero se trata de una "posibilidad latente". Es necesario implementar en la práctica, a partir de ella, el laborioso pero viable proceso de construcción de un aparato público de altos niveles de rendimiento.

En cambio, la historia latinoamericana reciente ha demostrado con importantes evidencias que la opción opuesta, el autoritarismo, es estructuralmente impotente para generar productividad en el aparato público y, por el contrario, su naturaleza intrínseca conduce, a través de un conjunto de leyes de desarrollo perversas en sí mismas, a patologías y degeneraciones burocráticas múltiples. (16)

Surge en la década del 80 una clara demanda: es preciso convertir al aparato de Estado en "la administración pública necesaria para la democracia".

Ello implica, entre otras demandas sustantivas, las siguientes, que se exponen resumidamente:

a. El aparato estatal debe tener un claro compromiso nacional. Ha de orientarse vigorosamente hacia el afianzamiento de la autodeterminación y la plena soberanía nacional. Si ellas son recortadas por poderes externos, el espacio de expresión real de la voluntad popular habrá quedado limitado y mediatizado, y el régimen democrático se debilitará inevitablemente.

El aparato de Estado tiene un papel central en este plano a través de muchas de sus decisiones cotidianas. El desarrollo de su compromiso nacional, requiere entre sus dimensiones fundamentales, la formación de sus funcionarios, especialmente de sus cuadros superiores, a partir de marcos valorativos, no neutros, sino dirigidos definitivamente a la identificación de los mismos con la democracia y la autodeterminación.

b. La administración pública necesaria para una democracia, debe efectuar los mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales, y posibilitar la reproducción permanente del juego democrático hacia su interior.

Para ello, no debe dificultar -sino, por el contrario, facilitar y promover- la expresión de los intereses sociales, especialmente de los correspondientes a los sectores mayoritarios de la sociedad civil, en muchas ocasiones con múltiples dificultades, para articular efectivamente sus demandas.

El aparato estatal está sujeto, entre otros, a dos riesgos de fondo: su "copamiento" de hecho por sectores minoritarios poderosos, bien articulados, y su consiguiente utilización por los mismos, y la consolidación en su interior de grupos burocráticos de poder que lo empleen en favor de sus restringidos intereses faccionales. Debe existir un vigoroso esfuerzo de implantación y protección de mecanismos institucionales que abran al máximo la posibilidad de desplegar una real confrontación democrática en torno a cada una de sus decisiones de fondo, de modo que las mismas respondan efectivamente a la voluntad popular.

c. La administración necesaria debe estimular activamente la participación ciudadana en la gestión pública. Allí existe una de las mayores posibilidades concretas de cautelar efectivamente su funcionamiento democrático. Al mismo tiempo, fortalecerá seriamente la educación y las actitudes democráticas de la sociedad civil. La participación no puede reducirse a las formas tradicionales del sistema político latinoamericano clásico. Debe ir mucho más allá. Como lo señala Fernando Henrique Cardoso:

"La introducción de los avances democráticos y populares que supone el control directo de las agencias estatales de servicio y la definición de las políticas sociales por los usuarios- y la generalización de técnicas sociales de decisión y control son tan importantes para la reforma de las sociedades latinoamericanas como lo son el parlamento libre y las libertades políticas". (1)

d. Un aspecto fundamental del funcionamiento de la administración pública necesaria, ha de ser su transparencia. Sus mecanismos internos de toma de decisiones, las opciones consideradas, los efectos previstos, las causas de elección de un determinado curso de acción, deben tener estado público a efectos de posibilitar la real fluidez del juego democrático. La tendencia a presentar decisiones que en realidad encierran elecciones políticas como productos de criterios técnicos asepticos, oscurece y traba el funcionamiento democrático.

e. El sistema democrático debe funcionar en el interior mismo del aparato público. La administración pública necesaria, no sólo debe defender la democracia, sino que debe asumirla en su práctica cotidiana interna. El predominio de modelos burocráticos autoritarios como estilo organizacional de administraciones públicas supuestamente al servicio del afianzamiento de sistemas democráticos, constituye una flagrante contradicción que, inevitablemente, pone en tela de juicio ante sus funcionarios y la sociedad civil el sentido mismo de su actividad democrática ex-

terna. Se requiere una administración pública fundada en modelos de interrelación abiertos, basados en la participación de los funcionarios, y reproductores de los principios básicos de la democracia. Dichos modelos son, por otra parte, los que de acuerdo a las conclusiones modernas de la investigación organizacional, tienen mayores chances de productividad. (18)

f. La administración pública necesaria debe erradicar la arbitrariedad burocrática. Los derechos de los ciudadanos y su igualdad ante la administración deben ser escrupulosamente respetados. Ello requerirá, entre otros aspectos, el establecimiento de estructuras institucionales directamente destinadas a este fin, a su vez, ligadas a la voluntad popular.

g. La administración pública necesaria para la democracia, debe encontrar alternativas de acción apropiadas para terminar con la problemática de la corrupción administrativa. Ella socava las bases esenciales del sistema democrático. La cuestión no parece solucionable con planteos exclusivamente punitorios. Se requiere una amplia política preventiva que arranque de las raíces mismas del problema. Las posibilidades que brinda la democracia respecto al trabajo educativo, la creación de una nueva moral del funcionario público centrada en una autoimagen diferente, la identificación con su misión, el compromiso nacional, el control social sobre la gestión pública, que constituye una de las potencialidades latentes en la participación ciudadana, puede realizar al respecto aportes decisivos de base democrática.

h. Así como el Estado, según se indicó anteriormente, debe promover la movilización de las posibilidades productivas de la sociedad civil frente a la crisis económica, debe impulsar activamente en un rol que podría llamarse de "animación social", las potencialidades de organización social de la sociedad civil. En la medida en que la trama de la misma se enriquezca con nuevas formas de agrupación de esfuerzos, participación, voluntarismo, solidaridad social, se fortalecerán las bases del sistema democrático que finca su sustento en gran parte en una sociedad civil activa, consciente y organizada.

Las demandas planteadas a la administración pública a partir de la crisis y de los esfuerzos de desarrollo democrático, tienen un alto grado de coherencia y lazos múltiples. En su conjunto, los dos tipos de demandas configuran un perfil único del aparato público necesario en la región. Qué niveles de discrepancia existen entre dicho perfil y la situación vigente? En qué medida las políticas de administración pública practicadas usualmente se distancian de ese perfil y cuáles son las posibilidades de obrar transformaciones como las requeridas a partir de las mismas?

II. REVISION DE LAS POLITICAS DE ADMINISTRACION PUBLICA VIGENTES.

El intento de revisar las políticas de administración pública vigentes en la zona, tropieza con un primer obstáculo de fondo. Dichas políticas parecen carecer de identidad organizacional. A diferencia de las otras políticas de Estado, es difícil, con limitadas excepciones, encontrar planteos orgánicos formalizados de las mismas.

Una vía razonable de formulación de políticas de este orden, sería la de arrancar del marco de referencia general constituido por los planes

de desarrollo económico y social, desagregar las metas planteadas en los mismos, y extraer de allí objetivos concretos a cumplir en el campo del aparato público, instrumento fundamental para su ejecución. Ello conduciría a incluir en el Plan, un capítulo dedicado a la adecuación del aparato de Estado y el desarrollo de su capacidad efectiva de acción organizacional.

Sin embargo, ese "camino crítico" imprescindible, casi no se ha recorrido en la región. Los planes de desarrollo no contemplan en su gran mayoría los requerimientos de capacidad administrativa estatal que suponen, es notoria la ausencia de un capítulo en el plan destinado a la reforma administrativa o concepto similar, y tampoco es posible hallar fuera del plan políticas orgánicas de administración pública vinculadas al mismo.

Podría suponerse, por ende, que la evolución administrativa del aparato público en la región es errática y aleatoria. Sin embargo, una revisión sistemática de dicha evolución a través de la observación científica, permite detectar la presencia en el manejo de la administración pública, de importantes regularidades, comunes a muchos países, que evidencian la existencia de líneas de acción subyacentes. La evolución no es irregular y caótica, sino que tiende a registrar marcadas tendencias de desarrollo. Existe lo que podría llamarse una política de administración pública "implícita" predominante. Uno de sus rasgos primarios, es su falta de formalización. Pero dicha ausencia no demuestra su inexistencia: tras ella se asoman los elementos de un tipo determinado de política.

A continuación intentaremos identificar algunas de las características principales de la política "implícita". Desde ya existen diversas excepciones a la misma, y toma formas nacionales específicas, pero su presencia difundida y permanente, indica su fuerza y vigencia. Los aspectos que se puntualizan no agotan sus contenidos; son algunos de los más destacados y con mayores consecuencias.

A. TENDENCIAS BASICAS DE LA POLITICA VIGENTE.

a. Visión ahistórica del aparato público.

Esquemáticamente, la política "implícita" predominante visualiza a la administración pública, como una gran máquina, construida para cumplir fines específicos y preestablecidos que presenta problemas mecánicos de funcionamiento y, por ello, genera un rendimiento deficiente. La vía indicada para solucionar los problemas sería la superación del atraso técnico de la maquinaria, su modernización.

La problemática consiguiente tendría características esencialmente tecnológicas. Consistiría en obtener la tecnología adecuada, instalarla, formar a los funcionarios en su utilización y echar a andar la máquina con ese insumo. Por otra parte, esa tecnología sería de carácter universal. Podría, por consiguiente, ser trasplantada desde los centros desarrollados.

La realidad ha puesto en tela de juicio el planteamiento reseñado. Los esfuerzos insertados en esta concepción que fue en diversas ocasiones el núcleo básico de la "Administración para el Desarrollo", no han generado mayores resultados. Incluso los hechos han ido más lejos; el profundo descrédito abierto por la falta de logros, ha deteriorado seriamente el interés hacia la búsqueda de cambios y creado un amplio pesimismo respecto al aparato público y su eficiencia. Como lo señala David Murray, es -

tamos,

"en un tiempo en el que ya no existe la confianza que se asociaba con el movimiento de administración para el desarrollo". (19)

Las restricciones de la visión predominante son múltiples, y las investigaciones que han estudiado su fracaso, las han identificado con precisión. Entre ellas, la máquina no es ahistórica, su establecimiento forma parte viva de un proceso histórico global, que la ha marcado profundamente en sus características centrales y que ella a su vez ha contribuido a modelar. La maquinaria no es una estructura dada y estática. Se puede entender mucho mejor pensándola como un proceso histórico dentro de otro proceso histórico que la incluye. Su historicidad visceral determina que muchos de los problemas que presenta no son endógenos; son las manifestaciones en su nivel, de problemas estructurales de la sociedad en su conjunto. Así, verbigracia, el famoso exceso de funcionarios públicos, tiene sólidas raíces en la incapacidad de las economías de la región de producir fuentes más amplias de empleo. Resulta, por tanto, imposible, comprender seriamente al aparato público sin examinarlo en el marco del proceso histórico global.

Esa naturaleza historizada excluye a su vez la posibilidad de soluciones unilaterales y ahistóricas. El problema no es meramente tecnológico. Allí se halla una de sus dimensiones, pero tiene rasgos mucho más complejos. Así, entre ellos, la transformación de la administración pública requiere necesariamente cambios favorables en el contexto general. Por ejemplo, como se refirió previamente, si el modelo global es autoritario, ello contaminará seriamente el aparato público induciendo, mediante múltiples efectos negativos, la generación de fuertes tendencias antiproductividad.

El problema no se reduce a la sola modernización tecnológica. Engloba la superación en un esfuerzo conjunto de sociedad y administración pública, de las dificultades históricas de fondo. En ese marco, la postulación de la "Administración para el Desarrollo", como panacea para sociedades inmersas en procesos económico-sociales críticos, marginando los mismos, se transforma en una quimera fuertemente desajustada a la realidad.

La supuesta universalidad de la panacea carece también de sustento empírico. Las fórmulas apropiadas y eficientes para los centros desarrollados no pueden generalizarse, obviando los decisivos condicionamientos del marco histórico que trabajan a su favor. La diferencia de condiciones de la periferia exige el desarrollo de modelos acordes. Verbigracia, la cuestión de la politización de los cuadros burocráticos superiores, no puede tratarse en países en lucha por el logro de metas económicas básicas y una soberanía real, con las mismas categorías de análisis con que se examina, en sociedades afluentes y con roles históricos hegemónicos.

b. La mistificación de los medios.

Partiendo de la idea de maquinaria a modernizar, la política "implícita" tiende a fijarse objetivos muy concretos. El desarrollo administrativo significa, entre otros aspectos, crear determinadas instituciones, establecer ciertos sistemas, contar con un caudal dado de tecnologías administrativas, cumplir con algunas conclusiones del estado de las artes en materia administrativa.

Frente a la larga enumeración usual de indicadores de progreso administrativo, se escucha con frecuencia creciente una pregunta de fondo: los mencionados avances no son en realidad simples medios para cumplir fines

sustantivos? En otros términos, el desarrollo administrativo real, no es el que conduce a la maximización de los medios referidos, sino el que genera, en definitiva, metas como: ajuste pleno de la administración pública al planteamiento económico-social, optimización de su contribución al crecimiento de la autodeterminación, al afianzamiento de la democracia, a una mejor calidad de vida.

Estas y otras metas similares son desagregables operativamente, y a esas submetas operacionales debería referirse el progreso administrativo, y no reducirse a los medios técnicos para alcanzarlas.

La política "implícita" ha tendido a generar un paulatino y persistente desplazamiento de valores. Los valores se han retirado de las grandes metas nacionales que aparecen en ella como distantes y ajenas a la maquinaria, y se han depositado integralmente en los medios.

Esta tendencia ha constituido la contraparte simétrica de la orientación de los planificadores económicos a la marginación de la variable administrativa. Ellos conciben sistemas basados en el supuesto de que la maquinaria "implementará" automáticamente, eludiendo la complejidad del proceso organizacional. La política "implícita", por su parte, no realiza esfuerzos para conectarse con las metas nacionales, y ha fabricado un juego de metas autárquico. Ambos contribuyen agudamente a la desconexión profunda entre proyecto nacional y aparato público.

Un ejemplo típico de este problema, lo da el campo de la formación. El medio: constituir una entidad o desarrollar un programa formativo para obtener objetivos ligados a metas globales, se desconecta de las mismas y se transforma en un fin en sí mismo. Lo destacan apropiadamente dos informes recientes de las Naciones Unidas:

"La experiencia de los países en desarrollo revela que en la mayoría de los casos no existe conexión apropiada entre las actividades de formación o la política de formación (si la hay) y el desarrollo nacional global. En muchos casos, la formación está organizada y administrada deficientemente, tal vez debido a la falta de políticas adecuadas y pertinentes. Un problema evidente es la falta de cooperación entre la formación, la planificación de la fuerza de trabajo y la planificación económica y social en general". (20)

"Las instituciones de desarrollo de la gestión se han limitado con frecuencia a ofrecer cursos generalizados de gestión en lugar de relacionar sus actividades en forma más eficaz con las prioridades nacionales. Las doctrinas que han utilizado no siempre han sido fruto de las características socioculturales. En estas circunstancias, las instituciones de desarrollo de la gestión han quedado a veces fuera de la corriente principal del desarrollo nacional con lo que se ha reforzado aún más su aislamiento de las realidades nacionales". (21)

c. El paradigma formalista.

La política "implícita" tiene como marco de referencia básico de su accionar un paradigma formalista del aparato público. Los supuestos esenciales del mismo delinean una concepción muy específica de la naturaleza del proceso organizacional y de la dinámica del cambio administrativo. Hemos examinado el tema detalladamente en diversos trabajos. (22) Sintéticamente, según el paradigma, las organizaciones implican, esencialmente, conjuntos de funciones a cumplir y de recursos a ser asignados, a efectos de la obtención de objetivos. La cuestión es cómo ordenar y relacionar

de modo óptimo las funciones necesarias. Se requiere montar un esquema de vinculación formal de las mismas, que fije las líneas de autoridad y los canales de comunicación. El esquema debe ajustarse estrictamente a los principios organizacionales. Conceptos como unidad de mando, especialización, ámbito de control reducido, economía de niveles, tienen el valor de axiomas inviolables a partir de los cuales debe diseñarse la estructura de organización. El proceso de cambio organizacional consiste, a su vez, principalmente, en acciones de readecuación de los esquemas vigentes al modelo que surge de los principios: eliminar las superposiciones funcionales, ahorrar funciones, reformatizar las jerarquías. El esfuerzo de planificación formal que genera como producto final el organigrama, debe ser seguido por la desagregación cuidadosa y metódica de cada aspecto del mismo. Ello supone la descripción de cada cargo que incluye, la normación de las tareas a desenvolver en los cargos, el establecimiento de circuitos y procedimientos uniformes. El manual organizacional desarrollará cada uno de estos planos e instituirá de una vez la nueva organización. La reforma administrativa sería, desde esta perspectiva, un gran esfuerzo por depurar las incoherencias acumuladas en los esquemas formales anteriores, y producir una vasta reordenación de funciones que elimine las infracciones a los principios-axiomas.

El paradigma formalista ha sido fuertemente cuestionado conceptualmente por la evolución de las ciencias administrativas, y su experiencia de aplicación en el caso latinoamericano ha corroborado con abundante evidencia empírica la consistencia de las objeciones.

El proceso organizacional real dista mucho del reino formal supuesto. Las organizaciones tienen una densa y multifacética vida interna, nutrida por procesos políticos, sociológicos, psicosociales, antropológicos, económicos, que definen en conjunto su dinámica efectiva. Conceptos como lucha por el poder, liderazgo, cultura organizacional, no constituyen abstracciones científicas, sino intentos de aprehender fenómenos cotidianos de gran influencia en el comportamiento organizacional. Las organizaciones de "carne y hueso" no responden normalmente a los supuestos sobre los que descansan los organismos y los manuales de normas. Su conducta deriva de un fluido devenir de múltiples procesos en los que sobresalen desarrollos perfectamente identificados desde las investigaciones precursoras de Michel Crozier en "El Fenómeno Burocrático". Entre ellos, las estrategias de dominación basadas en el control de núcleos de incertidumbre organizacional que adelantan grupos internos formados en derredor a intereses definidos, las presiones por orientar la organización hacia sus propios objetivos que desenvuelven grupos externos, combinados a través de diversos modelos de "mezcla de intereses" con los grupos internos, el peso de las demandas de los usuarios, "la clientela", que tratan de articularse de algún modo para obtener respuestas a dichas demandas, que constituyen el objetivo supuesto de la organización.

El paradigma formalista incurre en una desviación claramente diagnosticada por la epistemología moderna: el reduccionismo metodológico. Pone a foco un nivel determinado de la realidad organizacional, el formal, ciertamente existente y de consideración necesaria, pero estrecha allí el análisis haciendo un "ceteris paribus" sobre los otros niveles y sesgando toda la visión hacia el examen de la organización a través de categorías meramente formales. El nivel formal constituye un componente activo de la vida organizacional pero no la agota; y, por otra parte, las conclusiones de la investigación científica moderna sobre comportamiento organizacional, le otorgan un peso diferenciado de significación limitada, frente a la fuerza "vital" de otros niveles.

Un caso típico de las dificultades del formalismo, lo da su definida tendencia a la elusión del conflicto. En el reino de lo formal, las jerarquías están bien establecidas y no existe en principio posibilidad de conflictos de autoridad. La unidad de mando resolverá los que surjan, y las infracciones al sistema jerárquico constituyen actos de desobediencia que serán sancionados por vía de algún sistema punitivo. Para la reflexión actual sobre organizaciones públicas, el conflicto es, en cambio, un desarrollo congénito a la naturaleza de las organizaciones y tiene múltiples formas de expresión. Para encararlo se requiere diseñar estrategias políticas que arranquen de la identificación precisa de sus complejidades, y armen en base a ella, alternativas de acción viables, y vayan renovándolas de acuerdo a la evolución efectiva de la situación.

La percepción formalista ha incidido en la conformación de la situación cognoscitiva que destaca David Nachmias:

"Las teorías de la administración pública tradicional no se han relacionado sistemáticamente con los conflictos. Los objetivos de fondo de la administración pública, eficiencia, economía y buena gerencia, fueron percibidos como incompatibles con el conflicto". (23)

El paradigma formalista lleva asimismo a la política "implícita" a forjar continuamente ilusiones de cambios administrativos generalizados y fáciles de la maquinaria. La reforma total parece al alcance de la mano, realizando los diagnósticos formales, reestructurando organigramas y manuales e institucionalizando jurídicamente los nuevos arreglos. Esta ilusión "omnipotente" se enfrenta en la realidad, con la naturaleza compleja del cambio organizacional, que constituye un verdadero proceso de cambio social. Para obtener transformaciones es necesario incidir más allá de las formas en dimensiones sustantivas tales como el cambio de las correlaciones de poder, el desarrollo de motivaciones y nuevas actitudes, la alteración de valores. La vía reduccionista del formalismo, deja intactos estos planos y, en consecuencia, el comportamiento organizacional burla con facilidad la nueva trama formal, y simplemente se reacomoda frente a ella.

Aun la consistencia interna del mismo marco reduccionista del paradigma formalista ha sido severamente objetada. Los principios-axiomas son realmente válidos? Dónde está la evidencia científicamente aceptable al respecto? Todavía no ha podido ser contestada la calificación de "meros proverbios" que les adjudicara, ya hace más de tres décadas, Herbert Simon, en "El Comportamiento Administrativo".

d. El sesgo privatista.

La política "implícita" ha estado fuertemente orientada por ciertas ideas fijas respecto a los patrones utilizables como modelos organizacionales de referencia por el sector público. Ha cultivado la concepción de que el gran referente histórico sería la empresa privada de negocios. Sus objetivos, estrategias básicas, tecnología organizacional y estilo gerencial, constituirán los "modelos óptimos" a reproducir en el sector público. Las ineficiencias fundamentales del mismo estarían en parte importantes determinadas por su alejamiento del enfoque empresarial privado. Debería abrirse una corriente de transferencia tecnológica permanente del sector privado al público, y hasta sería deseable, según versiones extremas del planteo, que la dirección de organismos públicos claves se halle en manos de gerentes empresariales exitosos.

La situación es descripta con precisión por Humberto Callego:

"Se ha creado en nuestra gente un perjudicial preconcepto contra la administración pública, y es el de afirmar que la eficiencia, la eficacia, la productividad del sector privado, cuando se las compara con las del sector público son mucho más altas, o en otros términos, que existe una clara ineficiencia relativa del sector público frente al privado. La tesis que presentamos aquí, mantiene que dicha afirmación es ligera, e involucra implícitamente errores conceptuales de diverso orden". (24)

El sesgo privatista ampliamente difundido en la región ha contribuido a crear en gruesos sectores de la administración pública un fuerte sentimiento de ilegitimidad.

Las únicas metas y tecnologías legitimadoras serían las semejantes a las empleadas en el sector privado. La rentabilidad debería ser el gran criterio de evaluación. Las innovaciones tecnológicas administrativas deberían buscarse a partir de la observación de la evolución técnica de la empresa privada. Los programas de formación de administradores públicos superiores tendrían que replicar los cursos gerenciales prestigiosos.

La investigación contemporánea sobre administración pública ha pues to serias reservas al sesgo referido.

El aparato central de Gobierno tiene una problemática organizacional totalmente diferente a la propia de la empresa privada. Construir buenas relaciones exteriores, proporcionar educación masivamente, afianzar la democracia, conservar la paz social, aumentar el nivel cultural de la población, son metas de naturaleza muy difícil a las típicas de la empresa de negocios. Dicho aparato se desenvuelve en un medio contextual, conformado por el mismo proceso histórico. Constituye, en síntesis, como se ha señalado, un proceso dentro del proceso incidido por múltiples variables de diversa índole, nacionales e internacionales, que crean marcos de referencias de alta complejidad para la toma de decisiones. Debe responder asimismo a exigencias como la transparencia y la rendición de cuentas permanente. Los factores mencionados y muchos otros identificables, requieren de elaboraciones tecnológicas apropiadas para las problemáticas que plantean. Las analogías acuñadas por los primeros sesgos privatistas como el de Henri Fayol cuando parangonaba el Estado a la gran Empresa industrial, y el Gobierno Parlamentario a una Sociedad Anónima, ya indefendibles en su época, resultan aun en sus versiones modernas más depuradas, marcadamente irreales frente a la especificidad manifiesta del fenómeno público.

En el campo de la administración pública descentralizada, principalmente de las empresas públicas, existen mayores posibilidades de similitudes. Pero las mismas parecen, de acuerdo a la evidencia disponible, abarcar sectores restringidos y delimitados. Se presentan también aquí diferencias de fondo.

Así, en el fundamental campo de las metas finales de la organización, caben serias dudas respecto a las aplicaciones mecánicas de la rentabilidad. Verbigracia, pregunta Celso Furtado cuestionando dicho criterio:

"Qué es lo que llamamos pérdidas de una empresa pública? La empresa puede perder por ineficiencia pero también puede perder porque mantiene tarifas bajas para prestar servicios públicos a bajo costo para la población. Esto es corriente en cualquier país del mundo".

Y resalta que aun en el caso de las empresas industriales,

"Muchas veces las empresas industriales del Estado mantienen una política de precios bajos para impulsar la industrialización. En mi país la industria de mercantes, automotores, etc., se desarrolló a partir de los precios bajos del acero, una empresa pública creada por el Estado. Hay que distinguir los costos por ineficiencia, cosa que se mide físicamente, y los costos que corresponden a una política de precios bajos". (25)

La ecuación empresarial de la empresa pública se presenta con frecuencia integrada por componentes sustanciales distintos a los propios de la empresa privada. Su problema de maximización se centra en lograr el mayor cumplimiento posible de un grupo amplio de metas, efectuando continuamente procesos de compatibilización y jerarquización de las mismas en función de las prioridades del marco de políticas nacionales global.

Esa ecuación básica, genera a nivel de las distintas áreas de la organización problemas de optimización tecnológica diferenciados de los típicos del sector empresarial privado.

Por ejemplo, señala Jorge Barenstein, respecto a los esquemas organizacionales globales que tienden a surgir en uno y otro tipo de empresas:

"La experiencia del autor en empresas de ambos sectores apunta en ese sentido una situación que, de confirmarse por la investigación, resultaría "contraintuitiva" (es decir, contraria a los esquemas mentales preponderantes al respecto): parecería más probable -estilos personales de dirección aparte- encontrar estructuras burocráticas (de acuerdo al "tipo ideal" weberiano), en las empresas privadas que en las EP. En efecto, en las primeras la línea es clara, la autoridad unificada y los objetivos y sus correspondientes criterios de evaluación son conocidos. En las segundas (y siempre tendencialmente y "ceteris paribus"), los objetivos, relaciones y criterios de todo tipo son múltiples y conflictivos, con la consiguiente necesidad de mecanismos flexibles de absorción de incertidumbre, es decir, de procesos de negociación continuos y de formación de coaliciones cambiantes". (26)

La política "implícita" es una política a la defensiva. Parte de la cuasi aceptación pasiva de la versión de que el Estado es ineficiente por naturaleza (27) y tiende a imitar, a partir de ella, al supuesto modelo organizativo "superior" constituido por la empresa privada.

El enfoque resulta por demás vulnerable. Incluso los niveles de rendimiento del presente modelo "superior" mismo, son objeto de un agudo debate. La investigación latinoamericana de las últimas décadas al respecto, ha puesto a foco serias dificultades de eficiencia en amplios sectores del mundo empresarial privado. (28). Esta línea de pensamiento defensiva e imitacionista no produce resultados y tiene una consecuencia directa de alta negatividad. Genera un desvío histórico en relación al camino indicado: la profundización de la problemática de gestión propia de la empresa pública, y la búsqueda de soluciones innovativas para resolverla.

e. El estilo tecnológico "consumista".

El funcionamiento de la administración pública requiere un importante uso de tecnologías administrativas. La política "implícita" tiende a obtener dichas tecnologías a través de un estilo de características muy específicas. El mismo reproduce estilos similares predominantes en otros campos técnicos en la región, pero presenta rasgos aún más agudos. Esquemático, parte de la idea de que existe una brecha a salvar en este campo entre los centros desarrollados y los países de la región, que el cami

no a recorrer para superarla es el trasplante de las tecnologías externas obtenibles en dichos centros y que la modernización que produciría el trasplante es equivalente a incremento de la eficiencia.

El caso de una de las tecnologías organizacionales más difundidas, la informática, ilustra nítidamente el funcionamiento del estilo.

Una excelente investigación de Judith Sutz, concluye respecto a las tendencias observables en el uso de la informática en el sector público latinoamericano (exceptuando algunos países que han logrado armar políticas nacionales) (29):

- predomina una mentalidad de "consumo". Se busca comprar activamente, importándose masivamente paquetes prefabricados;

- el interrogante básico que se plantea, no es cómo resuelvo este problema?, sino cómo logro utilizar el paquete importado? A partir de allí el esfuerzo se concentra en forzar a que el problema encaje dentro de los esquemas que surgen de dicho paquete;

- en este marco, los recursos humanos especializados en informática, son preparados con mentalidad de usuario final. No se los educa para indagar como fueron hechos los paquetes y por qué, sino para qué sirven;

- la demanda de programas nacionales de computación es muy débil, y se desenvuelven muy limitadamente la investigación y las capacidades nacionales;

- se importa con el paquete la ilusión de que informatización equivale a eficiencia.

En la práctica, la ilusión no se ha convalidado. Un estudio reciente de Mauricio Milchberg sobre el parque informático del sector público en la región, señala:

"El parque instalado en el sector es de máquinas medianas a grandes, subutilizadas y sobredimensionadas en muchos casos, rodeadas de normas, dispares, incompatibilidades, etc. " (30)

El mismo investigador, sintetiza la mecánica regresiva que ha llevado a esta situación del siguiente modo:

"Vista en 1983, la informática se ha ido introduciendo por fuerte presión de las empresas proveedoras, acompañada de la acción, de peso considerable, de una tecnocracia engendrada por el mismo proceso y estimulada por los proveedores; en un esquema esencialmente consumidor". (31)

El consumismo en informática ha producido magros resultados. Por otra parte, ha obstruido la aparición y resolución de las preguntas de fondo, que no son "cómo la usamos?", sino, como resalta Sutz:

"Cuáles son nuestras necesidades? Qué cosas podemos hacer nosotros?Cuál es el perfil de un desarrollo informático deseable?" (32)

Las ideas de brecha, trasplante masivo, y la ilusión de la eficiencia por modernización refleja, han tenido acentuada influencia en diversos campos de gestión organizacional pública, llevando a la conformación de modelos de comportamiento tecnológicos similares al descripto.

Las administraciones tienden a convertirse en usuarios finales de "cajas negras" rotuladas como sistemas de administración de personal, me-

tecnologías de organización y métodos, sistemas gerenciales, etc., tratando de forzar su adaptación a problemas cuya naturaleza, contexto, dinámica histórica previsible, requieren un tratamiento específico basado en investigación sistemática del medio organizacional local.

El estilo consumista implica, en última instancia, trasladar automáticamente, con las tecnologías mecánicamente transferidas, la agenda de problemas a resolver que ellas suponen. Induce así, de hecho, una agenda de problemas que no es la agenda real de la región. La política "implícita" se aleja de tal modo, por esta vía, de las necesidades prioritarias, radicándose en problemáticas distantes de las mismas. Así, por ejemplo, en típica manifestación, es corriente observar en el campo del adiestramiento en el sector público, un fuerte esfuerzo por importar el "último grito de la moda" en el mercado mundial de esta área. Al mismo tiempo, se halla descuidada y marginada la atención de un objetivo básico, desarrollar programas y tecnologías apropiadas para proporcionar a los funcionarios nuevos, procesos consistentes de "inducción" a través de los cuales se familiaricen y conozcan las principales características de la administración pública en general y el medio organizacional en el que actúan, en particular.

f. La concepción elitista del cambio organizacional.

La política "implícita" encara sus esfuerzos de reforma administrativa en base a un modelo subyacente de carácter definitivamente elitista. El problema del cambio, es percibido como ligado principalmente al descubrimiento de una estrategia "iluminada", que generará fluidamente las transformaciones necesarias. Para hallarla, se deberán centrar los esfuerzos en el reclutamiento de un grupo superior que, recurriendo a su sapiencia, elaborará las soluciones, apoyadas esencialmente en su consistencia, impactarán profundamente las estructuras vigentes.

Algunos hallazgos modernos de investigación respecto al fenómeno organizacional público contradicen directamente este modelo y explican así mismo parte de las causas de sus numerosos fracasos.

Entre otros aspectos, por un lado, la reflexión eficiente en esta materia requiere de insumos de carácter fresco y auténtico que fundamentalmente pueden ser provistos por dos fuentes principales: Los funcionarios y la clientela del sector público, la población. Ellos pueden aportar una corriente de información directamente obtenida de la realidad cotidiana del mayor valor. El elitismo se reduce, normalmente, a trabajar con la información recibida por vía burocrática, originada en modelos en sí mismos muchas veces muy estrechos para captar las variables efectivamente claves, y los nuevos desarrollos.

Por otra parte, la implementación de las propuestas de cambio es de muy baja viabilidad, sin la participación de los involucrados.

Respecto a los agentes públicos, destacan las conclusiones finales de un significativo Seminario Interregional de las Naciones Unidas:

"Los servicios públicos pueden ser organizados en sectores centrales, locales o de empresas públicas, pueden ser centralizados o descentralizados, pero el modo de funcionar ha de depender de la gente empleada en ellos. Toda reforma administrativa en gran escala debe tomar plenamente en consideración la capacidad, los valores y la actitud de la gente. El cambiar o modificar la estructura del mecanismo de gobierno, sin considerar estos factores, es más que probable que sea de escasa utilidad... un cambio de actitud de la gente sería un factor indispensable para el éxito de los esfuerzos en materia de reformas administrativas, cualesquiera

que fuesen los problemas prácticos de las reformas." (33)

En el caso de los ciudadanos, en diversas situaciones su colaboración es imprescindible para la vigencia efectiva de las reformas. Pero, además, desconocerla implica un enorme "costo de oportunidad". La población es potencialmente la fuerza social con mayores intereses genuinos en las reformas, por cuanto la eficiencia buscada corresponde a sus legítimas necesidades.

El elitismo, enclaustrado en su "torre de marfil", ve a los funcionarios y la población como constantes del modelo, considerando en algunos casos, no redituables los costos de "bajar" a realizar la labor de contacto concreto con ellos.

Además, el encerrarse, el elitismo limita al mínimo sus posibilidades en la etapa final de la reforma, el control de su marcha. Las chances de "feedback" más ricas, son allí las que pueden surgir de los sectores antes mencionados.

El elitismo crea un clima de divorcio profundo entre la cumbre reformadora y estos sectores, que los lleva a percibir la reforma aun bien orientada como extraña y ajena, y genera fuertes bloqueos a la producción espontánea, y aun a la obligada, de información útil.

g. El mito de la neutralidad valorativa.

La política "implícita" presenta la problemática de la administración pública como puramente técnica, neutra, aséptica, en materia de valores. La gestión implicaría básicamente decidir entre alternativas en términos racionales, empleando criterios de carácter estrictamente tecnológico. A su vez, los funcionarios encargados del funcionamiento del aparato, tendrían como uno de los rasgos básicos de su perfil, la famosa impersonalidad weberiana. Carecerían de sesgos e inclinaciones. El conocimiento tecnológico aplicable tendría, además, un carácter universalmente válido.

En tales condiciones, los problemas principales a atender para lograr eficiencia serían los vinculados con la modernización tecnológica y la capacitación de los funcionarios para manejarla.

El esquema resulta marcadamente ficticio frente a los datos de la realidad y, por ende, conduce a magros productos, al mismo tiempo que perturba de diversos modos el funcionamiento del sistema democrático.

La supuesta universalidad de la tecnología de gestión está en discusión. David Murray subraya al respecto:

"Como la encuesta de Dwivedi y Nef en esta Revista (Public Administration and Development 1982) lo indica, el debate en la década de los sesenta desafió la idea de criterios objetivos universalmente determinados y su sustitución por la elección política; cuestionó el tratamiento de otros aspectos de la comprensión y el conocimiento como cumpliendo una función instrumental subordinada, guiada por la teoría económica; rechazó... que haya una base teórica paralela a la de la economía, que permita presentar prescripciones en administración o gestión, que sean universalmente válidas o que posibiliten que la administración o gestión eficiente sea tratada como algo técnico e ideológicamente neutral." (34)

Las propuestas técnicas en gestión, implican en múltiples oportunidades desmarcos valorativos previos, y dan lugar a efectos en la dirección de

proyectos globales determinados. Alientan o desestiman diversas tendencias de desarrollo de la situación económica y social general.

Por otra parte, los funcionarios no desempeñan el papel meramente técnico. Su ámbito de acciones es mucho mayor, como se ha resaltado,

"...en muchos países en desarrollo los tecnócratas juegan un papel importante al establecer prioridades, fijar metas y decidir medios de acción". (35)

Al actuar su papel, los funcionarios lo hacen a partir de marcos de referencia que construyen en base a su inserción en sectores sociales específicos, y de su pertenencia a grupos burocráticos con intereses definidos. Al mismo tiempo, reciben presiones, más intensas cuanto mayor es la trascendencia de su rol, a las que asignan diversas valencias según, entre otros factores, su intensidad, incidencia en su propia viabilidad y desarrollo organizacional, y el marco de referencia antes mencionado.

En tal encuadre, el comportamiento resultante se halla muy distante de la neutralidad. La tecnificación y la capacitación no alteran sustancialmente estas condiciones.

Tienen los efectos limitados que agudamente identificaba Kleber Nascimiento para esta última, al analizar las resistencias a la reforma administrativa e inquirir:

"...es verdad que el sistema no cambia porque no sabe cambiar (cognoscitivismo), o es porque no quiera cambiar (valorativismo)? Residen las causas principalmente en la falta de conocimientos apropiados (cognoscitivismo) o en la falta de actitudes apropiadas (valorativismo)?" (36)

La política "implícita", al construir un mundo ficticio donde priva la neutralidad valorativa, oculta de hecho el funcionamiento real y crea espacios óptimos para la actuación subterránea de los sesgos de intereses, dinámica en la que tienen las mayores probabilidades de hegemonía los grupos más poderosos y mejor articulados.

Este mito debilita fuertemente a la democracia misma. La libre expresión de los diferentes sectores sociales que ella supone, el debate permanente de las grandes cuestiones a resolver, la búsqueda de concertaciones, es reemplazada bajo el supuesto de la neutralidad valorativa por procesos aparentemente técnicos. Las opciones dejan de ser decididas por el juego democrático y se resuelven a través de sordas luchas de grupos minoritarios.

B. UNA VISION DE CONJUNTO.

La política de administración pública, algunos de cuyos rasgos centrales se han reseñado, contiene fuertes contradicciones con el tipo de demandas que surgen de la crisis económica regional y de los esfuerzos de democratización.

La política "implícita" no tiene mayores posibilidades de interpretar dicha demanda adecuadamente. Sus falacias respecto a los objetivos del sector público, su ubicación ahistórica, su tendencia a la sacralización de los medios, la ausencia de dispositivos flexibles de autoanálisis y examen de la realidad, le otorgan una extremada rigidez para percibir y comprender las nuevas situaciones y reinterpretarlas en el campo adminis-

trativo público. Consiguientemente, la administración prosigue frente a ellas su rutina imperturbable, alejada de las grandes cuestiones nacionales.

Obligada en diversos casos a asumir programas y proyectos innovativos, por la presión social que los impulsa, los procesa a través de sus estereotipados e ineficientes mecanismos burocráticos, incapaces de lidiar con "complejidad", con los resultados previsibles. Las demandas son atendidas con pronunciados niveles de deficiencia y, de ese modo, importantes iniciativas económicas y sociales de concepción correcta, encuentran un "cuello de botella" de gran envergadura en su etapa de ejecución. Ante dicha situación, se opta con frecuencia por la creación de nuevos organismos o programas, lo más distante posibles del aparato público, para escapar a sus incidencias paralizantes, con incrementos considerables en los costos sociales globales, que resultan altamente gravosos en las actuales condiciones de aguda escasez de recursos.

Tampoco se halla esta política en situación de alcanzar mejoras significativas en el campo del mejoramiento general de la productividad del aparato.

Entre otros factores, su abordaje superficial de la dinámica organizacional y su orientación al consumismo tecnológico en lugar de la búsqueda de soluciones acordes a las especificidades locales, constituyen marcos de referencia de por sí estériles para obtener elevaciones en el rendimiento.

Por otra parte, este tipo de política de administración pública es contradictoria en diversos planos con las necesidades derivadas de los proyectos nacionales de desarrollo y consolidación democrática.

El aparato público que deviene de la misma, es percibido por la población y los mismos funcionarios, como una negación empírica en diversos aspectos de su funcionamiento de metas básicas de la democracia. Sus contenidos autoritarios, su rigidez, el "velo" sobre las cuestiones en discusión que estructura a partir de la ficción de la neutralidad valorativa, su fácil tendencia a la arbitrariedad, son directamente incompatibles con las aspiraciones democráticas. Genera entonces un fuerte efecto de pérdida de credibilidad en la democracia misma, que aparece como la responsable de este funcionamiento incongruente con sus principios. Al mismo tiempo, los intentos de cambio vienen enmarcados en un estilo elitista que rechaza naturalmente a sus supuestos beneficiarios y refuerza la imagen antidemocrática del aparato.

Por sus contenidos estructurales, la política implícita es incapaz, asimismo, de movilizar al aparato en intentos creativos de renovar y fortalecer el sistema democrático. Entre otros aspectos, su formalismo asumido dificulta seriamente que emprenda y lleve a cabo esfuerzos significativos de concertación social.

En su conjunto, el aparato público, dirigido por esta política, aparece fuertemente descomprometido con las exigencias históricas, con mínima capacidad de automodificación, y con niveles de rendimiento muy reducidos y estancados.

III. LINEAMIENTOS PARA LA ESTRUCTURACION DE POLITICAS NACIONALES DE ADMINIS- TRACION PUBLICA.

¿Qué tipo de política nacional de administración pública puede contribuir a dar respuesta a las demandas por transformaciones estructurales del aparato público que surgen de la crisis económico-social y la acción por la democratización. Este es un gran campo abierto a la exploración y a la búsqueda, de carácter estratégico para las sociedades de la región. Existen diferentes fuentes de elementos que pueden aportar evidencias significativas al respecto. La "base de datos" primaria correspondiente, es la demanda histórica latente. La identificación de sus contenidos, la desagregación de los mismos y su operacionalización, son de la mayor relevancia para el proceso de diseño de la política a estructurar. Una segunda fuente de insumos es la constituida por el análisis sistemático de la política vigente. La misma conforma una amplia experiencia histórica, de cuyas evoluciones, dificultades y errores pueden extraerse importantes elementos. Una tercera posibilidad de elementos es la conformada por las experiencias innovativas, normalmente referidas a cuestiones sectoriales o problemas concretos, que de modo creciente vienen produciéndose espontáneamente en la región, a partir de grupos de funcionarios y, en algunos casos investigadores, impulsados por su preocupación nacional, una fuerte motivación de servicio, y con actitudes de cambio. Dichas experiencias, que van construyendo en la práctica las primeras formas de una administración pública diferente, deben ser plenamente recuperadas y empleadas en la elaboración de la política.

Se halla planteada la necesidad de emprender un amplio esfuerzo de reflexión y trabajo colectivo con éstas y otras fuentes adicionales, para emprender, sobre su base, el trazado de la política "necesaria" y la preparación de planes concretos de acción para la puesta en marcha de un proceso de transición que permita ir sustituyendo la política vigente por nuevos contenidos.

Se exponen a continuación algunos elementos de juicio basados en las fuentes mencionadas, destinados a contribuir a ese esfuerzo colectivo. Se tratan separadamente dos grandes aspectos. En primer lugar, se sugiere un conjunto de posibles líneas directrices de la política nacional de administración pública. En segundo término, se incursiona en la delimitación de algunos de los contenidos de la "agenda" que debiera abordar dicha política.

A. LINEAS DIRECTRICES DE LA POLITICA NECESARIA.

Entre las principales, se hallarían:

a. INSTITUCIONALIZACION SOCIAL DEL CONCEPTO DE POLITICA NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Una primera orientación de trabajo imprescindible, es el debate abierto y activo, en la opinión pública y las principales fuerzas sociales y grupos políticos de los países de la región, sobre la necesidad de contar con una política nacional de administración pública explícita y definida.

El rol "relativo" fundamental que cumple el aparato público en las

actuales estructuras económicas y sociales de la zona y la prognosis generalizada de posible crecimiento de ese rol, determinan la imprescindibleidad de que los países cuenten con una política estructurada de gestión organizacional de este instrumento básico de su acontecer histórico presente y futuro.

Los marcos de política generales fijan al aparato público parámetros que serán cumplidos en mayor o menor medida, según el desarrollo concreto de su gestión. La misma debe ser tratada con similar abordaje al de las otras grandes cuestiones de la sociedad: por medio de la elaboración cuidadosa de una política, integrada a la familia de las políticas públicas mayores. Esta política tiene, además, el carácter especial que señalaba Felipe González, en referencia anterior: es una mediación "condicionante" para el cumplimiento de las otras políticas.

La política mencionada debe tener características nacionales. Este concepto, desarrollado por Joan Prats i Catalá (37), implica, entre otros significados, que debe ser autodeterminada. El problema de la gestión estatal es una cuestión estratégica frente a la cual el Estado debe tomar decisiones de fondo a través de un proceso autónomo de elaboración, y generar una posición nacional madurada. Este debe ser un terreno reservado al pleno ejercicio de la soberanía nacional.

Se deben efectuar los mayores esfuerzos por la institucionalización social del concepto descrito. Ello requeriría una intensiva acción de concientización de los líderes políticos del Estado democrático, y una continua labor educativa en la población en su conjunto.

b. AJUSTE DE LA POLITICA DE ADMINISTRACION PUBLICA A LAS PRIORIDADES NACIONALES.

Cuáles han de ser las metas de este tipo de política? Se trata, como se señaló, de una política que tiene un papel de "mediación". Sus objetivos implican, por tanto, esencialmente, la desagregación en su nivel de las grandes metas nacionales. El esfuerzo -ya antes mencionado en el presente trabajo- de estructurar, a partir de dichas metas, desagregaciones sucesivas proyectadas en el corto, mediano y largo plazo, e inferir de las mismas, del examen de la realidad del aparato público, y de insumos aportables por los agentes públicos y la población, objetivos concretos a alcanzar en el plano de la gestión del aparato, ha sido muy limitadamente transitado en la región, y debe ser uno de los ejes de la política necesaria. La superación de la actual desvinculación entre administración pública y demandas sociales requiere, entre otros aspectos básicos, que las prioridades nacionales se conviertan "traducidas" a categorías de rendimiento organizacional en los referentes efectivos de la acción del aparato.

Esta labor requiere, a su vez, como presupuesto de transformaciones importantes en los esquemas tradicionales de la planificación global. Algunas de ellas se están produciendo actualmente en América Latina. La revisión de dicha planificación se halla en curso activo a nivel teórico y práctico, enfatizando, entre otros, aspectos como la renovación integral de su marco conceptual, la adecuación a la coyuntura y el uso de la vía participativa (38). Implica entre otros efectos, el reemplazo de la meta tradicional del "libro-plan" y la introducción de esquemas analíticos innovativos como la "planificación de situaciones". (39)

Esta revisión debería incluir un reanálisis completo del manejo de la capacidad de gestión en los esquemas de planificación.

El ajuste de la administración pública a las prioridades nacionales

a través de la política necesaria, tendrá diversas consecuencias de alto valor. Entre ellas, el ajuste lleva a la sustitución integral del marco de referencia sobre los objetivos de la gestión pública, desenvuelto desde la perspectiva del sesgo privatista. Los criterios de maximización se desplazarán naturalmente de la réplica de objetivos similares a los de la empresa privada, a finalidades pertinentes al rol histórico del Estado.

Por otra parte, al contar con un conjunto de objetivos orgánicos a partir de los cuales seleccionar prioridades, los diferentes niveles de decisión del aparato público podrán encarar apropiadamente la actual situación de "sobrecarga de objetivos" típica de la región.

Las instituciones públicas reciben de continuo demandas por nuevas metas, orientadas a clientelas múltiples, y a ser encaradas con su ecuación de recursos restringidos. Este proceso se verá fuertemente complicado por la crisis económica. Muchas de sus consecuencias intentarán ser paliadas con apelaciones a organismos gubernamentales y, al mismo tiempo, éstos verán reducidos y estacionados sus recursos. El disponer de criterios precisos de priorización, resultará, en esas condiciones, un instrumento de labor esencial.

En tercer lugar, la clarificación de objetivos abre importantes posibilidades de desarrollo al campo de la evaluación y el control de gestión. La situación actual, caracterizada por la ambigüedad y confusión de medios con metas, obstruye la utilización eficiente de estos importantes instrumentos de gestión.

c. ELABORACION E IMPLEMENTACION PARTICIPATIVA DE LA POLITICA DE ADMINISTRACION PUBLICA.

La política de administración pública debe estructurarse y llevarse a cabo a través de un esquema organizativo que estimule, promueva y emplee activamente la participación de los funcionarios y de la ciudadanía.

El esfuerzo de traducción de las prioridades nacionales en metas administrativas antes mencionado, ha de efectuarse a través del trabajo combinado de planificadores globales y planificadores administrativos, apoyados en insumos directos de "abajo hacia arriba", de los sectores vinculados cotidianamente al funcionamiento de la administración pública. La estructuración de las estrategias por medio de las cuales se procurará implementar las metas, y el diseño de programas de acción, debe basarse en un flujo intenso de información y opiniones provenientes de dichas fuentes.

El proceso de ejecución de las estrategias y programas seleccionados debe incluir, como un componente relevante, el aprovechamiento a fondo de las potencialidades de la participación de funcionarios y ciudadanía en el mismo. Debe "rescatar" el fondo de elementos, ideas y planteamientos de gran significación, que pueden hacer los funcionarios, y concitar su identificación e involucramiento con la política. Al mismo tiempo, debe movilizar los aportes de datos y sugerencias, y las capacidades de presión en favor de la materialización de la política que pueden desarrollar los "usuarios". Tendría asimismo que incorporar mecanismos para que dicha participación sea empleada en la etapa del control del funcionamiento real de la política.

Una mentalidad antielitica, consciente de que en buena parte la viabilidad de la introducción de reformas sustanciales en el aparato público

se halla ligada al soporte que las mismas puedan tener en los "protagonistas" de la acción estatal: los funcionarios, y en sus destinatarios finales: los ciudadanos; debe presidir el diseño y operación de la política, y manifestarse en formas concretas en sus etapas básicas.

d. CONCEPCION TOTALIZADORA DEL APARATO PUBLICO.

La política de administración pública debe manejarse en base a una concepción del aparato público acorde con las evidencias de investigación. En la medida en que esa política "aprehenda" la estructura íntima de funcionamiento del aparato, aumentarán sus posibilidades de concebir medios de acción eficientes sobre el mismo.

La concepción de referencia tendría que integrar, entre otros, los siguientes rasgos claves:

i. El aparato público es, como ya se ha subrayado anteriormente, un fenómeno de carácter histórico. Su lectura ahistórica conducirá a interpretaciones erradas e irreales. En su historicidad se halla parte importante de la explicación de muchos de sus principales comportamientos.

ii. El aparato público no es reducible, como se señaló a un nivel de expresión administrativo-formal. Mantiene un intercambio permanente y dinámico con el medio histórico global, y es afectado por las diversas áreas de ese medio. Presenta así una estructura multidimensional, constituida por dimensiones económicas, políticas, culturales, sociológicas, psicológicas, administrativas, jurídicas, entre otras. Cualquier reduccionismo empobrecerá sobremanera la visión, y conducirá a acciones unilaterales (40).

iii. La multidimensionalidad mencionada no se presenta bajo la forma de compartimientos estancos. El fenómeno engloba las diferentes dimensiones en interacción continua. La comprensión del mismo requiere, por ende, un esfuerzo de totalización. Los análisis que reconocen la existencia de las diferentes dimensiones pero las examinan aisladamente, no llegarán a develar los núcleos causales centrales.

iv. Un aspecto esencial del esfuerzo de totalización es la indagación en profundidad de la dinámica de relaciones que se produce entre las dimensiones. Surgen allí múltiples líneas de análisis. Existen dimensiones con mayor incidencia que otras en el comportamiento final del fenómeno público. Se presentan, entre ellas, relaciones de preponderancia, autonomía relativas, conflictos, relaciones de largo plazo y coyunturales, que deben examinarse para alcanzar niveles significativos de comprensión del comportamiento del aparato.

e. ORIENTACION A LA INNOVACION.

Las demandas derivadas de la crisis económica y el desarrollo de la democratización, requieren revisiones sustanciales del actual aparato público de la región. Implican nuevas metas en un marco de escasez pronunciada, que sólo podrán ser alcanzadas con drásticos incrementos en la productividad. Un insumo crítico al respecto, es el desarrollo de activas corrientes innovativas en el aparato. La política necesaria debe crear un conjunto de condiciones estimulantes de la innovación, y favorecedoras de su conversión en realidades organizacionales.

El punto de partida es, en este caso, particularmente precario. Diversos aspectos de la política vigente, como su estrecha política de personal de carácter meramente logístico, su promoción implícita de la rutini-

zación y los desenvolvimientos rigidizantes que genera, afectan agudamente las posibilidades creativas, y limitan al máximo los espacios para ellas.

La innovación tiende a no ser deseada y, cuando se produce, es con frecuencia procesada burocráticamente y finalmente marginada. Una resultante de estas leyes de hierro antiinnovantes, es el hecho ya mencionado de que gruesos tramos del aparato público de la región se hallan en el mismo estado de desarrollo organizacional que presentaban hace décadas, sin alteraciones actualizantes. Por otro lado, muchos de los cambios efectuados tiene el carácter de meros ajustes de mecanismos, cuya misma existencia deberán haber sido repensada. Responden a la acentuada tendencia vigente a "adoptar tecnologías que mejoren cierta práctica aceptada en lugar de las tecnologías que cuestionen esa misma práctica". (41) Tras ella hay, entre otros factores, un sustrato conceptual. El paradigma formalista induce una visión epidérmica de la organización, centrando los focos de interés en aspectos secundarios, abordables por ajustes, obviando cuestiones de fondo, sólo atacables por vía de la revisión en profundidad de los procesos involucrados.

La política necesaria deberá revertir este cuadro, llevando a cabo una vigorosa labor de fomento de la innovación. Ella deriva de complejos factores que tendrá que tratar de influir positivamente. Algunos de los componentes centrales sugeridos para la política necesaria, como la promoción de la participación, la conexión estrecha con la realidad, la visión totalizadora del fenómeno organizacional, constituyen condiciones potencialmente favorables a la innovación, que deberán ser movilizadas en beneficio de la conformación y fortalecimiento de actitudes innovantes.

f. DESARROLLO DE CAPACIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL.

Como se ha descripto, la provisión de tecnologías de gestión para el sector público, se ha hecho desde una perspectiva "consumista", que condujo a trasplantes mecanicistas y a escasos resultados obtenidos a costos muy altos.

Sería necesario organizar en este campo una política tecnológica nacional que pueda satisfacer la necesidad de tecnologías administrativas del sector público, asegurando la disponibilidad de tecnologías pertinentes y correlacionadas con las escaseces relativas de recursos. La misma ha de recoger las principales conclusiones forjadas en la reflexión sobre el desenvolvimiento de la ciencia y la tecnología en la región y privilegiar el desarrollo de una capacidad local importante en esta materia. Ello supone, entre los aspectos centrales, promover activamente la formación de una "masa crítica" en condiciones de reemplazar las preguntas del consumismo: cómo aplicar la técnica importada? por interrogantes de mayor fecundidad: cómo es exactamente el problema? Qué soluciones técnicas pueden diseñarse a partir de su naturaleza, las posibilidades locales y los referentes internacionales? Esa misma "masa crítica" es, por otro lado, el instrumento imprescindible para poder hacer un uso realmente útil para el país de la transferencia tecnológica.

Contando con ella, será factible poner en marcha un nuevo estilo de transferencia basada en la precisión de necesidades, la identificación de alternativas tecnológicas, la desagregación del paquete, las adaptaciones creativas, y dirigido a reemplazar los trasplantes por incorporaciones técnicas que complementen a la capacidad tecnológica nacional en la resolución de problemas e incluso, contribuyan a reforzarla.

La orientación hacia la creación de tecnología nacional ha de ser una de las prioridades de las instituciones de reforma y mejoramiento ad-

ministrativo. Al respecto subrayan las conclusiones de dos reuniones de expertos de las Naciones Unidas, dedicadas a dichas instituciones:

"Con objeto de disminuir la dependencia intelectual de teorías exógenas sobre la gestión y de incrementar su propia credibilidad, las instituciones de desarrollo de la gestión deberán elaborar, mediante una investigación fecunda y una filosofía de la gestión, modelos y enfoques que reflejen sus medios y sus necesidades culturales". (42)

g. LA ESTRATEGIA SELECTIVA.

La transformación del aparato público ha demostrado ser no sólo en la experiencia regional, sino en la del mundo en su conjunto, un proceso lento y de la mayor complejidad. Ello es coherente con su naturaleza de proceso de cambio social.

Al mismo tiempo, la crisis actual plantea urgencias concretas respecto a cambios de alta necesidad, y determina una pronunciada restricción en los recursos utilizables para lograrlos.

La política necesaria debe asumir estas realidades y, consiguientemente, adoptar estrategias estrictamente selectivas. La acción reformadora no deberá centrarse en modificaciones de carácter secundario, fácilmente alcanzables, pero sin efectos significativos, ni tampoco dirigirse hacia metas de transformación total inviables. Debe actuar sobre campos acotados, directamente vinculados a las grandes prioridades económicas y sociales nacionales, y en donde existe la posibilidad de obtener cambios.

Al mismo tiempo, mediante otros aspectos de esa política, como la orientación hacia la innovación y el desarrollo de las potencialidades tecnológicas nacionales, irá incrementando la capacidad instalada interna del mismo aparato público, para ir generando, por propia iniciativa, modificaciones continuas.

h. EMPLEO DE PROYECTOS MULTIINTEGRADOS.

La crisis exige, entre otros aspectos, la optimización de los limitados recursos disponibles. Puede desempeñar un rol significativo al respecto, la utilización a fondo de las posibilidades de los proyectos multiintegrados. En las condiciones de pronunciada desarticulación institucional en que viene funcionando el aparato público, dicha integración es, en muchos casos, rechazada u obstaculizada -a través de silenciosas maniobras burocráticas- por grupos que anteponen a sus posibles resultados, el mantenimiento de la plena soberanía "feudal" sobre determinados dominios organizacionales. En los casos en que se produce, a instancias, a veces, de situaciones obligadas, la coordinación no es adecuadamente programada y se encuentran serias dificultades.

La política necesaria debe enfatizar esta línea de acción que puede contribuir a mejoras importantes en el nivel de cumplimiento de objetivos, permitir la atención de nuevas necesidades ligadas a la crisis, y producir significativas economías de escala.

Los problemas de gestión implicados son complicados, pero la experiencia disponible asoma vías de acción promisorias.

El Banco Mundial señala al respecto en su Informe sobre el desarrollo mundial en 1983:

"De los numerosos fracasos y pocos éxitos surgen tres lecciones generales: cuando la integración ha funcionado bien, la coordinación se ha planeado en la etapa de diseño del proyecto, en vez de dejar que surgiera durante la ejecución; se ha prestado atención a las personas y a los procedimientos involucrados en la obtención y el mantenimiento de un consenso, y no simplemente a organigramas y estructuras, y los mecanismos de coordinación se han concebido a los niveles jerárquicos adecuados.

Todos los programas integrados que han tenido éxito demuestran la importancia de la participación desde las etapas iniciales. Los organismos tendrán mayor incentivo para identificarse con un proyecto y contribuir a él si han ayudado a formular sus metas, cooperado en su diseño y convenido en las tareas de su ejecución". (43)

i. DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE INVESTIGACION ORGANIZACIONAL.

La problemática que presenta la gestión de un aparato público que debe hacer frente a exigencias acentuadas, en un medio "turbulento" y contando con una estructura de partida inadecuada, demanda el empleo de nuevos instrumentos aptos para el manejo de "complejidad".

El nivel de desarrollo actual de las ciencias sociales permite hacer desde ellas importantes aportes al respecto. El instrumental moderno de la investigación administrativa aplicada puede contribuir decisivamente al diagnóstico apropiado de problemas estructurales, a la identificación de los cursos de acción alternativos existentes y a la prognosis de sus posibles resultados.

La política de administración pública debe contribuir a fortalecer el desarrollo de la capacidad instalada en los países en este campo de relevantes potencialidades. Por un lado, debe fomentar en los altos niveles de decisión la utilización de la investigación como apoyatura para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. Por otro, debe contribuir al desarrollo de la infraestructura científica y técnica necesaria, favoreciendo la institucionalización de la investigación organizacional, la formación de recursos humanos especializados en su manejo (44), la resolución de problemas de gestión pública a través de programas que hagan uso de las capacidades de los Centros y unidades de investigación nacionales.

Una modalidad de investigación organizacional moderna, particularmente coherente con las características generales de la política necesaria y de relevantes posibilidades, es la investigación-acción. El diagnóstico, con participación de los miembros de la organización involucrados, fortalece el proyecto democratizante hacia el interior del aparato público, produce exámenes de situación de alto valor por los aportes de fuentes directas que moviliza, y conduce, en la labor misma de investigación, a la creación de condiciones propicias para la introducción de las propuestas de cambio que surgen de la misma. (45)

j. INTEGRACION REGIONAL.

Como se refirió entre las claras orientaciones de trabajo que contienen los replanteos del modelo de desarrollo de la región en debate, se halla en un primer plano la movilización de las potencialidades de la integración regional.

Dicha integración ha de ser una premisa orientadora de la acción de las diversas políticas públicas, y puede tener múltiples expresiones en el campo de la política de administración pública.

Entre otras áreas, la región puede obtener importantes resultados concretos de la reflexión común acerca del gran proceso histórico de conformación y desarrollo de los aparatos públicos, la identificación y difusión de experiencias significativas exitosas y erradas, la investigación conjunta de problemas de fondo, la transferencia intrarregional de tecnologías, la preparación, a través de programas cooperativos, de recursos humanos de alto nivel en áreas claves, el intercambio sistemático y permanente de la información y documentación producida en los diversos países sobre la materia.

La crisis y la aspiración al desarrollo democrático, han ampliado considerablemente los márgenes de la integración posible, planteando múltiples cuestiones críticas de presencia generalizada en la región, que podrían ser objeto de un abordaje y acciones mancomunadas. Entre ellos, muchos aspectos de los temas integrantes de la agenda que se examina en el punto siguiente.

La política necesaria debería realizar una acción sistemática de fortalecimiento de los mecanismos institucionales de integración en administración pública existentes, y de pleno aprovechamiento de los mismos para la movilización activa de posibilidades del tipo de las enunciadas.

Una referencia especial debe hacerse a las vastas perspectivas de cooperación que se abren entre la región y España en este campo. Los lazos históricos estructurales y el proyecto común de construir sociedades autodeterminadas, democráticas, desarrolladas y equitativas, determinan trascendentes potencialidades de cooperación que deben ser integralmente exploradas, y que ya comienzan a materializarse en significativos programas concretos de amplios alcances.

k. COMPROMISO NACIONAL Y SOCIAL DE LA ADMINISTRACION.

La administración pública opera final y esencialmente a través de seres humanos. La directriz "maestra" de la política necesaria, enmarcadora de las anteriores, ha de ser la de procurar por todos los medios desarrollar en los funcionarios una actitud y una conducta que impliquen un compromiso sustantivo e integral con la construcción de una sociedad que pueda enfrentar y superar la crisis económico-social y fortalecer y avanzar la democracia.

Ello exige un plan de acción concreto, basado en los aportes de la ciencia social sobre este particular grupo social, y en investigaciones sistemáticas sobre las variables de mayor incidencia en su comportamiento.

Las posibilidades de obtener logros significativos en esta materia son amplias. La noción de "servicio público" tiene contenidos latentes que, en un marco democrático, pueden constituir un desafío humano de gran repercusión en los funcionarios. Su potencial es descripto por un experimentado "manager" de personal público, del siguiente modo:

"Mis contactos con gente joven me han convencido que la idea del servicio público todavía tiene gran atractivo, adicionalmente al interés intrínseco y a la variedad del trabajo que muchos encuentran también gratificante. Escribiendo acerca de la satisfacción en el trabajo, Keith Robertson, quien ha pasado 10 años dirigiendo investi

gaciones y proyectos sobre satisfacción laboral en el servicio civil, comenta que:

"A través de todos los proyectos de satisfacción laboral en el servicio civil...resulta visible que el factor singular de mayor importancia para los funcionarios es la oportunidad de prestar servicio al público...Resulta casi milagroso que el deseo de servir genuinamente al público pueda nacer, sobrevivir y florecer, en medio de la política, las tensiones y los imperativos impersonales de la burocracia moderna". (46)

Cómo movilizar esta atracción natural al ser humano a identificarse e involucrarse con causas de valor?

La política nacional de administración pública debe atender cuidadosamente a los múltiples aspectos que pueden contribuir al respecto. Es necesario cambiar profundamente la auto-imagen prevalente entre los funcionarios públicos en la región. Realizar una activa tarea educativa centrada en la trascendencia de su rol para la sociedad. Ese esfuerzo necesita de otra labor paralela fundamental para su éxito. Debe transformarse la percepción que del aparato y sus miembros tienen nutridos sectores de la población. Es preciso legitimarlo, lógicamente, en primer término, a través del cumplimiento eficiente de sus funciones; pero, al mismo tiempo, enfrentar la visión desvalorizante, con frecuencia maniquea que de la labor del sector público tienden a difundir ciertos grupos sociales. Amplios esfuerzos deben ser dirigidos a la dignificación de la función pública. Debe estimularse, rejerarquizarse, organizarse sobre la base de equitativas políticas de remuneración, estabilidad y promoción. La implementación efectiva del concepto de participación puede resultar de la mayor relevancia para el compromiso buscado. En tal sentido, el aparato debe ser transparente también hacia adentro, mantener un alto nivel de información de sus funcionarios que les proporcione buena visibilidad de las metas a las que se orienta, y del sentido de las decisiones, y debe crear mecanismos concretos que posibiliten la participación real de los funcionarios en los procesos de decisión.

Otro campo relevante de acciones posibles es el de la formación de los funcionarios. Los programas respectivos deben hallarse encuadrados en una axiología centrada en su identificación con las altas necesidades del país y la población, y el desarrollo de su conciencia nacional y social. En función de ello, deben incluir contenidos y propiciar metodologías que permitan al funcionario tomar contacto "cara a cara" con los grandes problemas nacionales, y motiven su involucramiento con los mismos y su búsqueda de soluciones.

B. AGENDA DE LA POLÍTICA NECESARIA.

Junto a los cambios en las directrices de la política de administración pública, deben producirse modificaciones coherentes con los mismos en la agenda de cuestiones a privilegiar. Para responder al modelo de demandas expuesto en la primera parte del trabajo, se necesita una estructura de agenda, muy diferente de la tradicional en la región.

Las cuestiones previamente priorizadas, centradas usualmente en el perfeccionamiento de medios y sistemas, han de dar paso a temas críticos para la región y de contenidos eminentemente sustantivos.

Entre las principales cuestiones de las que se deberá ocupar a fondo la política necesaria, en nómina desde ya no taxativa, se hallan

las siguientes, que se reseñan sintéticamente:

- a. Mejoramiento de la toma de decisiones en los máximos niveles del sistema democrático.

Es necesario revisar detalladamente, y reestructurar desde el punto de vista organizacional, los modelos actuales de toma de decisiones en ámbitos como la Presidencia, el Gabinete Ministerial, y el Parlamento, dando a dichos órganos de sistemas que, entre otros aspectos, lleven a cabo con eficiencia la recolección selectiva de información, la identificación y procesamiento de alternativas y la elaboración de cuadros de con junto sobre problemas claves. Asimismo debe proporcionarles instrumentos adecuados de control de la ejecución de las decisiones adoptadas.

- b. Establecimiento de una política orgánica de personal.

La política actualmente predominante, limitada a aspectos secundarios, debe ser reemplazada por una política de personal de vastos alcances, que debe ser dotada de instrumentos institucionales adecuados y jerarquizados. Entre sus metas centrales se hallarán la instalación de carreras administrativas apropiadas para los países, la conformación de sistemas nacionales de capacitación de metas amplias, y la ya mencionada movilización de la participación del funcionariado en la gestión pública.

- c. Formación sistemática del personal superior de la función pública.

Debe diseñarse una política de mediano y largo plazo, orientada a preparar al más alto nivel de formación técnica a los cuadros superiores del aparato. La formación debe garantizar, entre otros aspectos, una base general científica y cultural sólida, un conocimiento detenido de la realidad nacional y del contexto, un actualizado y pertinente aparato tecnológico, actitudes favorables al cambio y la innovación, y los valores nacionales y sociales antes mencionados.

- d. Rearticulación de las empresas públicas con el Gobierno Central y mejoramiento de su productividad.

Es necesario encontrar nuevas fórmulas que restablezcan las vinculaciones orgánicas entre empresas y Gobierno central, dando solución equilibrada a los problemas involucrados. Esas fórmulas deben obtener que las empresas se conviertan en instrumentos reales de las grandes políticas nacionales y, al mismo tiempo, proporcionarles las mejores condiciones posibles para el incremento de sus niveles de eficiencia.

- e. Desarrollo de modelos innovativos de descentralización.

La descentralización parece ser una de las vías más efectivas para solucionar algunos de los mayores problemas de eficiencia del aparato. Al mismo tiempo, resulta claramente reforzante para el sistema democrático. Deben estudiarse e intentarse nuevos modelos en diferentes áreas.

- f. Instalación de sistemas integrales de control de gestión.

El control de gestión puede renovar los insumos informativos que maneja el aparato público, acercándolo estrechamente a la realidad y mejorando fuertemente sus posibilidades de actuación flexible e inteligente. Asimismo, constituye un importante instrumento de optimización en la "administración de escasez" a desarrollar.

Deben implantarse sistemas de control de gestión que den cuenta actualizada de la marcha de las principales variables de los procesos organizacionales estratégicos.

g. Desarrollo de instrumentos de administración sustantiva.

Debe trabajarse activamente en el diseño, a partir de la investigación, de instrumentos técnicos que permitan mejorar la gestión en áreas concretas de gran relevancia. Ello implica aumentar la capacidad instalada nacional en campos como la administración de la agricultura, la administración de la energía, la administración de los transportes.

h. Mejoramiento de la capacidad organizacional de apoyo al diseño, seguimiento y evaluación de las políticas económicas.

La crisis exige optimizar las condiciones en las que se opera en el campo de la estructuración de políticas económicas. Se hace necesario repensar integralmente al respecto los componentes organizacionales de apoyo implicados en esta actividad estratégica. Se deberá, entre otros aspectos, reexaminar los diseños institucionales de los organismos de planificación, desarrollar significativamente los sistemas de información de apoyo a la política económica, ajustar el sistema presupuestario en las nuevas condiciones, reforzar las interrelaciones entre dicho sistema y el de planificación y política económica, introducir mecanismos institucionalizados de seguimiento y evaluación en el proceso de implementación de las políticas.

i. Gestión de programas sociales.

La crisis plantea una agudización de los problemas sociales ya previamente graves de la región. El Estado deberá reforzar y expandir la capacidad de los actuales programas sociales y montar otros nuevos. La gestión de programas de este orden, verbigracia, de programas alimentarios, de vivienda masiva, de salud, educación, etc., requiere de tecnologías de gestión específica, y la experiencia de la región al respecto es limitada.

Se tendrá que realizar una intensa labor de investigación, desarrollo de tecnologías y formación de administradores especializados en este vital campo.

j. Creación de relaciones de cooperación estrecha entre el sistema científico y tecnológico y la administración pública.

Existe actualmente una acentuada disociación entre el aparato público y el sistema de Universidades, Centros e Institutos de Investigación. Deberán diseñarse planes para la utilización a plenitud de las vastas posibilidades de colaboración e integración existentes. Entre otros programas a adelantar, pueden hallarse la utilización de unidades del sistema como "tanques de pensamiento", la realización de investigaciones organizacionales a través del sistema, el aprovechamiento de las potencialidades docentes del sistema en la labor de capacitación de funcionarios.

Por otra parte, la cooperación puede acercar la labor de la Universidad a las necesidades concretas del sector público a través de acciones como la planificación en común de los perfiles profesionales deseables para la gestión pública, la toma de contacto directo de los estudiantes con la realidad administrativa pública a través de programas especiales, y el rescate docente de la experiencia acumulada en el sector público.

k. Democratización interna del aparato público.

El actual modelo autoritario debe ser reemplazado por un proyecto organizacional consistente con el proyecto democrático. Ello implica profundas innovaciones, entre ellas, variaciones en pautas importantes de la cultura organizacional, cambios en los estilos de liderazgo, creación de múltiples niveles de elaboración en equipo, materialización efectiva de mecanismos participativos.

1. Nuevo modelo de relaciones entre administración pública y ciudadanía.

El modelo de relaciones predominante que lleva a la insensibilidad de la administración, la arbitrariedad, la sensación de desprotección del ciudadano, y establece una gran distancia entre él y el aparato (47), debe ser suplantado por un modelo acorde al ideario básico del sistema democrático y a los derechos que el mismo garantiza a la población.

La amplia tarea a efectuar al respecto, comprende, entre otros aspectos, la transparencia total de la actuación de la administración, la garantía expresa de los derechos ciudadanos, la revisión de los servicios de atención masiva al público con orientación a su mayor eficiencia y humanización. Por otra parte, ha de darse un énfasis especial al establecimiento de programas y canales para la participación ciudadana. La distancia debe ser sustituida por el involucramiento activo de la ciudadanía en un aparato que le pertenece. Ello implica un extenso conjunto de iniciativas, que pueden ir desde la encuesta permanente a su intervención directa en la gestión de servicios básicos a través de grupos representativos de los usuarios. (48)

m. Fortalecimiento de la capacidad de acción económica y social de la sociedad civil.

El Estado democrático ha de impulsar la revitalización de la sociedad civil, promoviendo activamente la acción directa de la misma.

Para ello deberá aumentar sus capacidades institucionales para la "animación" social y económica, adecuando su aparato a las necesidades de apoyo que pueden requerir los programas a impulsar, preparando personal calificado para esta labor, suministrando a dichos programas cooperación en materia de tecnologías de gestión apropiadas.

Deberá hallarse en condiciones de responder a demandas tan variadas como las que van desde la asistencia a las organizaciones vecinales, hasta el establecimiento sugerido en algunos países del llamado "tercer sector de la economía" a ser manejado por la sociedad civil a través de modalidades específicas.

n. Desarrollo de la capacidad institucional para la integración.

Al aparato público le corresponde un papel fundamental en la materialización efectiva en programas de acción de los objetivos de empleo a fondo de las potencialidades de la integración en los que tienden a coincidir los países de la zona, frente a las nuevas realidades.

Ello requerirá se prepare para tal finalidad. Las demandas planteadas exigen renovaciones sustanciales en los actuales mecanismos. Es necesario, entre ellas, promover en la administración la institucionalización de un "enfoque de integración" orientado permanentemente a la identificación de posibles áreas de complementación y esfuerzos comunes, y a la

exploración de vías no tradicionales, formar recursos humanos capacitados para la aplicación de este tipo particular de enfoque, revisar el diseño institucional de los organismos relacionados con la materia, a efectos de adecuarlo plenamente para una labor activa y dinámica, establecer sistemas de información que puedan proveer continuamente los insumos relevantes para la acción en este campo, estructurar soluciones tecnológicas que permitan la resolución eficiente y rápida de los problemas de gestión involucrados, desenvolver las capacidades nacionales de utilización de los organismos regionales de integración establecidos.

La agenda expuesta exigirá un constante esfuerzo de actualización en función de la marcha de la realidad nacional. Continuamente será necesario reformularla, incluyendo en ella las cuestiones que permitan mantener al aparato público en estricta conexión con las prioridades nacionales.

Las directrices antes enunciadas deberán orientar el proceso de implementación efectiva de la agenda, y el constante ajuste de la misma.

Las demandas puntualizadas en la primera parte de este trabajo, se hallan planteadas por las sociedades de la región con gran fuerza y urgencia y requieren respuesta. La política vigente analizada a posteriori, se halla estructuralmente incapacitada para contestarlas. La elaboración y puesta en marcha de una política nacional de administración pública constituye una profunda necesidad histórica. Las mismas premisas respecto a la naturaleza del aparato público de las que ha de partir, indican que el camino para implantarla es complejo y laborioso. Requiere, por otro lado, en múltiples aspectos, de un contexto global propicio, aun cuando ella puede contribuir a conformarlo.

En ese camino, la etapa de precisar necesidades, recuperar críticamente la experiencia de la política actual y formular lineamientos de la futura, constituye un primer paso de importantes consecuencias. Permite disponer de elementos para crear conciencia social sobre la trascendencia, magnitud y características del problema y organizar los primeros trazos de un modelo-meta de referencia, cuya presencia explícita estimula de por sí la acción. Esta labor deberá ser en la región, como se señaló, objeto privilegiado de un gran esfuerzo colectivo de investigación y reflexión.

En su realización han de salvarse las brechas actuales y crearse un puente activo de debate y elaboración conjunta entre políticos, planificadores económicos, planificadores e investigadores administrativos y funcionarios.

El debate debe marginar las perspectivas estrechas en que se ha movido en las últimas décadas. Debe superar la concepción de la variable administrativa como secundaria y "automática" -adoptada con frecuencia por políticos y planificadores económicos- y, al mismo tiempo, la visión del problema de la gestión pública como universo técnico cerrado en sí mismo, asumida en diversas oportunidades por los administradores.

Debe llevarse a cabo, asimismo, en el marco de la amplia discusión en curso sobre los problemas económicos, sociales y políticos globales de nuestras sociedades, vincularse estrechamente a la misma tomando sus conclusiones como referentes y enriquecerla con los significativos aportes que pueden surgir de un nivel de análisis focalizado en el aparato público.

La reflexión ha de ser seguida por la acción transformadora. Las dificultades y resistencias serán considerables, pero la idea-fuerza del es

tablecimiento de la administración pública necesaria puede convocar al principal aliado posible: los pueblos de América Latina que aspiran con la mayor legitimidad a contar en el proceso de enfrentar la crisis económica, construir el desarrollo y consolidar y avanzar la democracia, con un aparato público a la altura de los tiempos históricos.

N O T A S

- (1) Conferencia Económica Latinoamericana, Quito, 9-13 de enero de 1984. Declaración de Quito. En Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina. Naciones Unidas. CEPAL. No.389/390. Enero de 1984.
- (2) Adolfo Gurrieri y Pedro Sainz. Existe una salida equitativa y democrática para la crisis?. Revista de la CEPAL. No. 20. Agosto de 1983. Pag.152.
- (3) Felipe González. Discurso de clausura de las Primeras Jornadas de la Función Pública, organizadas por FETAP, UGT, Madrid, 2 de abril de 1981.
- (4) Reunión de Personalidades convocada por CEPAL. Bogotá, 19-21/mayo, 1983. En Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina. CEPAL, No.378/9, junio, 1983.
- (5) Declaración de Santa Cruz de la Sierra, 2 de agosto de 1983. En Capítulos del SELA. No. 2, diciembre, 1983.
- (6) Escapa a los propósitos de este trabajo examinar en detalle las causas y mecanismos de la crisis. Pueden verse al respecto, entre los numerosos trabajos que realizan dicho análisis: Centro de Proyecciones de la CEPAL. Los problemas del desarrollo latinoamericano y la crisis de la economía mundial. Revista de la CEPAL, No.19, abril, 1983; Enrique Iglesias, Carlos Alzamora. Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional. Revista de la CEPAL, No. 20, agosto, 1983; Celso Furtado. América Latina: crisis internacional y nueva dependencia. Capítulos del SELA No.2, diciembre, 1983; Aldo Ferrer. La deuda externa y la convergencia latinoamericana e iberoamericana, idem.ant.
- (7) Sergio Molina S. La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla. Revista de la CEPAL, No.18, Diciembre, 1982,pag.93.
- (8) Enrique V. Iglesias. Reflexiones sobre la economía latinoamericana durante 1982. Revista de la CEPAL, No.19, abril 1983.
- (9) Idem anterior, pag.49.
- (10) Centro de Proyecciones de la CEPAL. Los problemas del desarrollo latinoamericano y la crisis de la economía mundial. op.cit.
- (11) La integración permitiría alcanzar objetivos tan relevantes como "el uso más intenso de la abundante capacidad productiva ociosa o subutilizada que existe en la región; un aumento de la eficiencia derivado del aprovechamiento de las economías de escala...y por úl-

timo una reducción del uso regional de divisas externas por unidad de producción". (Enrique V. Iglesias. Carlos Alzamora. Op. cit. pag. 35).

- (12) Guillermo Maldonado. Eduardo Gana. Armando Di Filippo. América Latina: Crisis, cooperación y desarrollo. Revista de la CEPAL. No. 20. Agosto, 1983.
- (13) Señala sobre el particular Cristian Ossa: "En varios países y a consecuencia de las crisis financieras y sus repercusiones, grupos de todos los sectores han reconocido la necesidad de un rol importante del Estado para orientar y promover el crecimiento económico y para evitar las agudas fluctuaciones en la actividad industrial y bancaria. En otros países, es el mismo proceso de perfeccionamiento democrático el que ha asignado un rol creciente al Estado como instrumento para acelerar el desarrollo y velar porque los beneficios se compartan de mejor forma. Hay también una conciencia creciente en Latinoamérica de que las relaciones económicas internacionales, aunque beneficiosas, necesitan estar enmarcadas en un contexto de desarrollo más independiente. Ello indudablemente requiere de los gobiernos que establezcan pautas para lograr tal independencia y actúen en consecuencia". (Notas sobre el contexto económico social en América Latina. Grupo de iniciativas para el Congreso Iberoamericano sobre Democracia, Sociedad y Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Alcalá de Henares, dic, 1983).
- (14) Aldo Ferrer. Vivir al contado para defender la soberanía, El Universal, Caracas, nov. de 1983.
- (15) Un ejemplo significativo de las posibilidades de una acción estatal activa, en esta materia, es el que sigue: "La región constituye, en su conjunto, un importante mercado de bienes de capital. En los primeros nueve años de la década pasada, la inversión en maquinaria y equipo de ocho países (Argentina, Brasil, México y los cinco miembros del Grupo Andino) alcanzó un término medio anual de 40.000 millones de dólares (de 1980) y, en 1978, superó los 50.000 millones. La demanda global es satisfecha desde la propia región en no más de un 50%, lo que señala que existe un importante campo para llevar adelante acciones concertadas.

Como se sabe, una proporción sustantiva de las compras de este tipo de bienes la realizan entidades estatales o dependientes del Estado, lo cual significa que una posible coordinación de acciones se vería facilitada si existiera la necesaria voluntad política, dado el reducido número de actores.

Tales acciones podrían orientarse a:

- i) Obtener mejores condiciones de abastecimiento externo, haciendo valer la magnitud de la demanda regional, mediante programas de adquisición conjunta, lo cual, además, permitiría el ejercicio real de un poder de compra con modalidades y fines ya comentados en páginas anteriores;
- ii) reorientar parcialmente esa demanda hacia la propia región, elevando el nivel de actividad -cualitativa y cuantitativamente- de la industria metalmeccánica local".

(Guillermo Maldonado, Eduardo Gana. Armando Di Filippo. Op.cit. pag.99).

- (16) Ver al respecto Oscar Oszlak. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES, vol.3, No.3. Buenos Aires, 1980.
- (17) Fernando Henrique Cardozo. Las políticas sociales en la década de los años ochenta: Nuevas opciones?. El Trimestre Económico, México, No.197. Enero-marzo, 1983. pag.187.
- (18) Señalan William Passmore y Frank Friedlander respecto a una de las aplicaciones de la participación, el involucramiento del personal en la resolución de los problemas organizacionales: "Los científicos del comportamiento han respondido a los requerimientos gerenciales de asistencia con elaborados y rigurosos esfuerzos de investigación, seguidos con la aplicación de una variedad de métodos de desarrollo de organizaciones. Muchas de las soluciones recomendadas reconocen la necesidad de conectarse con las ideas y capacidades productivas de los empleados a fin de hacer disponibles más recursos para la organización y cumplir con las necesidades de los empleados de un mayor compromiso y responsabilidad. La aplicación de dichos mecanismos, tales como los círculos de calidad, enriquecimiento del trabajo y diseños de sistemas socio-técnicos, y aun la fascinación presente con la gestión japonesa (Ouchi, 1981), representa claramente un llamado para la solución de problemas por todos los miembros organizacionales, en lugar de sólo los tradicionalmente pocos de la cima. Los científicos sostienen que en el grado en que las actividades asociadas con planificación, organización y control estén centralizadas en las manos de los gerentes, la estructura de la jerarquía es reforzada con todas sus consecuencias negativas para la productividad y el crecimiento personal. (Argyris, 1957)." (An Action Research Program for increasing employee involvement in problem solving. Administrative Science Quarterly. Cornell, sept. 1982, pag. 343).
- (19) David Murray. The World Bank's Perspective on How to Improve Administration. Public Administration and Development. Royal Institute of Public Administration. Oct.-dec., 1983.
- (20) Naciones Unidas. Diseño de Currícula para programas de desarrollo de ejecutivos. Documento ST/ESA/SER.E/29. Nueva York, 1983, pag.6.
- (21) Naciones Unidas. Elementos de "creación de instituciones" para Institutos de Administración y Gestión Públicas. Documento ST/ESA/SER.E/25. Nueva York, 1983. pag. 35.
- (22) Entre ellos: Bernardo Kliksberg. El pensamiento organizativo: del Taylorismo a la Teoría de la Organización. Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 1983; Bernardo Kliksberg, La Racionalidad Irrracional de la Burocracia, incluido en "Cuestionado en Administración", Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 1979.
- (23) David Nachmias. Organizational Conflict in Public Bureaus. A Model. Administration & Society. Nov, 1982. pag.283.
- (24) Humberto Gallego G. Administración Pública versus Administración Privada. Aspectos de eficiencia. Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, No. 1, enero, 1982. Caracas, pag.109.
- (25) Celso Furtado. El Nacional, Caracas, 30 de mayo de 1983.
- (26) Jorge Barenstein. La Gestión de Empresas Públicas en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1982,

pag. 162.

- (27) Celso Furtado afirma al respecto: "Yo no veo ninguna razón intrínseca para que una empresa por el sólo hecho de pertenecer al Estado tenga que ser ineficiente". (Op.cit.)
- (28) Estudios recientes plantean una discusión del mismo tipo en la economía americana. Señala Jay M. Stein: "El sector privado americano no es un modelo de eficiencia ni ha demostrado convincentemente superioridad sobre el sector público en prestar el mismo tipo de servicios" (Public/Private sector productivity: The US perspective. Public Administration. Royal Institute of Public Administration. Winter 1983, vol.61, Number . London. Pag.421).
- (29) Judith Sutz. La formación de recursos humanos en informática: una aproximación a la situación latinoamericana. Investigación integrante del Programa de Investigación del CLAD sobre "La transferencia de tecnología informática para el sector público en América Latina". Caracas, 1983.
- (30) Mauricio S. Milchberg. La experiencia global de la transferencia de tecnología informática para el Sector Público en América Latina. Investigación integrante del Programa de Investigación del CLAD, antes citado. Caracas, 1983. El estilo utilizado lleva entre otros efectos a la concentración de las aplicaciones en problemas de bajo nivel. Refiere Judith Sutz al respecto:

"En el 1er. Plan Nacional de Estadística e Informática, Venezuela, 1980, puede leerse: "En la mayoría de los Centros de la Administración Pública se siguen aplicando los computadores a trabajos administrativos corrientes y rutinarios como nómina, presupuesto, contabilidad, etc., a pesar de que se han sustituido tres generaciones de equipos que permiten el desarrollo de nuevos sistemas de información para la planificación de la acción gubernamental, en materia administrativa, o para la aplicación de variadas tecnologías en educación, transporte, sanidad, etc.
Y para el caso colombiano, y también en la administración pública, los juicios son casi idénticos: "En síntesis, los sistemas de información existentes parecen tender al procesamiento masivo de datos, con escaso impacto en las funciones propias de la alta dirección..." (Op.cit.).

- (31) Mauricio Milchberg, Op.cit.
- (32) Judith Sutz. Op. cit.
- (33) Naciones Unidas. Seminario Interregional sobre Reforma Administrativa en gran escala en los países en desarrollo. Brighton, Inglaterra, pag. 23.
- (34) David J. Murray. Op.cit. pag. 296.
- (35) Naciones Unidas. Elementos de "Creación de instituciones" para Institutos de Administración y Gestión Públicas, op. cit., pag.2.
- (36) Kleber Nascimento. Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa: la experiencia brasileña. Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Incluido en Bernardo Kliksberg, "La Reforma de la Administración Pública en América Latina. Elementos para una evaluación". Instituto Nacional de Administración

Pública de España, Madrid, 1984.

- (37) Joan Prats i Catalá. Contribución al Grupo de Iniciativas para el Congreso Iberoamericano sobre Democracia, Sociedad y Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares. Diciembre de 1983.

- (38) Así señala Luis Matos Azócar, Ministro de Planificación de Venezuela, respecto a la experiencia transformadora de amplios alcances que se está llevando a cabo en el sistema de planificación de dicho país, que el mismo contará, a través de los cambios en marcha, con una "Planificación móvil", un "proceso de planificación flexible y continuo que permita adaptarse de acuerdo con los cambios" (EL UNIVERSAL, Caracas, 26-4-84). Refiere José Vicente Sánchez Piña (Viceministro de Planificación), que bajo el sistema proyectado se elaborarán los planes en tres dimensiones contempladas en un proceso de ajuste permanente:

"1. Una planificación a largo plazo, con un horizonte de tiempo de 10 a 20 años, que da una visión prospectiva general de la sociedad venezolana.

2. Una planificación a mediano plazo, con un horizonte de tiempo continuo de cinco años, de carácter estratégico, a fin de expresar como referencia direccional los compromisos de acción del Gobierno durante el período constitucional.

3. Una planificación operativa anual, como referencia operacional continua de un año de plazo, que sirva de instrumento articulador de los planes con el presupuesto de la nación y la planificación en la coyuntura como propósito inmediato de todo proceso de planificación y demandante de todos los procesos anteriores." (EL UNIVERSAL, Caracas, 10-5-84).

En el campo de la participación, México ha incorporado un artículo nuevo a su Constitución, destinado expresamente a instituir el sistema de planeación democrática. Dicho artículo (Número 26), establece: "La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación, y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática...". (Ver al respecto, "El Sistema Nacional de Planeación Democrática". Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública de México, No. 55/56, Julio-diciembre, 1983).

- (39) Pueden verse al respecto los trabajos de Carlos Matus: Estrategia y Plan, Siglo XXI, México; Planificación de Situaciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1980; Planeación normativa y planeación situacional, El Trimestre Económico, México, julio-sept., 1983.
- (40) Señala Ignacio Pérez Salgado sobre el enfoque que tendría que seguir la reforma administrativa: "...debería ser programático, con ductista, y teleológico por oposición a los enfoques formalistas, procesalistas y mecánicos. En otras palabras, debemos dejar un poco de lado las reformas formales-legales para poner el acento en la resolución de los problemas administrativos que afectan la eficiencia y eficacia de los programas". (La cooperación técnica de

las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en Administración Pública en América Latina, Revista Latinoamericana de Administración Pública, 1982).

- (41) Yehezkel Dror. Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo. Incluido en Autores Varios, "Estado y tecnología administrativa en América Latina", Editorial Monte Avila, Caracas, 1977.
- (42) Naciones Unidas. Elementos de "creación de Instituciones" para Institutos de Administración y Gestión Públicas. Op.cit.pag.40.
- (43) Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983. Washington, 1983. pag. 118.
- (44) Los importantes objetivos que puede satisfacer esta formación y sus peculiaridades pueden verse en la experiencia del Curso Iberoamericano de Postgrado para la formación de Investigadores Superiores en Administración Pública, que ha establecido el CLAD con la cooperación del Instituto Nacional de Administración Pública de España, y la asistencia de las Naciones Unidas. (Ver "Una experiencia de avanzada en la formación de investigadores administrativos de alto nivel", Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, No. 2, Caracas, junio 1982).
- (45) Una interesante experiencia de aplicación de la investigación-acción al mejoramiento de la eficiencia de las empresas públicas puede encontrarse en el modelo "Optima" desarrollado por el Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo, (ICPE), y empleados por varios países de la zona. (Ver Praxy Fernández. "OPTIMA, an ICPE approach to self-reliant public enterprise management", en Public Enterprise, Vol.2, No.2, 1981).
- (46) Sir Douglas Wass. The public service in modern society. Public Administration. Royal Institute of Public Administration. Vol.61, Number 1, Spring 1983, London. pag.18.
- (47) Comentando la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos recientemente sancionada en Venezuela, Allan R. Brewer Carías, describe con precisión la "situación tradicional" ahora transformada por dicha Ley: Casi todos los poderes, potestades y derechos han estado en manos de la Administración, con muy pocos deberes y obligaciones frente al particular; y el particular, lo que había encontrado normalmente ante la Administración, eran sólo situaciones de deber, de sujeción, de subordinación, sin tener realmente derechos, ni tener mecanismos para exigir la garantía de su derecho" (Comentario sobre el alcance y ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en Venezuela. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. 1983. Número 3. Bruselas. pag.247).
- (48) Jorge Roulet destaca como uno de los caminos principales para la elevación del rendimiento del aparato: "...abrir la administración pública a la influencia y control que la sociedad en su conjunto puede ejercer sobre ella. De manera que sea la sociedad la que sea un agente activo en la mejora de la administración." (El Cronista Comercial, Buenos Aires, 4-1-84).

SUMMARY

ELEMENTS FOR THE FORMULATION OF NATIONAL PUBLIC ADMINISTRATION POLICIES

Bernardo Kliksberg

Latin America is undergoing one of the most dramatic crisis in its history, which demands unprecedented responses. The economic crisis must be solved by the governments of the region, marked by high levels of political legitimacy and based upon a solid social consensus, which can only be achieved under a democratic system.

To overcome the economic crisis as well as to further democracy, the State requires a high degree of managerial capacity. Thus, in the face of the economic crisis, which is a feature common to all the countries in the region, considering that no short term recovery is to be expected and that there is a consensus to reformulate the present economic model by taking advantage of the potential of regional integration, the required Public Administration must comply with the following: a) To render public expenditure more productive, rather than reduce it; b) To achieve true articulation, not only at the conceptual level; c) To enhance the status of public officials; d) To encourage organizational creativity; e) To develop its human resources taking priority goals into account; f) To develop managerial capacity to handle "complex" situations; g) To rebuild information systems; h) To change the structure of public enterprise management, increasing productivity; i) To develop capacity for the management of social programmes; j) To develop the capacity to implement multi-institutional programmes, which requires appropriate coordination and management styles; k) To set up effective evaluation mechanisms; l) Organic promotion of the productive potential of society; m) To strengthen regional integration; n) To take advantage of the potential of regional bargaining capacity; o) To seek for non-traditional forms of regional cooperation; p) To contribute to the development and articulation of regional integration bodies.

Likewise, faced with the task of furthering democracy, Public Administration must also comply with the following requirements:

a) To strengthen national sovereignty and self-determination; b) To further the expression of diverse social interests; c) To encourage citizen participation in public management; d) To make decisions openly; e) To reproduce democracy internally; f) To eradicate bureaucratic arbitrariness; g) To eradicate administrative corruption through preventive rather than punitive policies; h) To further the potential of social organization of society at large.

The two kinds of demands - to face the crisis and to further democracy - lead to a single configuration of the required public apparatus. There is, however, a large gap between this profile and reality.

REVIEW OF ACTUAL POLICIES

There is an "implicit" public administration policy in the region; its most salient aspects are: a) Viewing the public apparatus devoid of historical context, which leads to its conception as a simple machinery, overlooking the fact that it is a historic process encompassed within another; b) Mystification of means. Stresses the importance of administrative means, and leads to neglect the fulfillment of substantive objectives. c) Formalist paradigm of public administration, leading to the illusion of generalized and easy administrative changes; d) Influence of the private sector. Private enterprise is used as a model, which leads to technology transfer from this sector and to the recruitment of successful managers (of enterprises); e) Technological "consumer" style. External technol

ogies from developed countries are transplanted under the illusion of reducing the gap between them and the countries of the region; f) Elitist conception of organizational change. A superior group in its "wisdom" prepares an "enlightened" strategy and the solutions sought after, bypassing officials and users; g) Myth of neutrality concerning values. The problems of public administration are seen as purely technical, neutral and devoid of values.

In short, the public apparatus is perceived, in various aspects of its functioning, as a negation of essential goals of democracy; this leads to a loss of credibility in this type of system, to the extent in which it appears to be responsible for it.

Given this "implicit" public administration policy, some guidelines are suggested to shape policies as required in this respect.

GUIDELINES FOR SHAPING NATIONAL PUBLIC ADMINISTRATION POLICIES

A. Possible guidelines for a required policy.

a) Social institutionalization of the concept of "national public administration policy"; b) Adjustment of the public administration policy to national priorities; c) Participative policy making and implementation in public administration; d) Overall conception of the public apparatus to enable an understanding of its inner functioning structure; e) Innovation oriented; f) Development of national technological capacity, by promoting the creation of a "critical mass"; g) Selective strategy of reform, aimed at most important national priorities, with the potential to achieve change; h) Use of multi-integrated projects, optimizing available resources; i) Development of organizational research capacity, to support decisions and the design of public policies; j) Regional integration, strengthening institutional mechanisms; k) National and social commitment of the administration, in a society capable to overcome the crisis and to strengthen democracy.

These guidelines provide the framework to the agenda of a required policy, that is for those issues that such a policy will have to deal with in depth.

B. The agenda would be the following:

a) To improve decision making at the highest levels of the democratic system; b) To establish an organic personnel policy; c) To systematically train staff for the higher levels of public administration; d) To provide new articulation of public enterprises and central government; e) To develop innovative decentralization models as a means to solve efficiency problems; f) To set up integrated management control systems; g) To develop substantive administration instruments; h) To improve the organizational capacity to support the design, follow up and evaluation of economic policies; i) Management of social programmes; j) To establish close cooperation links between the scientific and technological system and public administration; k) Internal democratization of the public apparatus; l) To develop a new model for the relations between public administration and the citizens; m) To strengthen the capacity for economic and social action of society at large; n) To develop institutional integration capacity.

This agenda must be permanently updated in the light of the evolution of national reality.

TRANSICION DEMOCRATICA Y ADMINISTRACION

PUBLICA EN ESPAÑA

JOAN PRATS I CATALÁ

Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Autor de diversos trabajos sobre la política, el Estado y la Administración. Ha dirigido la Revista Catalana de Administración Pública y la Revista Municipalista Gestión Ciudadana. Miembro del Consejo de Redacción de la Revista Documentación Administrativa. Consejero Electivo del Consejo de Estado. Ha sido Diputado en el Parlamento de Cataluña y Senador en representación de la Generalitat, cargos a los que renunció por razón de incompatibilidad, al tomar posesión del cargo que ocupa actualmente de Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de España.

INTRODUCCION

Contemplar el Estado democrático desde una perspectiva exclusivamente política y constitucional es incurrir no solo en una visión parcial sino cometer un craso error.

La democracia no existe, desde luego, sin una Constitución que garantice efectivamente los derechos y libertades públicas, el pluralismo político y la presencia de unos poderes públicos legítimos en tanto que representativos por sufragio de la voluntad popular. Sin todo esto no hay democracia; y allá donde esto falta la lucha por conseguirlo es el objetivo prioritario de los demócratas.

Pero el Estado no se agota en los mecanismos políticos y constitucionales. Nunca ha sido así; y hoy lo es menos que nunca. El Estado ha cobrado por doquier dimensiones en otro tiempo insospechadas (1); pero la base de esos icebergs que son los Estados modernos, lo que se encuentra bajo la línea de flotación de la política, la legislación y el Gobierno, son las Administraciones Públicas, es decir, esos aparatos ejecutivos profesionalizados, que en democracia están sometidos a la ley y han sido creados para servir a los intereses generales bajo la dirección del Gobierno, pero que de hecho condicionan a éste tanto como lo sirven.

La profesionalidad y la autonomía consiguiente de las Administraciones Públicas son un dato de la mayoría de los Estados modernos, con independencia de que se encuentren o no jurídicamente reconocidos (2). También constituye otro dato su rigidez estructural, la dificultad y lentitud con que los cambios se producen en las Administraciones Públicas.

De estos datos derivan en democracia una serie de contradicciones que podemos sintetizar del modo siguiente: los políticos quieren servir a los intereses generales cumpliendo sus programas y para ello necesitan a la Administración, que es el instrumento constitucionalmente establecido; pero los programas políticos ni suelen ser precisos ni suelen elaborarse teniendo en cuenta la capacidad de acción de la Administración de que se dispone, por lo que los altos funcionarios suelen considerarlos utópicos, voluntaristas o ilusorios y, en todo caso, poco fundados y necesitados de reelaboración; los políticos no pueden recurrir normalmente a cambios drásticos e inmediatos que incrementen la capacidad funcional del aparato administrativo, pues tales cambios sólo son eficaces a medio plazo y en el interín pueden plantearle el riesgo de un conflicto interno que acabe enervando sus objetivos a corto plazo; así las cosas, lo normal es que los políticos se vean forzados, como dicen los franceses, a "épouser son Ministère", reelaborando de hecho sus programas de acuerdo con los altos funcionarios; y cuando el matrimonio no se da o el divorcio se produce, la máquina administrativa queda descabezada y funciona por debajo de sus posibilidades (3).

Todo lo anterior parece contradictorio con la lógica democrática que atribuye al político el monopolio del poder y reduce al funcionario a la categoría de simple ejecutor. De hecho el político impregnado de esta lógica tiende atribuir parte de sus dificultades a la incapacidad de la Administración cuando no a la deslealtad de los funcionarios (y a veces no le falta razón). Pero se trata normalmente de una visión superficial. Cabe, en efecto, preguntarse si un político actúa responsablemente cuando por no preocuparse de conocer mínimamente la Administración con la que ha de trabajar formula en sus programas promesas que no podrá cumplir; o cuando, ante la inadecuación de la Administración a sus programas, se encoge de hombros diciendo que basta con cambiar la Administración y que para eso sólo hace falta voluntad política. Todavía cabe seguir preguntándose si actúa responsablemente el político que tras acceder al Gobierno se casa

con la burocracia que le ha tocado en suerte y renuncia a mejorarla a cambio de su colaboración en los objetivos a corto plazo.

De hecho, los cambios productores de un aumento de la capacidad funcional de la Administración (las únicas verdaderas reformas) suelen exigir más tiempo del que duran los Ministros y los Gobiernos. Por eso sólo suelen ser posibles como fruto de consenso real suprapartidista y cuando se prosiguen más allá del cambio de las personas o del turno de los partidos. Y la "reforma de la Administración" resulta ser, así, un objetivo nacional, ya que su finalidad es perfeccionar la capacidad del instrumento que condiciona la acción del Gobierno, sea cual sea el partido que democráticamente lo ocupe. Del mismo modo, el conocimiento de la Administración y la elaboración de las políticas para su mejora constante resultan también algo obligado para cualquier político que aspire a ejercer responsablemente el poder.

En definitiva, de que los ciudadanos perciban que esa Administración que gasta una parte tan importante del PIB sirve con objetividad y eficacia a los intereses generales, bajo la dirección de un Gobierno legítimo porque emana de ellos, depende nada menos que la consolidación del propio Estado democrático. Es cierto que un Gobierno no democrático conduce a la sustitución de los intereses públicos por los de los grupos privados (incluidos los burocráticos) que secuestran violentamente a la voluntad popular, y que, en este contexto, la Administración carece de legitimación, pues aunque fuera eficaz, no serviría a verdaderos intereses públicos. Pero no es menos cierto que toda democracia cuya Administración es sospechosa de clientelismo, corrupción o ineficacia ve resquebrajada su legitimidad: los ciudadanos podrán emitir libremente su voto; pero faltos de la evidencia de que la Administración funciona a su servicio, ante cualquier crisis grave serán presa fácil del autoritarismo pseudoregeneracionista.

Unas Administraciones Públicas que con sumisión a la Ley y bajo la dirección del Gobierno sirven con objetividad y eficacia a los ciudadanos son, pues, la condición y la garantía a la vez de la consolidación de la democracia. Por eso mismo, su construcción ha de ser uno de los grandes objetivos de la política democrática y una tarea prioritaria y obligada de todos los demócratas (4).

Cómo ha sido abordada en España esta tarea? En qué estadio de su realización nos encontramos? Cuáles son sus líneas orientadoras desde la perspectiva del Gobierno actual? Estas son las cuestiones a las que el autor, a título exclusivamente personal, va a tratar de responder en este trabajo. Para ello comenzaremos recordando brevemente las características generales del proceso democrático español; seguiremos con la exposición del estado de las Administraciones Públicas españolas a comienzos de los setenta; evaluaremos después la incidencia de la reforma política y la Constitución Española sobre dichas Administraciones; pasaremos a la exposición de las políticas adoptadas por los sucesivos Gobiernos de UCD y, finalmente, expondremos la política seguida en este punto por los socialistas así como las líneas orientadoras a que responde.

I. LA TRANSICION DEMOCRATICA EN ESPAÑA Y SUS CONSECUENCIAS EN LA TRANSFORMACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS.

La relación entre transición democrática y cambio administrativo ante la ausencia de una política de Administraciones Públicas.

Por qué considerar, en el marco de esta ponencia, la forma y el contexto de la transición democrática en España? - Pues porque las transformaciones que está experimentando la Administración Pública española no son la consecuencia de una política administrativa deducida de un diagnóstico y unos objetivos previos, sino ante bien, derivados necesarios del proceso democrático general, de su contexto y sus características. Lo que acabamos de decir es bastante fuerte: los cambios que están experimentando nuestras Administraciones no son el fruto de una política diseñada al efecto por el Ministerio de la Presidencia, el de Hacienda o el de Administración Territorial, sino las consecuencias obligadas de un proceso democrático que impone una serie de cambios en las Administraciones Públicas, que los Ministerios anteriormente citados tratan después de integrar y, si es posible, de racionalizar. Tal parece haber sido el caso del proceso autonómico (la transformación más importante experimentada por la Administración española en los últimos siglos); pero así ha sucedido también con las reformas de 1977 (extinción de la Administración del Movimiento y del Sindicato Vertical; supresión de los Ministerios del régimen autoritario tales como Gobernación e Información y Turismo) o con la gran transformación (mucho más de facto que de iure) de las Administraciones locales o con la aparición de los derechos y libertades sindicales en los medios administrativos, por solo citar algunos cambios notorios y de orden general.

A lo largo de este escrito, y entre otras cosas, vamos a defender la tesis de que hasta ahora ha habido cambios en la Administración sin política de Administraciones Públicas o, mejor dicho, con una política limitada a administrar los cambios derivados del proceso democrático general. Y vamos a defender también que la perpetuación de esta actitud resulta ya no sólo injustificable políticamente sino extremadamente dañosa a la larga para el propio proceso democrático.

A los efectos de esta ponencia conviene destacar las siguientes características de la transición democrática en España:

- La democracia española es el fruto de un consenso entre los reformistas procedentes del franquismo (que no ven salida a los problemas de España sino en un marco político democrático) y la oposición democrática al régimen franquista. El proceso de autoreforma política de los primeros (hábilmente conducido por Adolfo Suárez y plenamente legitimado ante las bases sociales del franquismo por el apoyo del Rey) acaba convergiendo con la voluntad y la movilización para la ruptura de la oposición democrática. La Ley de Reforma Política permite que desde el propio Estado franquista reformado pueda darse satisfacción a las exigencias de la oposición democrática: el reconocimiento de las fuerzas políticas de oposición y la celebración de las elecciones generales de 1977 dan paso a un Parlamento democrático que alumbra la Constitución de 1978, fruto también de un consenso renovado y dotado por ello de una legitimidad sin precedentes en la historia de España.

- Una singularidad importantísima de la democracia española procede de su indisociabilidad de la autonomía política. En España la democracia no es sólo el marco político garantizador de la convivencia libre

de los españoles. Por razones histórico-políticas que no son ahora del caso, nuestra democracia debe garantizar también la convivencia libre de los pueblos de España. Esto equivale a decir que debe dar respuesta a la cuestión de las nacionalidades históricas y a las reivindicaciones de descentralización política y administrativa de las restantes nacionalidades y regiones españolas. Han sido precisamente esas respuestas (los regímenes preautonómicos, primero; el título VIII de la Constitución, después; los vaivenes de la política autonómica, siempre; y, finalmente, los Estatutos de Autonomía y la constitución de los autogobiernos autonómicos) el factor de cambio más importante a que han estado sometidas las Administraciones Públicas.

- Otra característica de la transición democrática española es que se inicia en el contexto de una crisis económica de grave intensidad comparativa en relación a los demás países occidentales y que se expresa tanto en la pérdida de los equilibrios económicos fundamentales como en el desajuste de la estructura de rentas y precios y de la estructura energética e industrial a los datos de la crisis (5). La democracia española se ha visto así obligada a fundirse con la crisis económica en un forzado abrazo: por una parte, la solución de los problemas económicos exigía un marco político democrático como único capaz de procurar el necesario esfuerzo de todos los españoles; pero, por otra, la consolidación a largo plazo de la democracia exigía respuestas efectivas y progresivas a las crisis. De ahí procede la prioridad política dada a la economía, al menos formalmente, por todos los Gobiernos de la transición. Pero lo relevante a nuestros concretos efectos es que las políticas económicas de reestablecimiento de equilibrios y de ajuste de la estructura industrial suponían para su efectividad la puesta en marcha de importantes reformas administrativas. Esta naturaleza tenían buena parte de las medidas incluidas en el Programa de Saneamiento y Reforma Económica y en los Acuerdos de la Moncloa de 25 de octubre de 1977.

Consecuencias de la Estrategia del consenso sobre el cambio administrativo y sus límites.-

De la primera de las características de la transición democrática antes expuesta se deducen no pocos cambios de orden administrativo. La Ley de Reforma Política de finales de 1976 va acompañada de una serie de reformas administrativas tendentes a eliminar los signos más notoriamente franquistas de las Administraciones Públicas. En efecto, a lo largo de 1977 se suprimen los aparatos burocráticos del Movimiento y del Sindicato Vertical, se reordenan los Ministerios haciendo desaparecer a los de neta impronta autoritaria, se introduce una cierta racionalización de la función pública y se inicia el reconocimiento de los derechos y libertades sindicales en la Administración (6). Toda esta operación de "adecentamiento" democrático se hace sin costes políticos, pero al precio de un grave coste administrativo y financiero. La pura y simple integración en la carrera civil del personal de los organismos extinguidos ha impuesto, en efecto, un incremento del parasitismo burocrático y una accentuación de los ya graves desequilibrios de la función pública.

A estas alturas, sin embargo, de nada sirve lamentarse. Quizás estamos ante un costo más de los que se han tenido que soportar a cambio del carácter no traumático de la transición. Con todo, hay serias dudas de que este en concreto resultara un costo estrictamente necesario. En cualquier caso, hoy puede pensarse que si la función pública no sólo no ha dificultado sino ha ayudado a la transición quizás haya sido al precio de aplazar permanentemente su reforma y de agravar así sus desequilibrios. Inútil será, en efecto, que busquemos cualquier reforma signifi-

cativa hasta la llegada de los socialistas al Gobierno. Y si este aplazamiento tenía sentido hasta la promulgación de la Constitución, el predominio total que la cuestión autonómica asume después en la escena institucional, unida a la gravedad de la situación económica y a la debilidad política de los Gobiernos, determina la postergación sine die de la siempre anunciada y frustrada reforma administrativa.

Consecuencias y problemas derivados del proceso autonómico general.

De la segunda de las características de la transición democrática española antes expuesta, es decir, de la necesidad de dar respuesta a la cuestión de las nacionalidades y regiones, se desprenden los cambios más importantes experimentados por nuestro sistema de Administraciones Públicas. Se trata, desde luego, y como ya hemos dicho, de cambios producidos espontánea o silvestremente, es decir, como respuestas políticas a demandas políticas, que no responden, ni unas ni otras, a un plan de Estado, a unos objetivos y a una estrategia de construcción institucional previamente establecidos. Se ha repetido hasta la saciedad que, en esta materia, "el tiempo político ha precedido al tiempo lógico", lo que constituye un reconocimiento elegante de la falta de coherencia lógica en la política autonómica desarrollada durante la transición, al menos hasta la firma de los pactos autonómicos de 1981.

Así se constata, en efecto, cuando de la oferta de creación de "régimenes administrativos especiales" centrados en Mancomunidades provinciales, hecha a fines de 1976, se pasa, a finales de 1977, al establecimiento por Decreto de los llamados "régimenes preautonómicos", que, empujados por la lógica del agravio comparativo, desbordan la intención inicial del Gobierno (que era limitarlos a poco más que Cataluña y Euskadi) y, con su generalización, condicionan todo el debate de los constituyentes. Lo mismo sucede con la Constitución de 1978, cuya elaboración estuvo dominada por este problema, al que los constituyentes no consiguieron, sin embargo, dar una solución feliz. La transición democrática exigía el consenso; pero las posiciones eran tan divergentes en este punto que el consenso sólo pudo lograrse al precio de una notable ambigüedad. Por eso el desarrollo de las previsiones autonómicas de la Constitución se hizo tormentoso: tras la elaboración de los Estatutos de las nacionalidades históricas, la lógica del "agravio comparativo" llevó a las organizaciones regionales de los partidos nacionales a pactar cotas máximas de autonomía, dinámica ésta que el Gobierno trató de detener con la "reconducción" del proceso autonómico por la vía del artículo 148 C.E. El inesperado resultado del referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980 abortó la reconducción e hizo entrar la política autonómica en un impasse del que no se salió hasta la firma de los acuerdos autonómicos en julio de 1981. Estos aclararon el mapa autonómico y permitieron la elaboración de los Estatutos de Autonomía y la constitución de las instituciones de autogobierno, a la vez que se aceleraba y generalizaba el proceso de transferencia de competencias, personal y recursos a las Comunidades autónomas.

Pero si bien se ha conseguido así, finalmente, dar un marco político de referencia cierto para desmontar la vieja y contestada estructura centralista, esta operación carece todavía, sin embargo, de un marco de referencia administrativo claro. Sucede, en efecto, que las nuevas instituciones autonómicas se han limitado, de un lado, a superponerse a la vieja estructura central y periférica del Estado centralista (apenas modificado en lo cualitativo) y, de otro, a interponerse entre ella y las Administraciones locales; pero no han conseguido hasta ahora producir el efecto de una reordenación administrativa general, hoy por hoy carente de objetivos y de modelo, ya que no puede postularse esta consideración de vaguedades tales como "el hilo federal conductor del proceso" o el

"federalismo cooperativo o solidario".

Las consecuencias que de todo lo anterior se desprenden son graves: los entes locales, faltos de una legislación adaptada a la Constitución, que defina de modo preciso su papel en el Estado (es decir, sus competencias y recursos y sus relaciones administrativas y financieras con las Comunidades Autónomas y la Administración Central), experimentan una cierta perplejidad e inseguridad competencial y desbordan algunas veces el ámbito de los estrictos "intereses locales" llevando no poca confusión política a los ciudadanos; las Comunidades Autónomas reciben insistentemente transferencias, pero ante el retraso en el desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución, carecen del marco administrativo de referencia para la reordenación de los servicios transferidos, de su personal y sus recursos, haciéndose así fácilmente blanco de la acusación de confusión e incapacidad administrativa (tan real, desde luego, como a jena en buena parte a la responsabilidad de las autoridades autonómicas); por último, todo este desarreglo institucional alimenta la ofensiva neocentralista desde la Administración Central, que al ofrecerse como único baluarte de "racionalidad" consigue así posponer su obligada reforma, y aumenta con ello la confusión.

Si se plantea aquí la necesidad de salir de esta serie de círculos viciosos no es por un capricho de "racionalidad" propio de profesores, sino porque se trata de un postulado de la construcción de un armazón institucional fuerte para la democracia. Sucede, en efecto, que un sistema institucional que combina los niveles local, autonómico y nacional de democracia, se convierte en un sistema productor de alienación política en los ciudadanos cuando éstos, como consecuencia de la confusión y los desajustes institucionales, no pueden percibir con precisión el grado de responsabilidad de cada una de las autoridades democráticas. Estas, a su vez, caen fácilmente en la tentación de montarse sobre la ola de las reivindicaciones locales trasladándolas al ámbito autonómico o nacional, favoreciendo así la disgregación territorial de los intereses generales, aumentando la confusión institucional y reforzando indirecta pero eficazmente el centralismo. Este mismo efecto va a derivarse, finalmente, de la multiplicación de las instancias de coordinación, llevadas más allá de lo razonable por la propia confusión institucional. Pues si sólo cabe esperar ventajas de la coordinación entre instancias administrativas cuyas competencias y mecanismos de articulación se hallan bien definidos, cuando esto no sucede por ser la confusión la nota dominante, la coordinación acaba en la imposición del arbitraje de las instancias centrales (ya institucionales, ya partidistas) y en el consiguiente fortalecimiento del centralismo (7). Estamos caminando, pues, no hacia algo parecido al "federalismo cooperativo" alemán, sino hacia algo mucho más próximo al sistema institucional del regionalismo político italiano, cuya crítica es un lugar común de la literatura política y administrativa universal.

El fortalecimiento de las instituciones y de la conciencia democrática española (que no puede añadir los desgarrs del corporativismo territorial a los ya graves de los viejos y los nuevos corporativismos) exige una inversión inmediata de esta tendencia cuyo camino pasa necesariamente por la puesta en marcha del "acuerdo institucional" (8).

Crisis económica y cambios administrativos.

Finalmente, de la tercera de las características de la transición democrática antes señalada, esto es, de su coincidencia con una crisis económica comparativamente más intensa, se desprenden también cambios importantes en las Administraciones Públicas, aunque se trate de cambios

tan suficientemente planteados como insuficiente o nulamente aplicados. La mayor intensidad de la crisis económica en España procede de varios factores característicos de nuestra situación económica en 1973: alta de pendencia energética, mayor peso en la producción fabril de los sectores más afectados por la caída de la demanda internacional y debilidad de la posición exterior, principalmente. Pero procede sobre todo de la ausencia de una verdadera política económica frente a la crisis. En efecto, entre 1974 y 1977 los sucesivos Gobiernos hicieron "como si la crisis no existiera", adoptando una actitud permisiva en materia energética y con templando pasivamente alzas salariales incompatibles con el aparato productivo heredado. Actuaban así con el fin de evitar la impopularidad y la resistencia social que cualquier medida restrictiva hubiera producido (al margen de su pertinencia técnica) por el hecho de proceder de un régimen político autoritario.

Así las cosas, en julio de 1977 la situación venía definida por el dominio abrumador de los desequilibrios económicos y por la falta de ajuste de la estructura de rentas y precios y de la estructura energética e industrial del país. La necesidad de un ajuste gradual y pactado entre todas las fuerzas políticas democráticas se convertía, pues, casi en una condición para la elaboración de la Constitución. Este quizás haya sido el mérito mayor de los "pactos de la Moncloa" de octubre de 1977 que ayudaron decisivamente a evitar que los desequilibrios acumulados desde 1973 y acelerados por la falta de política económica crearan una situación explosiva que impidiera llegar a la Constitución. Pero junto a las previsiones económicas, o directamente implicadas por ellas, los pactos de la Moncloa contenían el compromiso de realizar una serie de importantes transformaciones administrativas. Tal es el caso en efecto, del compromiso de limitar ejemplarmente los gastos consuntivos del Estado y de la Seguridad Social y de revisar todos los no estrictamente justificados en coherencia con el esfuerzo general solicitado a la sociedad; del compromiso de revisar la estructura de los organismos de control de precios y de garantizar la participación en los mismos de las organizaciones empresariales, de los consumidores y de los sindicatos; del compromiso implícito de desarrollar una Administración tributaria capaz de realizar las medidas de reforma fiscal establecidas; del compromiso de perfeccionar el control del gasto público mediante el establecimiento progresivo de los presupuestos por programas, la especificación territorial de la asignación de recursos y la puesta en práctica de los controles de auditoría y de eficacia; del compromiso de reformar la Seguridad Social reestructurando sus entidades gestoras y transfiriendo algunos de sus servicios a la Administración del Estado, sometiendo sus gastos al control parlamentario y al de la Intervención General, garantizando la participación de los sindicatos y las organizaciones empresariales en el control y vigilancia de las entidades gestoras y previendo la actualización de la inspección financiera y de gestión; del compromiso de reformar el sistema financiero mediante una nueva regulación de los órganos rectores del Banco de España y del Crédito Oficial, la reforma de las normas reguladoras de éste, la reorientación financiera de las Cajas de Ahorro y el sometimiento de las Cajas rurales a la dependencia del Ministerio de Economía y al control del Banco de España; del compromiso de reorganizar las cooperativas y entidades asociativas agrarias, cámaras agrarias y cajas rurales; del compromiso de reformar la estructura administrativa de la pesca; de potenciar los servicios de vigilancia y disciplina de mercados, de reformar el Instituto Nacional del Consumo y los demás servicios relacionados con los intereses de los consumidores, de transformar la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes; y, finalmente, del compromiso de reordenar los diferentes sectores energéticos y de elaborar un Estatuto de la empresa pública que asegure su con-

trol parlamentario y por la Administración, la regionalización de sus inversiones, la descentralización de sus actividades, la participación de las fuerzas sociales en sus órganos de gobierno y su gestión no discriminatoria respecto de las empresas privadas.

Los pactos de la Moncloa constituía, pues, también todo un programa de transformaciones administrativas de diversa naturaleza y alcance: en efecto, mientras unas suponían verdaderas reformas horizontales y de alcance general (como las relativas al presupuesto y control del gasto público), otras eran reformas simplemente sectoriales; mientras unas eran la consecuencia directa de las políticas económicas sustantivas diseñadas, otras eran como la compensación de los sacrificios que tales políticas suponían para el conjunto de la sociedad (este era el caso principalmente de la previsión de participación sindical en muchos organismos administrativos). En el marco de esta ponencia no podemos entrar al estudio de la falta o del grado de cumplimiento de cada uno de los compromisos antes expuestos. A nuestros efectos bastará con señalar que el programa de reforma administrativa derivado de los pactos de la Moncloa quedó sustancialmente incumplido. Ello se debió a razones casi exclusivamente políticas: durante 1978 duró el impulso reformista, plasmado principalmente en el campo fiscal y financiero, pero también comenzaron a aglutinarse las fuerzas de resistencia; tras las elecciones generales de marzo de 1979 que abrieron un clima de más difícil consenso entre un Gobierno débil y una oposición fortalecida, los compromisos pactados fueron cayendo inexorablemente en la desatención y el olvido. La consecuencia fue el agravamiento de la crisis, en un momento además en que comienza la segunda gran alza del precio internacional del petróleo. En fin, la sustitución de Suárez por Calvo Sotelo afianzó plenamente la política económica conservadora, eliminando todo atisbo de reformas institucionales progresistas.

Durante 1981 y 1982 se paralizó la reforma fiscal, se dejó sin culminar la del sistema financiero, se desarrolló una reconversión industrial más orientada a proteger sectores tradicionales en dificultad que a readaptar la estructura fabril, se utilizó el presupuesto para la permanente socialización de costes y, en fin, se adoptó una actitud pasiva frente a la cada vez más necesaria reforma del sector público. Las consecuencias se hicieron notorias a finales de 1982: la tasa de paro se duplicó y también lo hizo la cuantía del déficit público; la deuda exterior se incrementó alarmantemente; casi no creció el PIB y sólo hubo retoques a la muy elevada tasa de inflación. Así las cosas y tal y como casi todos han reconocido, la herencia más grave que recibe el Gobierno de Felipe González es una situación económica muy difícil consecuencia del fracaso del centro-derecha español para llevar a cabo la reforma institucional económica necesaria al terminar el franquismo (9).

II. LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS A LA HORA DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978.

El diagnóstico necesario e imposible.

Todo intento de hacer un diagnóstico sobre "el estado de las Administraciones Públicas" en un momento determinado es altamente aventurado. No existe, desde luego, entre nosotros, ni el mecanismo institucional, ni el instrumento o disciplina científica para la producción de dicho diagnóstico. Nuestras Administraciones son una realidad fragmentaria y opaca. Falta un sistema de información propiamente dicho sobre las mismas. Y las disciplinas que a ellas se refieren son tan fragmen-

tarias y están tan incomunicadas como los diversos sectores de la Administración (10).

Y sin embargo, nadie prescinde del diagnóstico cuando valora situaciones, propone remedios o denuncia determinadas políticas. Lo que sucede es que ese diagnóstico, por ser normalmente implícito y fruto de la experiencia, la intuición, el talento personal, la posición corporativa (o de la combinación de todo ello), y no de un análisis técnico suficiente, resulta un diagnóstico no compartido, y los objetivos y estrategias que se establecen a partir del mismo resultan poco comprensibles o muy conflictivos. Así las cosas, la denuncia de los males de la Administración es tan general como contradictorios y conflictivos resultan los diagnósticos, objetivos y estrategias propuestos para su remedio.

Pero la superación de esta situación, aun poniendo ya manos a la obra, tomará años, y, entretanto, no podemos cruzarnos de brazos. Los cambios que la Administración exige no pueden esperar si no es al precio de una gravísima degradación institucional. Pero cómo deducir estos cambios si no es a partir de un diagnóstico? Estamos forzados, pues, a formular un diagnóstico -todo lo discutible que se quiera- cuya principal virtud procederá de su carácter explícito.

Las hipótesis o supuesto del que vamos a partir es el siguiente: El diagnóstico hace falta porque entendemos que la Administración no funciona correctamente; pero no sabemos exactamente qué cosas hay que cambiar, ni cómo, ni con qué prioridades (sólo los que creen que lo saben todo sobre la Administración, es decir, los ignorantes peligrosos, pueden prescindir del diagnóstico). Pero los problemas de las Administraciones Públicas que plantean la necesidad de cambios no se corresponden plenamente con los problemas sentidos por su personal, ni con los planteados ocasionalmente por los medios de comunicación, ni siquiera con los planteados por las disciplinas técnicas fragmentarias. Pues bien, a partir de aquí, nuestra hipótesis fundamental es que los verdaderos problemas de nuestras Administraciones son los derivados de su inadecuación a un momento histórico, a una situación económica, a una realidad política, a un nivel cultural, técnico y social determinados. Es el juego de todos estos factores lo que permite deducir "lo que la sociedad demanda a su Administración", lo que nos permitirá deducir el grado de adecuación o inadecuación de la misma y, consiguientemente, los cambios necesarios.

Nuestro diagnóstico contemplará, pues, la "racionalidad" o "tipo ideal" a que responde la concepción dominante de la Administración Pública; los factores histórico-políticos que la han conformado y sus contradicciones con el contexto socio-político actual; el impacto que la crisis económica ha tenido sobre el sistema administrativo, y, finalmente, los retos que a ésta le plantea la revolución tecnológica en curso, la internacionalización y la emergencia de nuevos valores sociales y culturales.

La concepción prevalente de la Administración Pública como sistema de dominación legal: algunas disfunciones.

A finales del siglo XX la conceptualización weberiana de la Administración Pública como "sistema de dominación legal" sigue siendo prevalente (11). Ciertamente, el principio de legalidad, la sumisión plena de la Administración a la Ley y al Derecho, es un valor político constitutivo de las Administraciones modernas.

Ahora bien, se trata de un valor político no necesariamente democrático

tico, pues el principio de legalidad no presupone ni coincide con el Estado de Derecho (12). El principio de legalidad es una exigencia funcional de la Administración en una sociedad moderna y, como tal, compatible con el autoritarismo político. La confusión establecida entre nosotros durante el período autoritario del franquismo entre Estado de Derecho y principio de legalidad no debería borrar la diferencia de sustancia político-constitucional existente entre ambos conceptos. Una cosa es servir a la legalidad y otra, muy diferente, al Estado de Derecho. Nuestra Administración y nuestros funcionarios casi siempre han hecho lo primero, pero, por razones histórico-políticas, pocas veces han podido hacer lo segundo. Restablecer la distinción en la conciencia y en las actitudes de los funcionarios es una de las exigencias del nuevo orden constitucional democrático.

Por otra parte, el principio de legalidad es un valor constitucional que, aun siendo si se quiere prioritario, no es en absoluto único. Junto a él nuestra Constitución afirma otros principios o valores constitutivos de las Administraciones Públicas, de entre los que deliberadamente queremos entresacar los de eficacia y eficiencia, participación y autonomía. La desproporción actual entre la prevalencia práctica de la "racionalidad legal" y las dificultades para el avance real de la "racionalidad" que comportan los demás valores constitucionales, y en especial los de eficacia y eficiencia, procede no sólo de la inercia histórica y de la hegemonía entre nosotros de la formación jurídica, sino también de los errores y ligerezas cometidas en la introducción de nuevas formas de racionalidad al socaire del movimiento internacional de reforma administrativa y de su disciplina sustentadora "la ciencia de la administración" (13).

El hecho es que de la prevalencia exagerada de la racionalidad legal, unida a su convivencia en España con el autoritarismo político, se han derivado una serie de disfunciones conceptuales y prácticas que es necesario corregir:

- El funcionario tiende a verse más como un instrumento de aplicación de la legalidad que como soporte humano de una acción objetiva y eficaz de servicio a los intereses generales. Prevalece, así, una visión "judicialista" de la función pública avalada por toda una línea de pensamiento que deduce de la legalidad la razón prevalente, si no última y única, de las decisiones administrativas.

- El funcionario tiende a inhibirse del duro conocimiento de las realidades concretas, de la relación directa con los agentes sociales y de su propia e innegable responsabilidad en las decisiones adoptadas. El recurso a la legalidad huyendo de la responsabilidad determina que la legalidad haya de ser prolija, inabordable y contradictoria, y el bloque normativo acaba convirtiéndose así en un factor que dificulta la gestión de los servicios y las relaciones con los ciudadanos (14).

- Se refuerza una "cultura administrativa" que no se corresponde con la caracterización constitucional de la Administración, y que produce en todos, funcionarios, políticos y ciudadanos, un desenfoque general. Se olvida que la Administración y sus funcionarios no existen para cumplir la Ley sino para satisfacer los intereses generales, finalidad ésta que es la razón de ser de la Administración y que en una civilización democrática debe cumplirse con sumisión plena a la Ley y al Derecho. Pero éstos no son ni el fin ni la razón de ser sino el límite y el medio de las Administraciones Públicas. Transmitir esta "actitud" a los funcionarios es una exigencia urgente de los programas de selección y

formación. Y construir un "saber" que alimente técnicamente la práctica derivada de esta actitud un objetivo irrenunciable aunque de medio y largo plazo.

La conformación histórico-política de la Administración española: contradicciones con la realidad socio-política actual.

La referencia usual de una Administración a su "modelo" comparado, que en el caso de la Administración española es el francés, solo proporciona una comprensión superficial, si no engañosa, de la realidad. A veces se ha intentado explicar doctrinalmente nuestras instituciones mediante una traslación fácil de la doctrina francesa; pero este procedimiento, cómodo y ocasionalmente brillante, constituye muchas veces una "impostación" que ayuda muy poco a comprender la realidad de la Administración española. Porque lo que verdaderamente ha conformado a ésta no es su modelo doctrinal, sino nuestro particular contexto histórico-político, que es el que ha determinado que la aplicación del esquema administrativo formal francés se haya traducido en una realidad administrativa sustancialmente diferente (ni nuestros cuerpos de funcionarios son los "corps" franceses, ni nuestros gobernadores sus "préfets", ni nuestras provincias sus "départements", ni nuestros "directores generales" sus "directeurs généraux", ni nuestros organismos autónomos sus "établissements publics"...).

A nuestro juicio, el condicionante mayor determinante de buena parte de los problemas actuales de la Administración española procede de la singularidad (en términos europeos) de nuestra historia política y, muy concretamente, de la ausencia o intermitencia de tradición democrática, del peso del autoritarismo y de la reducción del liberalismo a su dimensión económica y social (es decir: a un sistema de racionalización jurídica del ejercicio del poder que renuncia a plantearse la cuestión de la legitimidad de dicho poder). Esta situación histórico-política singular ha determinado inevitablemente buena parte de los problemas que enmarcan la tarea actual de "democratización de las Administraciones Públicas".

- En primer lugar, la confusión entre política y administración. Se trata de un tema ciertamente difícil siempre; pero las democracias occidentales consolidadas han llegado a fórmulas de equilibrio que permiten conjugar el gobierno del país, en función del proyecto político de turno, con la dirección profesionalizada, la continuidad y la eficacia en la gestión de los servicios (15). Entre nosotros, en cambio, ésta es una de las grandes tareas pendientes de la democracia, a la vez que una condición de su afianzamiento. La Administración española presenta, en efecto, un contraste muy marcado: por un lado, se separa de las Administraciones de los países subdesarrollados por haber superado el "spoils system" y disponer de un estatuto de la función pública que garantiza fehacientemente el empleo. Pero, por otro, adolece de una penetración por la política hasta niveles casi grotescos. Y en estas condiciones, se hace imposible la continuidad en la función administrativa, el ejercicio de responsabilidades, la programación a medio plazo... El funcionario, consciente de los vaivenes políticos, se refugia en la lealtad corporativa, que es la realidad que permanece, y el político tiende a descargar sus dificultades en la "deslealtad" que atribuye al funcionario, sin percibir unos y otros que las dificultades proceden de la falta de un sistema objetivo de articulación entre política y administración, sin la que resulta imposible todo verdadero gobierno, y cuyo punto de engarce indispensable es la presencia de una función pública directiva profesionalizada (procedente pero separada de la función pública superior) que no existe entre nosotros.

- La ausencia o debilidad de las raíces democráticas de nuestra Administración ha determinado también la exacerbación de los controles internos y la entronización del control de legalidad. El contexto autoritario no solo ha producido la ausencia de responsabilidad política sino también de responsabilidad administrativa. La falta de legitimación democrática ha fortalecido la legitimidad legal y la inexistencia de responsabilidad y controles externos han exacerbado los controles internos hasta el punto de que la espiral "irresponsabilidad-control" es hoy uno de los mayores cuellos de botella de la Administración Española. El contexto político autoritario reduce también el control externo al contencioso-administrativo. Y cuando con la Constitución de 1978 aparecen las nuevas formas de contexto externo (parlamentario, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las asociaciones de ciudadanos) su puesta en marcha efectiva choca con el sistema de controles heredado y aún vigente en la Administración.

- Ha sido también esa falta de legitimidad y responsabilidad democrática lo que ha llevado a exacerbar la importancia de la legitimidad legal. En una sociedad democrática la Administración Pública es legítima porque sirve con objetividad y eficacia a los intereses generales y porque lo hace, desde luego, con sumisión a la Ley y al Derecho. Pero esto es muy diferente de hacer depender la legitimidad exclusivamente del respeto a la Ley. Es perfectamente concebible el caso de una Administración respetuosa de la legalidad pero poco objetiva y altamente ineficaz. Son, pues, también factores histórico-políticos los que explican la tendencia de nuestro funcionariado a verse más como ejecutores de la legalidad que como verdaderos servidores eficaces e imparciales de los ciudadanos. Lo que no deja de constituir una cierta subversión del espíritu democrático de servicio. Alumbrar e impulsar ese espíritu desde la Constitución vigente o, si se quiere, el estilo de gestión democrática es otra de las grandes tareas pendientes.

- El contexto autoritario, en correspondencia con la legitimidad legal como legitimidad exclusiva, ha determinado también el desinterés real por una auténtica comunicación con los ciudadanos y el esoterismo del lenguaje y del estilo administrativo. A las Administraciones y a sus funcionarios les basta con la corrección legal de sus decisiones y con su publicación o notificación en forma. Todo lo demás (es decir, la corrección sustancial y la eficacia real de la decisión) queda fuera de la preocupación y del sentido de responsabilidad de los funcionarios. El sistema de selección y formación de éstos resulta también coherente con esta actitud. No forma parte de la acción administrativa la captación, mediante sondeos, encuestas, u otras técnicas, de las necesidades de los ciudadanos a los que va dirigida. Se va introduciendo con dificultad el hábito y la técnica de relación con los sectores sociales afectados, más allá de los grupos de presión privilegiados. No hay acción para asegurar que la decisión llega al ciudadano, es entendida por él y, en la medida de lo posible, cumplida con convicción y apoyada. No hay organización compleja que posea un sistema de información y relaciones públicas más deficiente que el de nuestras Administraciones, las cuales nunca se sienten obligadas a llegar a persuadir a los ciudadanos ni siquiera cuando actúan con plena corrección legal y eficacia. Superar esta situación integrando en la acción administrativa y en la selección y formación de funcionarios las actitudes y aptitudes necesarias para una relación satisfactoria con los ciudadanos es otro de los elementos integrantes de lo que venimos llamando el "estilo de gestión democrática" o el "espíritu democrático de servicio". De hecho, hasta que los ciudadanos no dejen de percibir la Administración como un mundo extraño y en principio hostil y de decisiones imprevisibles, donde la amistad, el favor o la presión son los instrumentos más eficaces, el principio democrático estará en cuestión.

- Otro factor histórico-político que ha conformado decisivamente a la Administración española es el principio centralista y su corolario lógico: el uniformismo jurídico. El franquismo extremó la nota hasta el punto de que en 1977 España era, de lejos, el país más centralizado de Europa. Nada, pues, más natural que la democratización se fundiera con una gran demanda social y política de descentralización. Ahora bien, como no había ningún diagnóstico razonable de en qué consistían las disfunciones de la centralización en el plano político y administrativo, las respuestas dadas al problema fueron vacilantes, contradictorias y, al cabo, insatisfactorias.

Por qué era necesario abandonar el principio político de la centralización? Dos razones de naturaleza totalmente diferentes obligaban a ello: 1.- la centralización había fracasado históricamente en su pretensión de organizar la nación española desde la negación o desconocimiento de las "nacionalidades históricas". El Estado democrático de la monarquía parlamentaria tenía que reconocer el derecho al autogobierno de estas nacionalidades como condición de estabilidad del nuevo orden de libertades. 2.- Pero la centralización había fracasado también como técnica o solución administrativa en el resto del territorio nacional. La debilidad política de los entes locales y el hipercentralismo estatal no permitían la captación correcta de los problemas ni la formulación de las soluciones más adecuadas desde el centro. La Administración franquista, hasta en su etapa más planificada, se limitó a seguir y a administrar los resultados de un cambio económico y social, que su aparato no era capaz de prever y orientar debidamente. Se burló así en la práctica la razón formal de ser del centralismo, es decir, la igualdad, pues bajo su vigencia no sólo se exacerbaban las desigualdades territoriales sino que se produjo un caos de desigualdades administrativas que ni siquiera el uniformismo jurídico-formal era capaz de ocultar: la distribución territorial de los recursos se hizo tan desigual como la de los efectivos personales, aunque sin relación con ella; la capacidad administrativa de concepción, programación y dirección se concentró en Madrid sin un sistema de comunicación eficaz con los problemas territoriales; cada unidad administrativa central importante tenía su propio delegado provincial, sin que ninguna instancia territorial integrara eficazmente el conjunto de la acción administrativa...

El proceso político autonómico ha confundido, sin embargo, estos dos órdenes de razones. El modo de razonamiento uniformista, verdadero "mal latino" (16), ha sobrevivido al propio centralismo y ha acabado ahogando la realidad producida por la historia en la razón tecnocrática (17). La realidad, sin embargo, es obstinada y reaparece de nuevo en forma de "cuestión vasca" rompiendo el corsé tecnocrático de la política autonómica y exigiendo un tratamiento diferenciado (pero sin privilegios y dentro del marco constitucional) como condición necesaria aunque no lo suficiente para su progresiva superación. Paralelamente, las nuevas autonomías, se encuentran desbordadas en su capacidad de gestión, sin contar con el apoyo de un nivel de conciencia autonómica suficiente. Puede suceder así que en estas Comunidades autónomas (donde la autonomía no se ve como una cuestión de ser o no ser sino como relación coste-beneficio) la desproporción entre responsabilidad formalmente asumida, dificultades de gestión administrativa y financiera y nivel de conciencia autonómica, acaba desprestigiando la experiencia y a su clase política protagonista y fortaleciendo indirecta y eficazmente el neocentralismo emergente. A nuestro modo de ver, se hace imprescindible ya detenerse y reflexionar sobre el estado de la cuestión autonómica, los niveles de problemas que involucra, el tipo de soluciones que requiere y el ritmo de las mismas.

- Otro factor histórico-político determinante de uno de los mayores problemas de nuestras Administraciones procede de la relación exis-

tente entre la debilidad de la sociedad civil, el peso o protagonismo notable del Estado y las formas de conexión que el autoritarismo político ha propiciado entre las Administraciones y los sectores dominantes de la sociedad española. Nuestra historia no ha generado, en efecto, una sociedad civil fuerte y emprendedora, impregnada de valores burgueses y en especial de la primacía de la sociedad sobre el Estado. Contrariamente, en España las grandes carreras y el prestigio social se han hecho en la Administración a partir de ella, y los grandes negocios en conexión con ella. Pero todo esto no ha supuesto la existencia de un Estado fuerte, sino de un Estado en exceso intervencionista y omnipresente, que era a la vez un Estado débil, condicionado internamente por corporativismos funcionariales y externamente por los grupos de presión.

El autoritarismo político agravó las disfunciones de esta situación, pues la ausencia de una verdadera clase política pluralista que sirviera de intermediario preferente con la sociedad y encuadrara la función de la alta burocracia en un proyecto de gobierno, determinó la asunción por los altos funcionarios de un rol desproporcionado: por una parte, llenaron el vacío abierto por la ausencia de clase política y se provocó así una notable confusión entre poder político y burocracia (18); pero por otra, los altos funcionarios asumieron también la función de intermediar con los intereses sociales dominantes, tomando esta intermedición en ocasiones formas literalmente escandalosas. Un estudio empírico recientemente realizado (19) demuestra lo que todo el mundo sabía o sospechaba: que la élite funcionarial, y muy en especial la del Ministerio de Hacienda, constituyó durante el franquismo la red de engarce entre el poder político, la Administración (incluidas las empresas públicas) y los grandes intereses privados. Y el mecanismo jurídico que facilitó el engarce fue la aceptación permisiva de un régimen práctico de compatibilidades que hacía perder objetividad a la Administración e imparcialidad a sus altos funcionarios.

Restablecida la democracia y constituida una clase política nueva (muy marcada todavía por la abundancia en ella de altos funcionarios) se hace urgente separar los niveles políticos de los administrativos o profesionales y garantizar la imparcialidad política y social de la función pública a través de un sistema adecuado de incompatibilidades. Precisamente éste, y no el de las medidas de empleo, constituye el terreno propio de una política de incompatibilidades, que seguiría siendo una exigencia histórico-política aunque no existiera paro.

N O T A S

- (1). P. ROSANVALLON, La crise de l'Etat providence, París, 1981.
Para los países en desarrollo vid., Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial en 1983.
- (2). Una investigación recientemente desarrollada por el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) demuestra empíricamente que el grado de estabilidad e inamovilidad de los empleados públicos es muy elevado incluso en los países donde rige legalmente el principio de la libre designación y cesación.
- (3). Se trata de un fenómeno universal recientemente corroborado en la "Implementing Governmental Changes", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Richard d. LAMBERT Editor, SAGE PUBLICATIONS BEVERLY HILLS, march, 1983.
- (4). Existe, sin embargo, toda una corriente doctrinal que trata la Administración como un objeto autónomo en relación al régimen político y su Constitución. Se trata de una corriente tecnocrática, no malmente coincidente con la autocracia política, para la cual la Administración Pública tiene un sentido y una evolución en sí, que no puede ser sustancialmente alterada por los cambios políticos o constitucionales. Esta corriente se encuentra en algunos destacados administrativistas europeos clásicos tales como HAURIU, O. MAYER y sobre todo FORSTHOFF, y ha inspirado gran parte del movimiento internacional de reforma administrativa auspiciado por los programas de Administración para el desarrollo e instituciones tales como el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que están, no obstante, reformulando el marco conceptual de sus actividades. En España ha mantenido esta posición F. GARRIDO FALLA, "Constitución y Administración", en REDA, No. 20, 1979, pp.5 y ss.
- (5). Vid. Julio SEQUA, "Crisis y estrategias alternativas: el caso español", y E. FUENTES QUINTANA, "La prioridad política de la economía en la transición española", en Pensamiento Iberoamericano, No. 3, enero-junio 1983.
- (6). Vid. José Luis CADIZ, "Medidas normativas para la Administración y la función pública durante la transición", en este mismo número de Pensamiento Iberoamericano.
- (7). Resultan casi perfectamente trasladables al caso español las consideraciones de M. CROZIER, On ne change pas la société par Décret, París, 1979, pp. 131 a 134.
- (8). En los términos formulados por el Presidente del Gobierno en su discurso de investidura ante el Congreso de los Diputados de 30 de noviembre de 1982, reiterados y desarrollados en el Discurso ante el mismo Congreso sobre el estado de la nación de 20 de septiembre de 1983.

- (9). Vid. José Luis GARCIA DELGADO, "Crisis económica y transición política en España: 1973-1982", en Pensamiento Iberoamericano, No.3, enero-junio 1983.
- (10). En cierto modo el aislamiento y la incomunicación de las principales disciplinas científicas se corresponde con el aislamiento e in comunicación de los sectores administrativos correspondientes. El derecho administrativo se construye separadamente de la Hacienda Pública, y uno y otra del estudio de las técnicas de gestión. No hay en España una disciplina o área de conocimiento que cubra el conjunto de necesidades o aptitudes hoy exigidas para la gestión pública. Por su parte, la llaman "ciencia de la administración" entre nosotros solo existe como traducción de manuales extranjeros o como broma.
- (11). Vid. Joan PRATS, "L'Administració Pública entre el sistema de dominació i el sistema de gestió", en Administració Pública, No. 3, Barcelona, 1980.
- (12). Rüdiger GRIEPENBURG ha utilizado la expresión "liberalismo burocrático" para designar esta confusión de valores y conceptos: vid. Wolfgang ABENDROTH y Kurt LENZ, Introducción a la Ciencia política, Barcelona, 1968, pp. 215 y ss. El tema se encuentra también en FORSTHOFF. Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1958.
- (13). Vid. Bernardo KLIKSBERG, "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual". En Revista Venezolana de desarrollo administrativo, No. 3, 1983.
- (14). El problema, aunque especialmente grave entre nosotros, es bastante común a los países con tradición administrativa de prevalencia jurídica. Una particular relación contra el mismo viene representada por el movimiento de desburocratización y desregularización: vid. Der Bundesminister des Innern, Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung am, Bonn, junio de 1980.
- (15). Para un estudio comparado de los diferentes nexos entre política y administración en las democracias occidentales, vid. Richard d. LAMBERT Editor, SAGE PUBLICATIONS BEVERLY HILLS, march, 1983.
- (16). El "mal latino" es un modo de razonamiento de raíz francesa que se encuentra en la base de muchas "enfermedades" políticas, económicas y culturales de las sociedades latinas: vid. Alain PEYREFITTE, El mal latino, Barcelona, 1980.
- (17). Este me parece que ha sido, dejando ahora sus muchos méritos, el punto flaco del espíritu que alumbró los acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la UCD y el PSOE en 1981.

- (18). Vid. Julián ALVAREZ, Burocracia y poder político en el franquismo, Madrid, 1984.
- (19). Se trata de la investigación iniciada por M. BAENA y N. PIZARRO, y posteriormente continuada por J. PRATS y R. MARTINEZ en el INAP, pendiente de publicación.

SUMMARY

DEMOCRATIC TRANSITION AND PUBLIC ADMINISTRATION IN SPAIN

Joan Prats I. Catala

The document is a study of the Public Administration in Spain after the emergence of democracy there, analyzing Government guidelines, the state of the Public Administrations, political reform and the Spanish constitution and the different policies developed in Public Administration, - including the socialist ones.

In the Introduction, the author points out that in modern States, Public Administration has emerged as something necessary for supporting policy and legislation, which in fact has conditioned Governments as much as it serves them; but in general, when political programmes are worked out, they do not usually take into account the Administration's available capacity for action, as it is considered that drastic changes could produce the risk of internal conflict. In effect, the changes that improve the Administration's working capacity need more time than the life of a government and its ministers. This would only be possible as the fruit of a real supra-party consensus. Thus the reform of the Administration is a national objective, since its aim is to improve the capacity of the instrument which conditions the Government's action independently of the party in power.

In Chapter I, the author deals with THE DEMOCRATIC TRANSITION IN SPAIN AND ITS CONSEQUENCES IN THE TRANSFORMATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATIONS. The author maintains that the characteristic aspect of the process

in Spain has been that changes in the Administration have happened without a Public Administration policy, that is, with a policy limited to administering the changes deriving from the general democratic process. To this end, he points out the following characteristics of the democratic transition in Spain:

A) Spanish democracy is the result of a consensus between the reformists coming from the Franco regime and the democratic opposition to that regime. The Political Reform Law allows the reformed Franco State itself to satisfy the demands of the democratic opposition.

B) A very important peculiarity of Spanish democracy is the in separability of political autonomy, that is, that it must seek a solution to the question of the historical nationalities and the political and administrative decentralization of the nationalities and regions. These solutions have been the most important factor of change which the Public Administrations have been submitted to.

C) Another characteristic aspect is that the Spanish democratic transition began in the context of an economic crisis of serious intensity, which obliged it to give priority to economic reforms. To be effective, this meant that important administrative reforms had to be implemented (the majority of which were proposed in the Economic Reform and corrective Programme and in the Moncloa Agreements in 1977).

Consequences of the consensus strategy on administrative change: The elimination of the most blatantly Franquist elements in the Public Administrations is achieved without political costs, but at the price of serious administrative and financial costs. The integration into the Civil Service of staff from entities eliminated by the Political Reform has meant an increase in bureaucratic parasitism. Public administration has helped the transition at the price of permanently postponing its reform and aggravating its imbalances.

..../..

Consequences and problems arising from the general autonomic process. This is the question which has produced the most important changes in the Public Administration system. The changes were implemented as political responses to political demands in an attempt to produce a reference frame for dismantling the old centralist structure. But a clear administrative reference frame is lacking. The new autonomous institutions have been limited to superimposing themselves on the old central and peripheral structure, but a general administrative reorganization has not been achieved, which still lacks objectives and a model. The consequences of this are serious; the local entities experienced a certain insecurity as to their competence and sometimes they went beyond strictly "local interests". The Autonomous Communities lack the administrative reference frame for reorganizing the services transferred to them, their staff and resources, thus becoming an easy target for accusations of administrative incompetence. Lastly, all this feeds the neo-centralist tendency from the Central Administration which, by offering itself as the only bastion of "rationality", manages to postpone the necessary reform and increase the confusion. The way out of this series of vicious circles must be found for the construction of a strong framework for democracy, because when there is no coordination between the administrative bodies whose competence and articulation mechanisms are well defined, coordination ends in the imposition of the central institutions' arbitration (institutional or party). The reversing of this tendency demands the implementation of the "institutional agreement".

Economic crisis and administrative changes. Apart from factors such as high energy dependency, weakness of external positions, the greater intensity of the Spanish crisis is caused by the absence of a real economic policy vis-à-vis the crisis. The Governments adopted a permissive attitude to wage increases to avoid unpopularity and resistance to restrictive measures because of having succeeded an authoritarian political regime. The need for a gradual adjustment almost became an imperative for the elaboration of the Constitution. To that end, the Moncloa Agreements were a decisive factor. But alongside the economic forecasts, there was the need to include important administrative transformations. This programme was substantially unfulfilled due to almost exclusively political reasons. The result was a worsening of the crisis. Thus, Felipe Gonzalez' most critical inheritance was a very difficult economic situation which was the result of the Spanish centre-right's failure to carry out the necessary economic institutional reform to bury Francoism.

In Chapter II, the author examines THE PUBLIC ADMINISTRATIONS AT THE TIME OF THE BIRTH OF THE 1978 SPANISH CONSTITUTION. Diagnosis: he starts with the hypothesis that the Administrations' real problems derive from the fact that they were not adapted to a historical moment, an economic situation, a political reality, specific social, technical and cultural levels. In this respect, the author mentions some situations to be resolved: a) To restore the distinction between legality and the State of Law in the awareness and attitudes of the officials as a demand of the new democratic constitutional order. In Spain, the exaggerated prevalence of legal rationality plus its coexistence with political authoritarianism has produced dysfunctions which must be corrected; a "judicialist" vision of the public function prevails, which deduces the reason for administrative decisions from legality. The official tends to be reluctant to recognize specific realities, the relation between the social agents and their own undeniable responsibility in the decisions adopted. An "administrative culture" is strengthened which does not correspond to the constitutional nature of the Administration and which produces a general blurring everywhere. It is forgotten that the officials do not exist to comply with the Law but to satisfy general interests.

The historical-political contradiction of the Spanish Administration. The greatest determining factor of a large part of the Spanish Adminis-

tration's problems comes from the peculiarity of its political history and more specifically from the absence or intermittence of the democratic tradition, the burden of authoritarianism. This situation has determined a good part of the problems of the "democratization of the Public Administrations":

1) Confusion between policy and administration is lacking; a professionalized public administration management is required.

2) There is an exacerbation of internal controls and an exacerbation of the controls of legality. The authoritarian context has generated not only a lack of political responsibility but also administrative responsibility. The lack of democratic legitimization has favoured legal legitimization; the irresponsibility-control spiral is one of the biggest bottlenecks of the Spanish Administration.

3) This lack of legitimacy plus the irresponsibility has increased the importance of the legal legitimization. An Administration which respects legality but is not very objective or highly inefficient is perfectly conceivable.

4) The authoritarian context, together with the foregoing, has determined the real disinterest in an authentic communication with the citizens and the esoteric administrative style and language. In fact, until the citizens stop perceiving the Administration as a strange and hostile world given to unpredictable decisions, where friendship, favours or pressure are the most efficient instruments, the democratic principle will be in question.

5) Juridical uniformity. Until 1977, Spain was the most centralized country in Europe. The reaction against this was to be expected. But as there was no diagnosis as to what the dysfunctions of centralization on the political and administrative level consisted of, the solutions given to the problems were hesitant, contradictory and unsatisfactory.

6) Another problem arises from the relationship existing between the weakness of civil society, the burden or obvious role of the State and the links that political authoritarianism promoted between the Administrations and the dominant sectors of Spanish society.

With democracy restored and the existence of a new political class, it is urgently necessary to separate the political levels of the Administrators or professionals and to guarantee the political and social impartiality of public administration by means of a suitable system.

MICROFICHE

CLAD



CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO

**SELECCION DE
DOCUMENTOS
CLAVE**

~~Información
Sciences
Archival Copy
31-82-0030~~

ARC SER

**TEMA:
EMPRESAS PUBLICAS**

CENTRO DE DOCUMENTACION

CARACAS

V. I

Nº 2

DICIEMBRE 1984



TABLA DE CONTENIDO

SELECCION DE DOCUMENTOS CLAVE

Nº 2: EMPRESAS PUBLICAS

	<u>Páginas</u>
Presentación	5
 JORGE BARENSTEIN. La formación de empresarios públicos en América Latina: Hacia la generación de una infraestructura didáctica autóctona - Algunos señalamientos para la discusión -	7 — 33
-Resúmen en inglés-	35
 PRAXY FERNANDES. "OPTIMA". El enfoque del Centro Internacional de Empresas Públicas para Países en Desarrollo (CIEP) para una gestión auto-generada de las empresas públicas.	37 — 47
-Resúmen en inglés-	49
 VLADIMIR KREACIK y PHYLLIS GREEN. Taller Nacional de Empresas Públicas en Jamaica. Optimización a través de la acción administrativa interna. Estudio de caso Nº 4: Corporación de Ferrocarriles de Jamaica.	51 — 75
-Resúmen en inglés-	77 — 78
 JOSE SULBRANDT. Evaluación del impacto social de la acción de las empresas públicas.	79 — 106
-Resúmen en inglés-	107

PRESENTACION

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha sido creado por los Gobiernos de América Latina y el Caribe, a efectos de integrar esfuerzos en la acción por mejorar y modernizar sus administraciones públicas. El CLAD desenvuelve una amplia labor que abarca diversas áreas seleccionadas por los Gobiernos como de carácter estratégico y multiplicador para su desarrollo administrativo, como la investigación administrativa aplicada, la documentación e información, la cooperación técnica horizontal y la transferencia de experiencias. La tarea del Centro se realiza en el marco de políticas que procuran que el CLAD responda a las problemáticas fundamentales de los países, y contribuya efectivamente a la creación de pensamiento nuevo de bases nacionales sobre las mismas, generando modelos rigurosos de comprensión de los problemas de gestión pública de la región, y diseños tecnológicos apropiados para su resolución.

Entre los principales campos de trabajo del CLAD se halla la realización de una tarea de fondo de información y documentación, que permita recuperar en beneficio colectivo, la importante masa de información de diversa índole producida por los países, y actualmente limitadamente conocida y circulada entre los mismos. El Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública establecido por el CLAD, se propone aportar a la superación de este vacío, y se orienta hacia la construcción gradual de una Red Latinoamericana de Información sobre Administración Pública.

Uno de los programas sistemáticos planificados por el Centro, es la edición permanente de Documentos CLAVE. El objetivo de dicho programa, es presentar a todos aquellos vinculados con la administración pública, a nivel de trabajo profesional, investigación o docencia, documentos innovativos especialmente seleccionados para el desarrollo administrativo del sector público. Cada edición de documentos Clave se destinará a un tema específico de carácter prioritario, y por su intermedio los receptores de la publicación podrán tomar contacto directo con trabajos que pueden ser de la mayor utilidad para sus realidades nacionales.

El segundo número de Documentos CLAVE está dedicado a la problemática de la empresa pública. Incluye cuatro trabajos preparados por investigadores internacionalmente reconocidos.

En el primer trabajo, Jorge Barenstein analiza lo relativo a la formación específica requerida para gerentes de empresas públicas en América Latina, recalando la necesidad de generar una capacitación propia para esa especificidad. En el segundo, Praxy Fernández describe el instrumento de capacitación denominado OPTIMA, diseñado para generar un proceso de resolución interna de problemas en empresas públicas. En el tercero, Vladimir Kreacic y Phyllis Green analizan la situación de la empresa ferrocarrilera nacional de Jamaica. En el cuarto, José Sulbrandt realiza un análisis de la metodología de la investigación que propone la evaluación del impacto social de la acción de la empresa pública, no susceptible de evaluación adecuada a través de métodos tradicionales.

Esperamos que Documentos CLAVE contribuya a hacer realidad en este plano la integración que reclama América Latina, y contribuya a fortalecer el desarrollo creciente de un pensamiento administrativo propio en este campo crucial para el futuro de la región.

La "Selección de Documentos CLAVE" tendrá una periodicidad semestral y se publica gracias al aporte financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) del Canadá.

La traducción de los resúmenes al inglés fué realizada por el Sr. Jorge Gaspar.

LA FORMACION DE EMPRESARIOS PUBLICOS EN
AMERICA LATINA:
HACIA LA GENERACION DE UNA INFRAESTRUCTURA
DIDACTICA AUTOCTONA

-Algunos señalamientos para la discusión-

JORGE BARENSTEIN

Graduado en las Universidades de Buenos Aires (Argentina) y Columbia (E.U.A.). Ex Director de la División de Administración del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE) de México. Actualmente se desempeña como Experto In terregional de las Naciones Unidas, en Empresas Públicas. Ha publicado artículos, libros y ensayos sobre diversos temas y ha participado con ponencias en numerosos congresos internacionales sobre su especialidad.

Seminario sobre planificación y desarrollo
de servicios de capacitación en empresas
públicas industriales de América Latina.
(1983 Julio 4-9: Bogotá)

La formación de empresarios públicos en
América Latina: hacia la generación de una
infraestructura didáctica autóctona: algu-
nos señalamientos para la discusión/ Jorge
Barenstein...-- Ljubljana, Yugoslavia: ICPE,
1983...-- 44 p.

CONTENIDO

INTRODUCCION.

- I. ELEMENTOS PARA UN DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL.
 1. La disciplina de la administración pública: una prolongada crisis de identidad.
 2. La orientación de la investigación y la enseñanza: tres desviaciones que se refuerzan entre sí.
 3. El estudio de las empresas públicas en particular: una agria disputa en la "tierra de nadie"
 4. El resultado, la gestión de empresas públicas como materia de enseñanza y capacitación: un convidado de piedra.
- II. LA NECESIDAD DE INNOVAR EN LAS ESTRATEGIAS DE FORMACION.
 1. En el marco epistemológico.
 2. En la orientación.
 3. En la metodología didáctica.
 4. En los aspectos institucionales de la formación.
 5. En el sistema de inducción y reclutamiento.
- III. EL PAPEL DE LA INFRAESTRUCTURA DIDACTICA: UNA INTERPRETACION CIBERNETICA.
 1. Tendencias al deterioro de los programas de formación.
 2. La producción de infraestructura didáctica y la formación de formadores: dos estrategias de intervención imprescindibles para evitar las tendencias entrópicas detectadas.

IV. ASPECTOS TECNICOS DE LA PRODUCCION DE INFRAESTRUCTURA DIDACTICA AUTOCTONA: LA INVESTIGACION APLICADA SOBRE GESTION DE EMPRESAS PUBLICAS.

1. Los métodos y materiales necesarios.
2. El trabajo de campo.
3. La problemática de los estudios de caso.
4. Las técnicas de simulación.

V. ASPECTOS INSTITUCIONALES E INTERINSTITUCIONALES DE LA GENERACION DE UNA INFRAESTRUCTURA DIDACTICA AUTOCTONA EN AMERICA LATINA: ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS.

1. Los obstáculos para la producción y el intercambio.
2. Algunas propuestas de acción.

INTRODUCCION.

Los enfoques e instrumentos utilizados en la capacitación en empresas públicas (en adelante, EP) industriales, surgirán de las presentaciones que cada institución realizará en este seminario, las que posibilitarán también el análisis comparativo y una confrontación de las necesidades y características de cada caso nacional. El objetivo de este documento es realizar uno de los aportes que contribuyan a fomentar y estructurar la discusión de los participantes.

El ICPE ha solicitado al autor que enfatice la cuestión de los métodos y particularmente de los materiales didácticos. Esto se hará luego de plantear primero algunos de los elementos relevantes del contexto disciplinario e institucional dentro del que se deben diseñar alternativas de acción (y que incluye las restricciones que las afectan y las oportunidades a aprovechar), y de identificar los problemas de la formación (1) y las consecuentes necesidades de cambio. Todo ello proporcionará el marco para la comprensión de los aspectos concretos de nuestro tema.

La idea de la capacitación que subyace en este trabajo es compatible con la definición de UNIDO, para quien el "industrial training". "Es una bastante directa -pero no simple- cuestión de modificar (en algunos casos, desarrollar; en otros, mejorar) el comportamiento en la tarea a través de una actividad deliberadamente planeada, sistemática y continua, para aumentar la efectividad del individuo y de la empresa". (2)

Para los directivos noveles en las EP, la formación puede completar y acelerar el imprescindible "entrenamiento en el trabajo". En el caso de los niveles medios y altos ya experimentados, siempre habrá lugar y necesidad de desarrollar nuevas actitudes, valores y pautas de comportamiento, y de adquirir nuevos conocimientos y habilidades.

I. ELEMENTOS PARA UN DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL.

Una descripción del escenario es imprescindible para dar significación y consistencia al análisis de nuestro tema, y lograr un mínimo acuerdo sobre la misma es condición necesaria para llegar aquí a propuestas comunes coherentes. El carácter provocativo de las indicaciones que me atrevo a hacer surge en parte de la brevedad de su presentación -debida a las limitaciones de espacio- pero fundamentalmente apoya la idea de ser rigurosos y críticos en el análisis de la realidad que nos circunda y de las condiciones de implementación de las propuestas alternativas sobre metodología y materiales didácticos que seguramente se discutirán en esta reunión.

1. La disciplina de la administración pública: una prolongada crisis de identidad.

Hace ya bastantes años que con otros colegas nos venimos ocupando de los problemas "actuales" de la administración pública en América Latina: las desviaciones teorísticas o tecnocráticas y la falta de instrumentos didácticos y de modelos de referencia adecuados. Todos ellos

constituyen obstáculos para el progreso de la disciplina, para la formación en el campo de la administración pública en general y de las EP en particular, así como, en última instancia, para la mejora de su gestión.

La difícil búsqueda de una especificidad disciplinaria en nuestra área no proviene simplemente de su relativa juventud, sino más bien de la naturaleza intrínseca de su objeto de estudio: el funcionamiento de los aparatos del Estado y su interacción con las estructuras de la sociedad civil (un campo complejo, cambiante y comprometedor para el observador y el analista). Esa es también la situación en Estados Unidos y Europa Occidental, donde sin embargo los modelos prevaletentes en administración pública pueden entenderse tanto en términos de la evolución de sus Estados (del Estado Gendarme al Estado Benefactor), como en relación con sus referentes institucionales y el propio desarrollo de las ciencias sociales. Pero en los países de nuestra región, a todo ello se agrega la complejidad inherente a sus sistemas "mixtos" (3) y el enmarcamiento del problema en el fenómeno general de la dependencia tecnológica y cultural.

Ya en 1974, en una ponencia presentada por México (4) se hablaba de "(...) la no coincidencia entre la teoría de la administración pública elaborada en los países desarrollados y la realidad de los subdesarrollados, y en la utilidad relativa de las técnicas elaboradas en los países desarrollados respecto al tipo de cambio necesario en realidades diferentes"; y en 1976 el autor utilizaba el término de "disciplina" lo que "(...) implica reconocer que el estado actual de la administración (pública) sólo nos permite hablar de un conjunto de esfuerzos de sistematización de conocimientos, pero nunca de una ciencia" (5). Desde el punto de vista institucional podría agregarse que en muchos casos el nivel académico de nuestra disciplina es cuestionado y en otros su mismo contenido es expropiado, como se comenta en el punto siguiente.

2. La orientación de la investigación y la enseñanza: tres desviaciones que se refuerzan entre sí.

El término "desviación" no se refiere al uso o inclusión de las propuestas, instrumentos y modelos de cada disciplina (de las que se mencionarán en el apartado 1.1 del capítulo siguiente), sino a su uso exclusivo y excluyente, al "imperialismo disciplinario" (economicismo, sociologismo, sicologismo, etc.), que esteriliza los esfuerzos en nuestro campo, que como se sostendrá, es de naturaleza necesariamente interdisciplinaria.

Los distintos énfasis disciplinarios responden en los países centrales a desarrollos históricos concretos, pero en nuestros países, la causalidad se ve muchas veces complicada por la referida dependencia y por cuestiones coyunturales (que ya son estructurales en nuestros sistemas de educación superior), como el lugar donde cursamos nuestros postgrados o la ubicación institucional de los estudios. El énfasis se transforma en desviación, entre las que podemos mencionar las siguientes:

2.1 La desviación normativista.

En un primer momento proviene de los enfoques jurídicos, que a partir del derecho administrativo pretenden desarrollar una disciplina (ne

cesariamente formal y apriorística) de la administración pública. Después es reforzada por las orientaciones basadas en la prescriptiva económica, que reservan al administrador público el papel de mero ejecutor no pensante de los "grandes objetivos" de la política económica.

2.2 La desviación macro-analítica.

La inclusión de la administración pública en las escuelas de ciencias políticas predomina en muchas instituciones de educación superior de nuestros países. En ellas el análisis crítico del sistema parte de conceptualizaciones político-sociales correctas y necesarias, pero excluye muchas veces toda referencia al funcionamiento concreto del aparato estatal y a las posibilidades de su mejora. La utilización de enfoques macro-económicos refuerza muchas veces una cierta tendencia a despreciar los datos de la realidad cotidiana por "temor a caer en el empirismo".

2.3 La desviación micro-analítica y privatista.

La enseñanza de nuestro tema en escuelas de administración de empresas lleva muchas veces a la formación de profesionales con alta capacidad técnico-administrativa, pero que por su énfasis excesivo en los aspectos prácticos, dejan a otros la tarea de discutir y dar contenido a los fines últimos y se encuentran desarmados para la tarea de defender sustantivamente los aspectos positivos de la acción estatal y de acometer con perspectivas la solución de sus problemas.

3. El estudio de las empresas públicas en particular: una agria disputa en la "tierra de nadie".

La situación descrita para la disciplina en general se agudiza en el caso de las EP, cuyo estudio es relativamente más reciente. Asistimos así a los intentos de desarrollar teorías exclusivamente económicas o puramente políticas de las EP y a disputas en las grandes universidades entre las diversas escuelas, que quieren apropiarse materialmente del tema.

En cuanto a las EP industriales en especial, constituyen el gran ausente, ya que lo poco que se hace en este campo se refiere fundamentalmente a las organizaciones que prestan los servicios públicos tradicionales (como el transporte, la salud y la educación). (6)

4. El resultado, la gestión de empresas públicas como materia de enseñanza y capacitación: un convidado de piedra.

De las desviaciones arriba comentadas surgen dos situaciones predominantes:

4.1 En los programas afectados por las dos primeras desviaciones (2.1 y 2.2), el énfasis se pone en el carácter público de las EP, en perjuicio de sus aspectos empresarios. El término gestión (que obvia-

mente preferimos al de management) despierta por sí mismo desconfianza, al asignársele connotaciones privatistas y extranjerizantes. Se analiza el fenómeno en general, sin llegar al nivel del manejo concreto de las unidades productivas (ni a los problemas sectoriales o de los grupos de EP).

4.2 En los programas en que predomina el tercer tipo de desviación mencionado (2.3), se hace énfasis en la gestión, pero el olvido de los aspectos socio-político-económicos y la importación acrítica de modelos e instrumentos, resulta en una enseñanza y capacitación deformadora, que inhiben la capacidad de análisis global y desubican con respecto a la realidad de nuestros sistemas político-administrativos.

En suma, hay que insistir en un enfoque integral de gestión pública, aplicando a las condiciones particulares de las EP industriales, lo que conduce a los planteos del capítulo siguiente.

II. LA NECESIDAD DE INNOVAR EN LAS ESTRATEGIAS DE FORMACION.

Los esfuerzos de capacitación se han intensificado en América Latina en los últimos años, pero -en concordancia con el diagnóstico efectuado para la disciplina en general- resultan inadecuados (por no haberse dirigido específicamente a las necesidades de las EP) e insuficientes (en vista del gran crecimiento y diversificación del sector paraestatal). Esto es particularmente grave en lo que respecta a los niveles de gestión medios y altos.

Los enfoques, métodos y materiales didácticos, y los arreglos institucionales utilizados en la formación, deben tender a lograr el cambio en los empresarios públicos, a transformar actitudes y aptitudes, contribuyendo a acercar sus características al "perfil necesario" (7). Deben entonces constituir elementos de una estrategia de cambio, que es como debe entenderse la formación, y no -como ocurre en las metodologías tradicionales- resultar meras instancias superficiales de transmisión de información. Para lograrlo se impone llevar a cabo cambios en la estrategia de formación.

En efecto, mis investigaciones de campo en las EP y experiencia en la organización y evaluación de programas para empresarios públicos en varios países conducen -en vista de los problemas mencionados- a la idea de que son necesarios cambios fundamentales en la manera de encarar las actividades de formación para los mismos. Estos cambios deberían darse en las áreas y con las características que se detallan en los apartados que siguen.

1. En el marco epistemológico.

Parece evidente ya que "Los directivos de EP y funcionarios del sector paraestatal que no tienen claro el concepto de EP, las múltiples vías para abordar su estudio y explicación, y fundamentalmente, la inserción de sus empresas en el contexto socio-político-económico, navegan sin brújula y trabajan sin convicción. O peor aún, sirven mal a los grandes objetivos nacionales que deberían justificar la acción de las EP, alentando en cambio la crítica privatista a las mismas. Las falsas conceptualizaciones (o la igualmente nociva falta de ellas), constituyen también

un peligro en los cada vez más numerosos programas de estudios de administración (pública y de empresas), que se ocupan del tema de las EP". (8).

El caer en las desviaciones conceptuales ya denunciadas, puede esterilizar los esfuerzos de formación. Pléñese si no en programas en los que no se considerara claramente la misión estratégica de cada EP; o se confundiera el rol de la productividad y la eficacia; o no se prestara suficiente atención al componente "público" de la EP (lo que otorgaría un corte privatista a la formación), o - por el contrario - éste se acentuara excesivamente (lo que le quitaría toda connotación empresarial)...

Es necesario entonces sustituir los enfoques parciales y sesgados (y el consecuente reduccionismo teórico-metodológico) por una aproximación más válida teórica y prácticamente. El autor ha procurado sistematizar los elementos de un marco analítico conceptual, referencial y operativo mínimo (9) que responda a ese desafío y cuyas características pueden resumirse como sigue:

1.1 Una aproximación interdisciplinaria e integradora para el abordaje del tema.

La EP es un fenómeno de naturaleza a la vez económica, política y administrativa. Para comprenderlo y actuar sobre él pueden y deben utilizarse los aportes (en sus diversas vertientes) de la ciencia política, la teoría económica, los enfoques jurídicos, la administración de empresas, la teoría de la organización y los estudios de la burocracia, el análisis de políticas públicas, la teoría de sistemas, los enfoques contingentes de la gestión, etc. Ellos constituyen los insumos que deben articularse en torno al objeto de estudio, buscando (sobre todo en los programas de formación) un equilibrio interdisciplinario.

1.2 El análisis multiniveles.

La realidad de que forman parte las EP presenta estratos que es preciso identificar si se pretende lograr una imagen integrada de la naturaleza del fenómeno. El autor ha propuesto tres niveles de análisis que se mencionan a título de ejemplo:

- El nivel operativo (que incluye las cuestiones de la productividad y la eficiencia, y las metas cuantificables y programables).
- El nivel de la misión estratégica (que define la naturaleza de cada EP, donde el concepto de eficacia es relevante, y que corresponde a las políticas públicas a nivel agregado).
- El nivel político-ideológico o de la funcionalidad macro del sector de EP (en el que se discute el efecto y significación agregados de las EP para el sistema global).

Esos niveles son generalmente confundidos y los programas de capacitación deberían definirse con respecto a ellos.

1.3 El relativismo histórico y contextual.

Creo que todos concordamos en el rechazo de las "recetas" y "soluciones" ahistóricas y transferibles irrestrictamente en nuestro campo. Hace mucho sostengo tanto la historicidad como la contextualidad del surgimiento de las explicaciones teóricas, de las metodologías didácticas, de la "mezcla" de insumos disciplinarios, y del mismo contenido de la controversia sobre las EP en distintas formaciones sociales. Actuar de acuerdo a estas premisas exige resolver los problemas de la generación y transmisión de modelos y tecnología administrativa que satisfaga las necesidades peculiares del sector público en nuestros países, en el marco de las políticas de cambio económico-social. Precisamente para contribuir a ello hemos sido convocados a este seminario...

1.4 En términos operativos, una orientación aplicada para la investigación y una aproximación a la realidad de la EP que se basa en el enfoque estratégico (10) y el análisis organizacional.

No se abundará aquí en estas características del esquema propuesto, ya que ello implicaría pasar de la esfera epistemológica a la de la praxis.

2. En la orientación.

Los problemas del sector paraestatal deben estudiarse entonces dentro de una orientación correcta, que reconozca el papel fundamental de la EP en el cumplimiento de los objetivos del Estado, dentro del proyecto nacional en curso.

Pero cómo implementar esas intenciones? Los esfuerzos tradicionales de capacitación se estructuran ya sea alrededor de las funciones de la dirección (planificar, organizar, coordinar y controlar) o de las áreas funcionales de la empresa (finanzas, comercialización, producción y recursos humanos). Esto puede ser apropiado para el personal de los niveles técnicos y relativamente bajos de la organización, pero si el punto de vista de la dirección superior se distingue justamente por no ser parcializado sino totalizador (cortando a través de los subsistemas), esos criterios meramente funcionales resultan totalmente inadecuados para la formación de los niveles gerenciales medios y altos de las EP.

Es necesario entonces trascender esas ideas en la organización de la formación; y también los enfoques privatistas, que a partir de sostener que la gestión de la EP no se diferencia de la privada, (11) le quitan sustento a la misma idea de la formación de directivos para las EP. Por ello proponemos adoptar como criterio lo que llamamos cuestiones relevantes y actuales (12).

La formación se orientaría y organizaría entonces alrededor de la problemática vigente en los sectores de EP de cada país. Cuestiones como el conflicto de objetivos, las relaciones Estado-EP y las alternativas estructurales, constituyen problemas reales para los empresarios públicos y deberían ser la base de las acciones de formación.

La orientación propuesta permitiría así superar las limitaciones de las aproximaciones académicas prevaletentes, que giran deductiva y normativamente alrededor del tema, pero se quedan a medio camino de la

realidad. Ellas generan programas de formación que trasuntan demasiada preocupación por lo que el formador cree que es importante (o por lo que tiene para ofrecer y "sabe" ...), pero que no consideran debidamente las necesidades reales del destinatario y "cliente" de la formación: en términos de la economía se trataría de pasar de "supply siders" a "demand siders". En suma, la única manera de tener éxito con la formación y asegurar un mínimo de continuidad en la misma, es proporcionar a los empresarios públicos contenidos que sean inteligibles en términos de su realidad cotidiana y aplicables a la misma.

3. En la metodología didáctica.

La utilización de métodos didácticos avanzados y la difusión de los adelantos de las disciplinas sociales y administrativas son asociados frecuentemente sólo con los estudios de administración de empresas (privadas) y con orientaciones e instituciones vinculadas con o provenientes de los países desarrollados. Hemos analizado en otra parte (13) la extensión y las consecuencias negativas de la transferencia acrítica de tecnología administrativa, que se ven agravadas cuando no se trabaja con el concepto correcto de EP. Baste aquí decir que los programas de formación deben demostrar (y la experiencia y capacidad instalada en nuestra disciplina en América Latina nos permite sentirnos capaces de ello) que los problemas de la gestión de EP pueden tratarse al mismo tiempo con rigor académico, alto nivel técnico y sentido práctico, dentro de la orientación definida en el apartado anterior. Es decir, que se puede contribuir a la formación de los altos directivos sin recurrir a instituciones y modelos extranjerizantes y/o privatistas.

El cambio en esta área supone:

3.1 Alejarse del academicismo, logrando la participación activa y efectiva de los funcionarios. Los cursos y seminarios deben proveer foros de discusión e intercambio de ideas y experiencias entre pares, constituyéndose en catalizadores del pensamiento y la acción de los funcionarios y orientándolos hacia el cuestionamiento y mejora de los modelos de gestión prevalecientes en el sector de EP.

3.2 Lo anterior supone recursos docentes capaces de su implementación (lo que es tanto una cuestión de nivel académico como de enfoque) y los mecanismos que posibiliten la inclusión sistemática de funcionarios en ejercicio en el esfuerzo docente. Se presenta aquí la cuestión de la "formación de formadores", poco atendida todavía en América Latina y que se discutirá en este seminario.

3.3 El otro requisito es, obviamente, la disponibilidad de una infraestructura didáctica apropiada, aspecto del que nos ocuparemos en el último capítulo de este trabajo.

4. En los aspectos institucionales de la formación.

Desde el punto de vista de la "oferta" de servicios, cabe preguntarse: dónde ubicar los esfuerzos de capacitación? y por qué conductos canalizarlos? (o a quiénes deben dirigirse?). Esto será materia de discusión específica en el seminario y el autor presenta su experiencia recién

te al respecto -y su propuesta de cambio- en otra ponencia, a la que se remite al lector.

5. En el sistema de inducción y reclutamiento.

Para que la formación sea eficaz, debe obtenerse la participación de los más altos niveles jerárquicos de las EP y de sus organismos de coordinación y control, y eso no siempre se logra: es frecuente que los funcionarios a quienes va dirigido un programa designen (a último momento) para asistir a uno de sus subordinados. Los pretextos son siempre las urgencias y problemas cotidianos, pero en el fondo, esa falta de interés refleja limitaciones y defectos en las actividades de formación, ya sea en su contenido, en su imagen (que si no corresponde a la realidad indicaría un problema de comunicación) o en el sistema de reclutamiento.

Solucionar los problemas mencionados requiere generalmente un proceso lento que incluye la concientización de los protagonistas del sector de EP (y por supuesto, que se les ofrezca un "producto" apropiado, con las características propuestas más arriba). Para acelerarlo se nos ocurren algunas acciones posibles:

5.1 Incluir a las secretarías y ministerios de tutela en el proceso de reclutamiento de participantes para cursos y seminarios, de modo que se induzca a las EP a proponer realmente candidatos del nivel requerido.

5.2 Pero fundamentalmente, ir instrumentando las medidas (algun tipo de estímulos concretos al empresario público que se preocupe por su capacitación) y la filosofía necesarias para que la participación en acciones de formación se vaya convirtiendo en un factor importante para el progreso en la "carrera" directiva en el sector de EP.

5.3 Por último, los organismos de tutela (y los grupos o holdings de EP en caso de que existieran) deberían involucrarse directamente en el financiamiento de las actividades de formación (en proporción, por ejemplo, al número e importancia de las EP que coordinan).

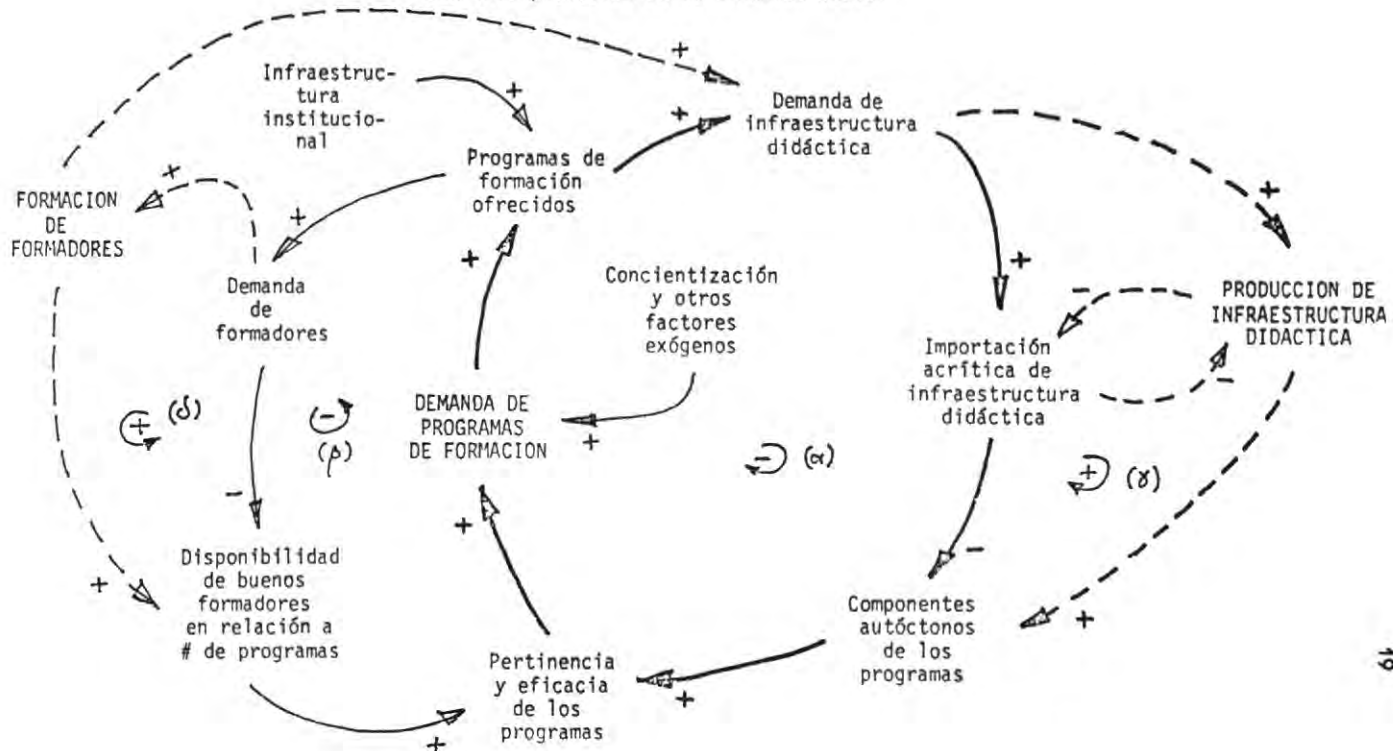
III. EL PAPEL DE LA INFRAESTRUCTURA DIDÁCTICA (14): UNA INTERPRETACIÓN CIBERNÉTICA.

Pueden desarrollarse programas de capacitación con estructura y contenidos óptimos para cada tipo de participantes, pero la disponibilidad de métodos y materiales didácticos apropiados y probados es un prerrequisito básico para el éxito de las actividades de formación.

Contar con currícula e instructores buenos es condición necesaria pero no suficiente, porque en nuestra área de capacitación la separación entre la enseñanza y el desarrollo de infraestructura didáctica es más nítida que en otras (15). En efecto, en la formación en gestión de EP industriales no basta con un buen programa, un buen maestro y un buen libro! (como podría ocurrir en campos más teóricos de las ciencias sociales); aquí los materiales y el método constituyen parte fundamental

Gráfica 1

La demanda de programas de formación y la
disponibilidad de infraestructura didáctica (y de formadores;
- Una interpretación de la dinámica causal -



del "mensaje".

Nos ocuparemos entonces primero del papel que la infraestructura didáctica desempeña en los sistemas de formación, y luego -en el capítulo siguiente- de las condiciones para la producción de la misma en los países de nuestra región.

1. Tendencias al deterioro de los programas de formación.

Qué efecto tiene la disponibilidad (o no) de una infraestructura didáctica acorde con la naturaleza y condiciones de las EP de cada país sobre la situación y perspectivas de los programas de formación? Para responder a este interrogante se plantea -en la gráfica 1- un esquema causal que se explica a continuación:

1.1 Se parte de la demanda de programas de formación (que es una variable exógena) que tiene una relación positiva (o directa) con el volumen de los programas de formación ofrecidos; el aumento de éste, a su vez, produce un aumento de la demanda de infraestructura didáctica. Sin ninguna "intervención voluntaria" en el sistema, ese aumento en la demanda suele producir en muchas instituciones un aumento de la importación acrítica de métodos y materiales (infraestructura) didácticos; y es to a su vez disminuye los componentes "autóctonos" (16) de los programas de formación. Los contenidos autóctonos están a su vez relacionados positivamente con la pertinencia y eficacia de los programas, es decir con su adecuación a las necesidades reales de formación y a los resultados concretos logrados; este último factor, a su vez, incide positivamente en el aumento de la demanda de programas de formación (17). Entre la pertinencia y eficacia de los programas y la demanda por los mismos, hay un factor interviniente -no incluido en la gráfica- que es la percepción que de los programas de formación tengan los decididores del sector de EP (los "clientes" de la formación). Esta percepción depende tanto de factores contextuales y coyunturales (como la cuestión de la dependencia tecnológica en general y también la propia formación de los decididores), como del contenido y resultados concretos de los programas; pero tarde o temprano la realidad se impone sobre las desviaciones perceptuales y entonces nuestra simplificación sería válida.

1.2 El subsistema descrito conforma un circuito (α) de retroalimentación negativa (un negative feedback loop), que muestra las tendencias entrópicas de los sistemas de formación en situaciones de dependencia tecnológica: por insuficiencia en la infraestructura didáctica, el aumento en la oferta de programas de formación puede conducir a un deterioro en su pertinencia y eficacia y éste a su vez a una disminución de la demanda de programas de formación (por lo menos de los dirigidos a las instituciones antes mencionadas) o a una nociva desviación de la misma.

1.3 La situación mostrada puede verse reforzada por otro circuito de retroalimentación negativa (β): el aumento en los programas de formación ofrecidos conduce también a un aumento en la demanda de formadores (o capacitadores), que a su vez disminuye la tasa de disponibilidad de buenos formadores en relación al número de programas de formación. Esta última variable, a su vez, está positivamente relacionada con una pertinencia y eficacia de los programas. Suponiendo una oferta estática de formadores, se conforma entonces otro feedback negativo, ya que

el incremento en la actividad de formación conduce, a través de una disminución en la calidad de los programas, a una disminución en su demanda.

2. La producción de infraestructura didáctica y la formación de formadores: dos estrategias de intervención imprescindibles para evitar las tendencias entrópicas detectadas.

Es indudable que se está dando actualmente una mayor concientización entre los protagonistas del sector de EP acerca de la necesidad de formación en gestión. Esta coyuntura favorable puede desperdiciarse si sólo actúan las tendencias negativas ya descritas. Dos tipos de intervención son necesarios para evitarlo: la producción de infraestructura didáctica autóctona y la formación de formadores, que en términos sistemáticos actuarían como sigue:

2.1 Dada la necesaria intervención voluntaria, la demanda de infraestructura didáctica estaría directamente relacionada con la producción de la misma (líneas discontinuas); ésta a su vez conduciría al incremento en los componentes autóctonos en los programas, conformando así un circuito de retroalimentación positiva (8).

2.2 En cuanto al factor humano, dado el mismo tipo de actitud intervencionista, el aumento en la demanda de formadores conduciría a un incremento en su formación, que a través de los pasos antes descritos mejoraría la situación, constituyendo otro positive feedback loop (9).

2.3 El resultado final de la estructura causal propuesta mostrará una dinámica de progreso en los sistemas de formación, su estancamiento o su degradación. En términos cibernéticos esto depende de la fuerza relativa de los circuitos de retroalimentación positivos y negativos que intervienen; en otras palabras, se trata de si podremos revertir las tendencias negativas detectadas, para lo cual es esencial que fructifiquen esfuerzos como los que se plantearán en este seminario. En todo caso, espero haber señalado claramente el papel central que desempeña el desarrollo de metodologías y materiales didácticos autóctonos (y de sus portadores humanos).

IV. ASPECTOS TECNICOS DE LA PRODUCCION DE INFRAESTRUCTURA DIDACTICA AUTOCTONA: LA INVESTIGACION APLICADA SOBRE GESTION DE EMPRESAS PUBLICAS.

Hoy como ayer el problema sigue siendo "(...) la generación y transmisión de tecnología administrativa que satisfaga las necesidades peculiares del sector público en países con sistemas socioeconómicos de transición (...) Hablar de generación además de transmisión implicará tocar el tema de la investigación en administración, sin la cual la actividad académica y de capacitación se transforma irremediablemente en una espiral descendente de repetición de esquemas cada vez más obsoletos, si es que alguna vez tuvieron algo que ver con nuestra realidad" (18) (como

se mostró en el capítulo anterior).

1. Los métodos y materiales necesarios.

Los materiales a utilizar resultan por cierto de la orientación y de la metodología didáctica utilizadas en la formación. Así, si ésta se enmarca en los dos primeros tipos de desviaciones identificados (en el punto 2 del capítulo I), los esfuerzos de formación pecarán de academicistas y serán vistos como relativamente estériles por los funcionarios en ejercicio, proporcionándoles a lo sumo una revisión del contexto general (además de un muy útil retorno a hábitos de estudio frecuentemente olvidados). La infraestructura didáctica reflejará ese tecnicismo y rechazará a los aspectos concretos de la gestión, al privilegiarse la conferencia magistral como método y utilizar una bibliografía que se diferencia poco de la de los cursos de economía y administración de la educación formal.

Si la desviación micro y privatista es la preponderante, la metodología pondrá énfasis en la práctica, pero con una visión tecno-burocrática del sistema global y -en cuanto a los materiales- una acentuación de la dependencia tecnológica que puede tornarlos irrelevantes (19).

El campo de la gestión, que debe estar orientada a la toma de decisiones y a la acción, presenta entonces problemas muy difíciles cuando se trata de la formación y el perfeccionamiento a nivel superior. Según se ha visto, la administración pública ha mostrado históricamente una inclinación al análisis teórico, a la emisión de juicios de valor, a la crítica de situaciones, y ha incluido muy poco de los componentes mencionados al principio. La disciplina se encontró entonces mal preparada para hacer frente a la irrupción de las EP como objeto de estudio y al interés creciente en los círculos académicos por ellas, y a las demandas urgentes de capacitación en ese campo por parte de los gobiernos. La gestión de EP constituye así un campo privilegiado para el desarrollo y la utilización de métodos de investigación y materiales didácticos nuevos.

Cuáles son las necesidades entonces? En un estudio publicado por la APDAC para los países asiáticos, se menciona como métodos de capacitación para los altos niveles directivos (senior and top managers), los estudios de caso, talleres (workshops), juegos de empresa (management games), los seminarios, las conferencias con discusión y los ejercicios prácticos (20). Y en una publicación del ICPE (21), se analizan, entre otros, los siguientes métodos de capacitación: el estudio de casos, el desempeño de roles (role playing), los juegos didácticos, los talleres, la conducción de reuniones de trabajo, el entrenamiento de sensibilidad (sensitivity training) y los grupos de trabajo.

Casi todos los métodos didácticos mencionados tienen en común su requerimiento de materiales didácticos autóctonos, verdaderamente dirigidos a las cuestiones relevantes y actuales de las organizaciones en que trabajan los participantes en la formación. Por supuesto que la selección y mezcla específica de métodos que se utilice debe basarse en los objetivos específicos que se persiguen con el programa, los perfiles de los participantes y las habilidades de los formadores, pero es claro que disponiendo sólo de los materiales usuales (teóricos, obsoletos y dependientes) no será posible su aplicación.

Entre los materiales didácticos necesarios (22) estarían entonces:

- a) información sistematizada sobre el origen y evolución de las EP principales
- b) indicadores de la significación económica del sector de EP
- c) Análisis de la estructura del sector (subsectores, organismos de tutela, grupos de EP)
- d) Análisis del sistema decisorio del sector (del nivel de la planeación global al de la estrategia de cada EP)
- e) Estudios de caso
- f) Análisis de problemas concretos de gestión.

El desarrollo de esos materiales requiere de la investigación aplicada y particularmente -a partir del inciso c)- del trabajo de campo, de lo que nos ocupamos en el siguiente apartado.

2. El trabajo de campo.

Un proyecto de investigación que se plantee la producción de algunos de los materiales mencionados, debe lograr una aproximación práctica al objeto de estudio, que puede basarse en el análisis organizacional y el enfoque estratégico. Es decir que -para su descripción y explicación- las EP son vistas como organizaciones complejas interactuando con un contexto turbulento; que la organización se entiende como una institución social, con sus aspectos superestructurales y su subsistema político; y que el estudio apunta a relacionar conductas y estructuras, y a plantear alternativas de estrategia.

Una cuestión a destacar aquí, es que la dinámica de la investigación aplicada en EP tiende (y esa ha sido nuestra experiencia) a borrar las fronteras entre análisis e intervención; entre formación, investigación y consultoría. El marco conceptual planteado lleva a transformar el análisis en prediagnóstico, y de éste a la opinión profesional hay un solo paso. En suma, se trata de una idea activa de la investigación (action research) y de involucrar en ella a los propios empresarios públicos (con técnicas como el autodiagnóstico).

Esa lógica de la investigación aplicada en el tema de la gestión de EP puede originar problemas en algunos países de la región, en que la formación no se ha diferenciado todavía mucho de la educación formal y en que la investigación sigue sujeta a criterios academicistas. Allí la separación entre teoría y práctica todavía predomina, y la falta de comunicación (y desconfianza mutua) entre académicos y funcionarios suele dificultar mucho el trabajo de campo.

En cuanto a las técnicas a utilizar, pueden mencionarse (23) las siguientes:

2.1 Las encuestas.

Si su diseño (las hipótesis a verificar) se despoja de toda frondosidad y no pierde de vista a su "consumidor" final (los sujetos de la capacitación), la tabulación de sus resultados puede proporcionar un material riquísimo e insustituible para la reflexión y discusión de los altos directivos de EP sobre temas tales como:

- los objetivos múltiples y conflictivos.
- los tipos de decisiones y niveles decisorios (estrategia y estructura),
- la estrategia empresarial en diversas coyunturas, y
- las diferencias en la percepción de los problemas (la comunicación inter e intra-organizacional).

La utilización de esta técnica implica la cuestión de la significación muestral y -por lo tanto- la necesidad de diferenciar al interior del sector de EP (es decir, de optar por una tipología).

Para tener una mínima garantía de validez, las encuestas de que hablamos deben ser administradas personalmente por un encuestador entrenado (y en nuestra experiencia -dependiendo del contenido- requieren de media a una hora de tiempo del funcionario encuestado).

2.2 Las entrevistas en profundidad.

Esta técnica puede complementar con éxito a lo anterior (y también ser incluida en un estudio de caso). Si se consigue obtener acceso a un director general de EP o a un alto funcionario de los organismos de tutela (y grabar y luego sistematizar la entrevista), se puede obtener un interesantísimo material para un seminario de discusión sobre la estrategia de las EP y la coyuntura del sector.

2.3 Los casos.

Por su importancia, se les dedica el apartado siguiente.

3. La problemática de los estudios de caso.

Los detalles acerca de cómo se produce un caso (cuáles pueden ser las fuentes, cómo se identifican las cuestiones relevantes o cómo se escribe concretamente) no se incluirán -como se ha dicho- en este documento (24). Lo que interesa aquí es la perspectiva en que debe situarse la obtención de cada caso y los problemas específicos que se presentan en el sector público.

3.1 En cuanto al origen de los casos, la situación óptima sería -obviamente- que cada institución de capacitación produjera sus propios casos, ya que ello permite una mejor articulación con los objetivos de la formación y un mejor desempeño de los instructores. Si la investigación aplicada no está incluida en las tareas de la institución, debería por lo menos haber producción local (o regional) de casos, para asegurar su pertinencia y relevancia.

3.2 Uno de los más graves problemas a superar es el acceso a las

fuentes de información en las EP. La relativa novedad de la técnica en América Latina, su poco uso en el sector público, las implicaciones políticas que se le pueden asignar, y la misma inestabilidad y alta rotación de muchos funcionarios, dificultan la tarea de crear la confianza mutua necesaria entre ellos y los investigadores.

3.3 Aunque parezca paradójico, es importante evitar la casuística en la producción y uso de casos en la formación en gestión de EP. El horizonte temporal de un programa de formación es mucho más corto que el de una licenciatura o un postgrado por lo que es más probable que los (pocos) casos que se utilicen impongan sesgos no previstos o efaticen indebidamente aspectos parciales de los currícula. Para evitarlo, hemos en distintas oportunidades ensayado soluciones (tanto en la producción como en el uso) como:

- a) Mezclar la técnica de casos con la de encuestas. Con ello se le puede dar una dimensión horizontal al contenido de un caso.
- b) Intentar el análisis comparativo de casos, incluyéndolo en la metodología para su producción.
- c) Pero fundamentalmente, construir una matriz para ubicar los casos que se escriban (o adquieran), en base a los objetivos didácticos de la actividad de capacitación y a una tipología de las EP del país. Aunque sólo se utilizara un estudio de caso en un seminario, debería estar claro (para los responsables y para los participantes) a qué aspecto del mismo va éste dirigido y con qué otros materiales didácticos se cubrirían los otros temas (o las otras celdas de la matriz).

Todo lo anterior conduce a la necesidad de establecer un programa para la producción y recopilación de estudios de caso (es decir, un proyecto de investigación aplicada).

3.4 Por último, unas palabras acerca de la escritura de los casos: si bien el problema parece general (el valor científico del análisis cualitativo se pone frecuentemente en duda y hasta se habla en E.U.A. de una crisis del estudio de casos (25), en nuestra región y tema tendemos particularmente a producir casos "pesados", de lectura (y uso) difícil y de estructura azarosa. Es necesario diseñar estrategias para su preparación (dentro de la matriz mencionada y del marco epistemológico propuesto) y me atrevería a proponer como una prioridad en este campo, la organización de seminarios-taller (workshops) para el entrenamiento de investigadores en la tarea.

4. Las técnicas de simulación.

Se incluyen aquí varias alternativas, que van desde las conductistas hasta los modelos experimentales más complejos.

4.1 La simulación de comportamientos (role playing).

Asumir el papel de un director de EP o funcionario de un organismo de tutela (y más aún "cruzar" o intercambiar los papeles entre ellos)

en un encuadre simulado, permite vivenciar algunas de las condiciones concretas, restricciones y contexto en el que se desarrollan sus tareas. Hemos utilizado con éxito, por ejemplo, la simulación de sesiones de consejos de administración de EP.

Para la producción del material didáctico necesario es fundamental (más aún que para los casos) contar con la colaboración de directivos de las EP, ya que se debería proporcionar a los participantes en la actividad de formación -en el caso mencionado- documentos similares a los que manejan los funcionarios reales en el consejo (una "orden del día" y sus anexos, por ejemplo).

4.2 Los modelos de simulación de gestión.

El propósito de la simulación de gestión es facilitar la comprensión de algunas de las relaciones complejas que ligan los recursos humanos, financieros y físicos de una empresa entre sí y con sus objetivos; y como condición y consecuencia de ello, proporcionar una base dinámica para la toma de decisiones y el análisis de sus resultados. Como directores de empresas, se les pide a los participantes que formulen y persigan estrategias consistentes en las áreas comercial, de producción y financiera. Esto debe hacerse en competencia con otras empresas y con la "naturaleza", y dentro del marco fijado por los organismos de control y por las políticas gubernamentales. Se configura así una situación de formación individual y grupal más eficaz que las tradicionales.

El autor y sus colaboradores (con el apoyo de PNUD) produjeron en 1980/81 el modelo "Independencia", de simulación de gestión estratégica de EP industriales. Se incluye aquí un breve comentario acerca del mismo, porque entendemos que es el primero de alto grado de complejidad desarrollado en Latinoamérica y también el primero en incorporar variables específicamente relacionadas con el sector público (26). El hecho de haber sido preparado íntegramente por nosotros lo convierte en tecnología dominada y transmisible, y le confiere posibilidades de generalización y adaptación que consideramos una de sus ventajas más importantes. La estructura del modelo, su "forma general", corresponde a la de la situación más frecuente de la intervención directa del Estado en los sectores productivos de países en vías de desarrollo (y que caracterizarían a la llamada "economía mixta"): EP en competencia con empresas privadas de capital nacional y con una fuerte importación, o con transnacionales; todas concurrendo a un mercado cuyos clientes incluyen a su vez esos tres tipos de empresas. Además, se da en ese contexto una importante intervención indirecta del Estado, a través de políticas que afectan diferencialmente a los diversos actores mencionados. Por último, los criterios de evaluación de resultados son múltiples y a veces conflictivos (aunque esto pertenece en parte al "software" del modelo).

En cuanto a los objetivos didácticos, el uso del modelo en programas de formación permite a los participantes diseñar y "ejecutar" estrategias alternativas para las EP, proporcionándoles la necesaria perspectiva temporal y ubicándolos respecto al sistema decisorio del sector público en relación a un sector industrial.

La producción y utilización del modelo "Independencia" tiene un importante "efecto demostración": ¡sí es posible en nuestros países el empleo de tecnología "dura" y de avanzada! Pero obviamente no significa la eliminación de los problemas estructurales que padecemos:

- a) Para desarrollar, mantener, mejorar y aprovechar modelos como el mencionado, es necesario contar con grupos interdisciplinarios (que incluyan especialistas en sistemas y simulación), lo que no siempre se les permite a las instituciones de formación, que en este campo sufren la competencia del propio sector público, que suele atraer a sus mejores elementos.
- b) En el aspecto del hardware (los equipos de computación), las carencias son también grandes: los investigadores tenemos muchas veces que trabajar sólo con terminales conectados a equipos remotos en los que la baja prioridad de acceso con que se cuenta impide todo esfuerzo sistemático.
- c) Por último, debe hacerse notar que si bien la técnica de los "juegos de empresas" está ampliamente difundida en instituciones académicas de Estados Unidos y Europa, su utilización en América Latina es todavía muy limitada, se hace en base a modelos importados, y es prácticamente inexistente en el campo de la administración pública.

Así, en este campo la dependencia tecnológica (y cultural) es aún grave. Hay ejemplos de instituciones de educación superior que han pagado muchos dólares por modelos de simulación importados que no responden a las necesidades locales, cuyo funcionamiento es desconocido y que para su utilización es necesario hacer viajar en cada ocasión a expertos desde Estados Unidos o Francia... Sin llegar a esos extremos, en otros casos los juegos funcionan pero no hay ninguna flexibilidad para -por ejemplo- modificar o adaptar su software. Y todo ello en lugar de apoyar la investigación en los países de la región, que como vemos, sí puede llegar a producir estos materiales didácticos sofisticados.

4.3 La modelización dinámica.

Como una etapa más avanzada que la anterior puede plantearse la producción de modelos experimentales que permitan "probar" alternativas de estrategia para las EP (o grupos de ellas) en combinación con alternativas de política pública (27). Se integrarían así los niveles global, sectorial y empresario en un instrumento útil para la formación y también para la formulación de políticas.

V. ASPECTOS INSTITUCIONALES E INTERINSTITUCIONALES DE LA GENERACION DE UNA INFRAESTRUCTURA DIDACTICA AUTOCTONA EN AMERICA LATINA: ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS.

Las cuestiones técnicas analizadas, sin embargo, no dan razón de todos los interrogantes. Por qué no hay más producción de métodos y materiales didácticos apropiados en nuestra región? Y por qué lo poco que se produce no se conoce ni distribuye bien? Parecería que reunirnos periódicamente (28) y formular declaraciones voluntaristas es importante pero no basta. Revisemos entonces algunos de los obstáculos institucionales a su perar y algunas de las posibles acciones para ello.

1. Los obstáculos para la producción y el intercambio.

A los problemas generales de la investigación y la enseñanza (29) en este nuevo campo de la gestión de EP (revisados en el capítulo I), hay que agregar otros específicos del tema que nos ocupa:

1.1 Falta de reconocimiento y apoyo a la investigación.

!Todavía no se sabe cuando un trabajo cumple los requisitos mínimos para calificar como investigación aplicada! En un inventario realizado hace dos años por el Programa Nacional Indicativo de Administración Pública (PRONIA, del CONACYT) en México, las instituciones de educación superior y organismos públicos relacionados con nuestra disciplina informaron sobre las investigaciones en curso. !El 80% de los "proyectos" incluidos no eran más que las tareas normales que una escuela debe realizar (como la revisión periódica de sus currícula) o informes preparados por funcionarios como parte del desempeño de su trabajo! Y en otros países no hay siquiera inventarios...

Esa falta de rigor en los criterios de calificación contribuye a esterilizar el poco financiamiento con que se cuenta para esas actividades (30) y a desalentar la investigación aplicada (y por lo tanto, la producción de material didáctico).

1.2 Falta de protección y jerarquización del trabajo académico.

Las enormes dificultades que se presentan para preparar y mantener investigadores en nuestro campo, dada la crisis permanente en que se desarrolla la producción intelectual en los países de la región, es de todos conocida. Pero el problema se agrava cuando los investigadores formados carecen totalmente de incentivos al ser frecuente que:

- las instituciones de educación superior remuneren mejor a los administrativos que a los investigadores, para los que hay topes salariales que impiden la retención de los mejores elementos,
- además de los problemas legales existentes, las propias instituciones de enseñanza y capacitación suelen no reconocer los derechos de autor de los académicos, lo que es aún más grave en un campo nuevo como el que nos preocupa, y
- por último, no existe todavía en América Latina un ámbito apropiado para la difusión del trabajo intelectual en nuestra área, ni para la circulación de los materiales didácticos que se produzcan (31).

1.3 Enfoques burocráticos para la transferencia de tecnología didáctica.

El intercambio de materiales didácticos entre instituciones de un mismo país y entre éstas y las de los demás, es imprescindible para el avance (o el lanzamiento) de los programas de capacitación en la región. Pero hasta ahora el enfoque dado al intercambio por muchas instituciones ha sido rígido y formalista: la cooperación se basa en acuerdos negocia-

dos entre dirigentes o funcionarios, y no tiene en cuenta las condiciones reales para la transferencia de tecnología. En esos convenios superestructurales no participan los productores de materiales didácticos y sus derechos no suelen ser reconocidos, lo que contribuye a su desaliento y desinterés por los mismos.

2. Algunas propuestas de acción.

Qué hacer? Pues actuar con realismo sobre las causas de los problemas... Si bien salir del subdesarrollo y la dependencia implica acciones políticas más que administrativas, hay en nuestro campo específico de acción algunas posibilidades de mejorar la situación, con medidas como las que se proponen a continuación (y otras que seguramente surgirán de las discusiones).

2.1 UN COMPROMISO SOBRE DERECHOS DE AUTOR.

Las instituciones de capacitación podrían en esta misma reunión discutir la forma de llegar a un reconocimiento de la propiedad intelectual sobre los métodos y materiales didácticos en el área de gestión de EP industriales, que constituyera una base para atraer el interés de los investigadores hacia la generación de una infraestructura didáctica autónoma.

2.2 UN DISPOSITIVO INSTITUCIONALIZADO PARA EL INTERCAMBIO DE MATERIALES DIDACTICOS.

Partiendo del reconocimiento preconizado en el apartado anterior, podría tener más éxito que en intentos anteriores, la idea de crear una especie de clearing house para el intercambio de esquemas conceptuales, estudios de caso, modelos de simulación, etc. Además del respeto a la propiedad intelectual, ese organismo debería evitar hegemonías y trabas burocráticas, en suma, disfrutar de una relativa autonomía.

2.3 UNA PROPUESTA DE "SALTO TECNOLÓGICO": LA CREACION DE UNA RED PARA LA UTILIZACION DE MATERIALES VIDEOGRABADOS EN AMÉRICA LATINA.

Es cierto que muchas instituciones de la región no cuentan todavía -por ejemplo- ni con retroproyectores ni con facilidades adecuadas para la reproducción de materiales, pero no por ello debemos adherirnos a un concepto de "tecnología adecuada" que podría consolidar el atraso de la infraestructura didáctica en nuestro campo. Por eso hablo de la posibilidad de un "salto tecnológico", que consistiría en pasar directamente a la utilización de videograbadoras y circuitos cerrados de televisión.

Si se pudiera constituir en América Latina una red de instituciones de formación en gestión de EP que contaran con las instalaciones de equipos mencionados (32), y dada una metodología didáctica adecuada, se habrían posibilidades inéditas y casi ilimitadas para la difusión e

Intercambio de materiales didácticos. La producción de infraestructura para la formación de empresarios públicos recibiría un gran empuje gracias a esos canales rápidos y eficientes para su distribución y se lograrían economías de escala a nivel regional, mediante la utilización conjunta de modelos, casos, desarrollo de temas específicos, conferencias de expertos, etc.

2.4 La formación de formadores e investigadores en el campo de la gestión de EP.

Aquí sólo resta adherirse a las exhortaciones realizadas por ONUDI y otros organismos de Naciones Unidas, por el ICPE y por nuestras propias instituciones, acerca de la necesidad de medidas concretas en cuanto a seminarios, cursos, becas e intercambio a nivel regional.

El autor, por su parte, habiendo detectado en México la falta de una "masa crítica" de investigadores que permita un movimiento autosostenido en la enseñanza y la capacitación, propuso ya en 1980 a los centros académicos del país un sistema "medieval" de entrenamiento en el trabajo para investigadores en administración pública (33).

N O T A S

1. Personalmente utilizo el concepto de "formación", cuando se trata de los altos niveles gerenciales. Prefiero este término al de "entrenamiento", que a diferencia del inglés training, se refiere más en español al aprendizaje en el lugar de trabajo; y también al de "capacitación", más conectado con conocimientos específicamente técnicos y con niveles organizacionales más bajos.

La formación se distingue también -aunque está íntimamente ligada a ella- de la educación formal (pre-universitaria, de nivel licenciatura o de postgrado), que provee los profesionales y técnicos que luego la empresa debe adaptar y entrenar.

En la convocatoria a esta reunión se ha preferido, sin embargo, el término "capacitación", por lo que luego de estas aclaraciones se lo utilizará indistintamente con el de "formación".

2. UNIDO: Co-operation among the developing countries in the field of human resources development, (Mimeo), Bucarest 1982, p.9.
3. En los que se profundiza la intervención directa del Estado en la economía (el "Estado Empresario" y omnipresente).
4. Al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México julio de 1974.
5. Barenstein, Jorge: "Objetivos de la capacitación en administración pública en México a nivel de postgrado", Ensayos para discusión AP/1, CIDE, México, abril de 1976.
6. El autor se ocupa específicamente de las EP industriales y desarrolla una tipología que las comprende en Barenstein, Jorge: La gestión de empresas públicas en México, CIDE, México 1983, Cap. III.
7. Las relaciones entre los perfiles "demandados" y "ofrecidos" de administradores públicos y las características implícitas en los modelos didácticos prevaletentes en las instituciones de educación superior, han sido analizadas por el CLAR para varios países en América Latina y por el autor para el caso de México (en Barenstein, Jorge: Los administradores en el sector público mexicano, Ensayos del CIDE, Colección Administración Pública No. 2, México 1982, 2a. Edición).
8. Barenstein, Jorge: P. cit. (1983), p. 35.
9. Que ya ha sido convalidado en la práctica; fue presentado por primera vez en Barenstein, Jorge: "El estudio de las empresas públicas: estrategia de la investigación e investigación de la estrategia", ponencia presentada a la Mesa Redonda sobre Empresas Públicas en América Latina, organizada por la ALAP, en México, noviembre de 1978; y puede consultarse en Barenstein, Jorge: Op. cit. (1983), Cap. II.

10. El concepto de gestión estratégica permite integrar los insumos interdisciplinarios y sirve de puente entre el nivel de las políticas públicas y el de las decisiones empresarias.
11. Para un análisis de las diferencias entre EP industriales y empresas privadas, ver Barenstein, Jorge: Op. cit. (1983), Cap. VIII.
12. Este enfoque consiste en partir del fenómeno de las EP como se da en la actualidad y sus aspectos más relevantes desde el punto de vista de aquellos que tienen capacidad decisoria respecto al mismo (y fundamentalmente de los sujetos de la capacitación), más que de su análisis y explicación desde una ortodoxia teórica. Se trata de comenzar con la realidad para llegar luego a los modelos.

El concepto de "cuestiones" corresponde al de issues en la literatura anglosajona sobre políticas públicas.
13. BARENSTEIN, Jorge: Op. cit. (1976) y Op. cit. (1982).
14. El concepto de "infraestructura didáctica" comprende tanto la metodología como los materiales necesarios para la capacitación. En un sentido amplio puede incluir también la disponibilidad de instructores (formadores).
15. Entre las diversas causas de esa situación se pueden mencionar la necesidad del trabajo de campo y de tecnología "dura" para el desarrollo de materiales didácticos (sobre lo que se volverá más adelante) y el carácter part-time de la dedicación de muchos de los capacitadores (lo que puede ser positivo en cuanto a su conocimiento de la realidad de las EP, pero suele impedirles toda actividad de investigación).
16. Aplicaremos este calificativo (utilizado en los documentos que hemos recibido de ONUDI) a aquellos métodos y materiales que han sido desarrollados en los países de la región, teniendo en cuenta las características de sus EP, o aquellos importados que han pasado por un proceso de revisión crítica y adaptación.
17. Consideramos aquí, obviamente, sólo la demanda dirigida a los "centros de excelencia" de los cuales nos ocupamos en este seminario, ya que hay otra demanda que se dirige a instituciones de fuera de la región, y otros que -aunque por razones espurias- aceptan programas que no cumplen con mínimos requisitos de seriedad.
18. BARENSTEIN, Jorge: Op. cit. (1976), p.3.
19. La utilización en cursos para empresarios públicos -por ejemplo- de estudios de caso traducidos del inglés y correspondientes a la operación de las grandes corporaciones privadas de los países desarrollados, puede no conducir a discusiones muy pertinentes...
20. Iglesias, Gabriel U; S. Chandra y M. Salazar, (Editores): Training public enterprise managers, APDAC, Malasia 1980, pp. 105 y 120.

21. Mozina, Stane: Methods and programmes of management training, en Mozina, Stane (Editor): Management and training in public enterprises, ICPE, Yugoslavia 1979, pp. 10/32.
22. Por supuesto, además del marco conceptual del que ya se habló; de los materiales teóricos provenientes de la economía, la ciencia política y las demás disciplinas; y de los instrumentos correspondientes a áreas específicas de la gestión (como ventas o análisis financieros).
23. Ni los objetivos y alcance de este documento, ni el nivel de los colegas a quienes va dirigido, ameritan ocuparse aquí de los aspectos instrumentales de la producción de materiales (i.e. de cómo se hace una encuesta o escribe un caso). Creo que basta con planear las técnicas necesarias y la lógica y dificultades de su utilización.
24. Pueden consultarse al respecto los numerosos artículos escritos por los iniciadores de esta técnica en Harvard (distribuidos por el Intercollegiate Case Clearing House, Soldiers Field, Boston, Mass. 02163).
25. Ver Yin, Robert K. : The case study crisis: some answers, en Administrative Science Quarterly, marzo 1981; con quien coincidimos en las posibles soluciones.
26. En él las EP se caracterizan y diferencian operativamente de las privadas y las decisiones de política pública son más variadas y complejas que las generalmente incluidas en los juegos de empresa de origen norteamericano y europeo, y está prevista además su expansión en una segunda versión del modelo.
27. El autor, en colaboración con colegas españoles, ha formulado un proyecto de investigación en esta área, que intentaría la conjugación de las técnicas de simulación de gestión con las de la dinámica de sistemas.
28. Como en esta ocasión y en el seminario internacional que convocó a algunas de las mismas instituciones en México en febrero de 1981, con el auspicio del PNUD, DCTD y el Departamento de Administración Pública del CIDE.
29. Entre los que hay que destacar la falta de investigadores en administración pública.
30. Al dirigirlo a proyectos ficticios o a organismos que no lo necesitan, en lugar de apoyar la constitución y fortalecimiento de equipos locales de investigación.
31. Como podrían ser -para los estudios de caso- las organizaciones existentes en Estados Unidos y Francia.
32. Que deberían ser estandarizados, en principio con equipos semi-profesionales de 3/4", para permitir el intercambio, y cuyo costo no es prohibitivo para muchas de las instituciones (que cuentan con apoyo estatal).
33. Barenstein, Jorge: Op. cit. (1982), pp. 203/205.

SUMMARY

THE TRAINING OF PUBLIC MANAGERS IN LATIN AMERICA TOWARDS BUILDING A DIDACTIC AND AUTOCHTHONOUS INFRASTRUCTURE: SOME GUIDE/LINES FOR DISCUSSION

Jorge Barenstein

This document was submitted on behalf of ICPE at the Seminar on Planning and Development of Training Services at Industrial Public Enterprises in Latin America, held in Bogota, Colombia in 1983 under the joint sponsorship of UNIDO, CLAD, ICPE and ESAP. Diagnosing the current status of training in industrial public enterprises implies consideration of several elements such as: 1) Public administration's disciplinary specificity, which is hard to define primarily because of the intrinsic nature of the subject-matter of the study, viz. the operation of state apparatuses and their interaction with the structures of civil society; and 2) Deviations in research and teaching: normativism, macroanalysis and microanalysis, and privatism. As a result, at times the public aspect of enterprises is highlighted in programmes at the expense of entrepreneurial aspects, while some other times it is the management aspect which is emphasized to the detriment of the socio-political and economic aspects as well as those concerning the validity of the models and instruments employed. This situation calls for innovating training strategies through basic changes in the approach to such activities. Changes should include: the area of epistemology (addressing the matter in an integrated as well as multidisciplinary manner; analysing at various levels and stressing the historic relativity of the issues under review); be related to orientation (acknowledging the public enterprises' essential role in the accomplishment of government objectives within national projects); be related to didactic methodology, the institutional aspects of training and the induction and recruiting systems. A prime requirement for successful training activities is the availability of approved and test-proven didactic methods and materials; this in turn requires the availability of a didactic infrastructure as well as of activities aimed at trainers' training. To this effect, the production of such infrastructure involves generating and transmitting a management technology designed to meet the particular requirements of the public sector in countries having transitional socio-economic systems. Furthermore, certain technical aspects must also be considered, viz. the necessary procedures and materials, the range of action, the problems involved in case studies, the simulation techniques, and the establishment of dynamic patterns. Generating an indigenous didactic infrastructure in Latin America may come up against various institutional or interinstitutional factors, including: 1) Lack of recognition of and support for research; 2) Lack of protection and standing to be given to academic work; 3) A bureaucratic approach to transfer of didactic technology. Despite these obstacles, some specific actions liable to improve the situation are worth mentioning: 1) Copyright agreements to draw the researchers' interest toward generating an autochthonous didactic infrastructure; 2) An institutionalized mechanism for didactic material exchange; and 3) The establishment of a network in Latin America for the use of video-recorded material, which would involve a veritable "technological leap forward". J.G.

" O P T I M A "

EL ENFOQUE DEL CENTRO INTERNACIONAL DE EMPRESAS
PUBLICAS PARA PAISES EN DESARROLLO (CIEP) PARA
UNA GESTION AUTO-GENERADA DE LAS EMPRESAS PU-
BLICAS.

PRÁXY FERNANDES

Para el momento en que el autor el
boró el presente trabajo, se desem-
peñaba como Asesor Principal de Na-
ciones Unidas en el Centro Interna-
cional para Empresas Públicas de Paí-
ses en Desarrollo (CIEP)

Fernandes, Praxy

OPTIMA: An ICPE approach to Self-reliant public enterprise management/ Praxy Fernandes // En: Public Enterprise...- Ljubljana...- Vol. 2 Nº 2 (1981); pp. 5-12.

El establecimiento del ICPE ha creado muchas esperanzas y expectativas en el mundo en desarrollo. La creación misma de la institución por la iniciativa conjunta de los países en desarrollo, el apoyo entusiasta que ha recibido de sus 33 países miembros y de varios otros países participantes no miembros, la asistencia y guías que el Centro ha obtenido de las agencias de la familia de Naciones Unidas, la ayuda que ha recibido generosamente de países industrializados amigos, y, sobre todo, el alto apoyo político y respaldo que le ha dado al Centro el Movimiento de los No-Allenados y el Grupo de los 77, son todos ellos indicativos de la trascendencia de esta institución y, a su vez, de la importancia de las empresas públicas en la vida del Tercer Mundo. En la mente de los formuladores de políticas, planificadores, líderes políticos y administradores del mundo en desarrollo, existe hoy la comprensión pragmática de que es simplemente inadecuado crear y expandir el universo de las empresas públicas. Lo más importante es asegurar que estas empresas funcionen a altos niveles de eficiencia y sean instrumentos positivos para el cumplimiento de una amplia gama de responsabilidades financieras, comerciales, sociales y económicas.

Existe el peligro, y ciertamente un peligro vivo, que ICPE pueda llegar a ser solo una institución internacional más, la cual lleve a cabo los tradicionales tipos de seminarios, talleres, reuniones de expertos y encuentros internacionales, que organice los clásicos cursos de capacitación en gestión, que provea asistencia de consultoría de vez en cuando y que promueva publicaciones e información. Ciertamente, actividades de este tipo son válidas y útiles, y estamos conscientes del hecho de que estas actividades son ejecutadas por un gran número de instituciones en todo el mundo a nivel internacional, regional y nacional. Cuál puede ser entonces la contribución específica y especializada del Centro Internacional como el único punto focal de empresas públicas y para crear una institución viva de real significado para los países en desarrollo, hemos seguido conscientemente algunos principios básicos que apoyan nuestra estrategia y metodología.

Nuestras áreas de programas están estructuradas en una manera multidisciplinaria, es decir, intentan integrar investigación, capacitación, consultoría e información, y no vemos estas actividades como compartimientos separados. La investigación da lugar a la capacitación y ésta a la consultoría e información, apuntalando el sistema total.

Nó habrá una sobre-concentración de actividades dentro del Centro mismo. La actividad estará dispersa a través del mundo en desarrollo para crear un sentido de participación e involucramiento de todos los países, instituciones, empresas, expertos, funcionarios gubernamentales y, en consecuencia, la generación de un movimiento total, si se puede utilizar ese término, de comprensión de las empresas del sector público y un impulso al mejoramiento de sus desempeños.

Mientras nosotros examinamos los problemas conceptuales, intentaremos construir los conceptos en base a realidades con una comprensión sensible a la variedad fascinante de situaciones ambientales en los diferentes países en desarrollo.

El programa estará orientado a la acción y a los resultados. El último análisis, el test de validez del ICPE y la evaluación de su desempeño se hará en referencia a la asistencia que pueda brindar directa o indirectamente a la vasta familia de empresas públicas en los países en desarrollo para hacerlas instituciones eficientes que contribuyan al progreso y desarrollo nacional.

En la búsqueda de estrategias, metodologías y enfoques que tengan presente estas muy saludables aunque muy difíciles proposiciones, nosotros en el Centro hemos estado buscando instrumentos específicos para trasladar las ideas en acción. El primero de estos instrumentos, que ha sido diseñado, concebido y ahora operacionalizado por el Centro a través de las actividades internas del ICPE, es el enfoque que describimos como OPTIMA.

La palabra OPTIMA transmite en sí misma una connotación -una connotación inequívoca- de búsqueda de la excelencia. OPTIMA es un acrónimo por rendimiento óptimo a través de Acción de Gestión Interna. Está es una fase significativa e intencionada. Dentro de ella yacen dos ideas vitales:

- la idea de buscar una mejora del rendimiento
- bucar tal mejora del rendimiento a través de un proceso de auto-confianza.

La búsqueda del mejoramiento del rendimiento envuelve varios parámetros, tales como la definición de lo que significa rendimiento y lo que son los criterios e indicadores de rendimiento los cuales evidentemente podrían variar de país en país o, para el caso, de empresa en empresa; luego, el diseño de sistemas, métodos, estilos de gestión, que pueden alcanzar el rendimiento deseado, y finalmente, la creación de un sistema de evaluación por el cual pueda determinarse si se alcanzó el rendimiento deseado. En lo que concierne a la segunda idea, creemos que en última instancia la solución de los problemas de los países en desarrollo descansan en la gente que vive en esos países. Nosotros no descartamos la necesidad y la posibilidad de asistencia de agentes externos pero la solución real solo puede ser encontrada a nivel nacional. Por consiguiente, el propósito total de OPTIMA, no es proveer una muleta a las empresas públicas sino capacitarlas para pararse erguidas y desarrollar un sentimiento de auto-confianza. En resumen, OPTIMA actuará como un catalizador para generar un proceso interno de solución de problemas toma de decisiones y capacidad para una mejor ejecución.

Antes de intentar formar los instrumentos específicos de mejoría de rendimiento, OPTIMA se planteó dos preguntas más bien elementales:

Pregunta No. 1:

Cuál es el significado de efectividad?

Pregunta No. 2:

Cuales son los parámetros especiales dentro de los cuales funciona la empresa pública?

La búsqueda de efectividad.

Procurar eficiencia y efectividad es una búsqueda de todas las instituciones públicas o privadas, y aún de los gobiernos:

Cuál es, entonces, el significado de eficiencia y efectividad? Es posible desagregar los factores que contribuyen a la efectividad? OPTIMA cree que lo es y, en el enfoque de OPTIMA, se identificaron siete factores prioritarios como básicos para la búsqueda de efectividad. Estos siete factores son:

Factor 1:

Auto-realización. La búsqueda de los valores característicos y la personalidad de la institución y su lugar en el sistema nacional y también la búsqueda del rol y lugar de cada individuo dentro de la institución.

Factor 2:

Armonización. El elemento crítico del trabajo de grupo y de la coordinación.

Factor 3:

Optimización -el uso más efectivo de hombres, materiales, máquinas y dinero.

Factor 4:

Direccionalidad. Claridad de objetivos y metas.

Factor 5:

Creatividad. La existencia de un espíritu de innovación, adaptación y deseo de cambiar.

Factor 6:

Ambientalización. Las delicadas interconexiones que la institución tiene con los elementos externos y, finalmente,

Factor 7:

Humanización. Que reconoce el principio de que la efectividad de la institución depende, en última instancia, de la efectividad de los individuos.

Es una creencia de OPTIMA que la fortaleza o debilidad, la efectividad o ineffectividad de cualquier institución - pública o privada - puede ser atribuida a la existencia o ausencia de uno o más de estos factores. Por consiguiente, OPTIMA se basa en la promoción constructiva de los siete factores en la búsqueda de la efectividad.

Los Parámetros de la situación de la Empresa Pública.

Es absolutamente cierto que hoy existe un cuerpo de conocimientos sustantivos en materia de gestión; hay escuelas de gestión, hay una completa multitud de literatura sobre gestión. Pero uno se siente incómodo, porque este fondo de conocimientos se ha originado esencialmente en los países industrializados y ha sido enmarcado en la situación clásica del empresario privado.

Es necesario primero, entender la situación de los países en desarrollo, la cual es muy diferente de la del mundo industrializado y, segundo, apreciar la diferencia entre la situación de la empresa pública y aquella de la empresa comercial clásica. OPTIMA ha intentado esbozar los factores que envuelven el medio ambiente de las empresas públicas y ha

desarrollado un concepto descrito como PEPPER (*) el cual es un acrónimo para sus parámetros de la situación de la empresa pública como sigue:

Objetivos pluralistas y metas multidimensionales.
Influencias del medio ambiente.
Opinión pública.
Propiedad.
Control externo.
Relaciones e interenlaces.

Cada uno de estos factores "PEPPER" crea una situación muy especial para las empresas públicas. La multidimensionalidad de las metas de las empresas públicas genera una situación más bien compleja en la cual se espera que la institución sea por una parte una empresa comercial que sirva objetivos financieros y comerciales y, por otra parte, un instrumento de política nacional que sirva a una variedad de metas socio-económicas. La influencia del medio ambiente en las empresas públicas es muy fuerte. Se espera que ellas reaccionen positivamente a una cantidad de grupos de intereses, comunidades locales, sindicatos, consumidores, protección del medio ambiente y la sociedad futura. La opinión pública juega un papel importante en la confianza y en la apreciación del funcionamiento de las empresas públicas. El principio de propiedad implica que las empresas públicas serán juzgadas no sólo por sus resultados finales sino también por la manera en que los resultados son alcanzados. Los controles externos surgen porque una porción substantiva de la toma de decisiones de gestión yace fuera de los pasillos de las empresas públicas y es ejercida por la autoridad gubernamental. El delicado asunto de las relaciones e interenlaces es de suprema importancia para las empresas públicas e involucra comprender sus relaciones con otras empresas públicas, con el sector privado y con el gobierno mismo. Es la creencia de OPTIMA que la búsqueda de efectividad en las empresas públicas debe tomar en cuenta estos parámetros especiales dentro de los cuales ellas trabajan, los que ciertamente distinguen la operación de las empresas públicas de aquella de las empresas privadas. El reconocimiento de esta distinción y la incorporación de estos factores dentro del sistema de gestión de las empresas públicas, acrecentará la capacidad de iniciativa del sector público.

OPTIMA - Un paquete de instrumentos.

Teniendo en vista los factores de efectividad y los elementos PEPPER, el Centro ha proyectado un paquete de instrumentos que constituyen el corazón del enfoque de OPTIMA. Este paquete ha sido diseñado a través de los esfuerzos conjuntos de los Servicios de Consultoría de ICPE y el Proyecto de ICPE sobre planificación en empresas públicas. Los instrumentos que OPTIMA recomienda son:

- Planificación corporativa
- Planificación de interenlace
- Un sistema organizado de evaluación de ejecución.
- Reestructuración organizacional, estilos de gestión y desarrollo de recursos humanos.
- El desarrollo de habilidades para resolver problemas.
- Auto-confianza y el uso instructivo de la consultoría.

(*) Nota del Traductor: PEPPER es el acrónimo correspondiente a la versión original en idioma inglés.

Estos instrumentos están estrechamente entrelazados unos con otros y tienen que ser usados como un paquete. Examinemos brevemente los elementos que componen cada instrumento.

Planificación Corporativa.

Es muy cierto que el instrumento de planificación corporativa es de uso popular en los países industrializados, particularmente en las empresas privadas. Se le considera hoy día un selecto instrumento de crecimiento y desarrollo. Se podría muy bien argüir que el sistema de planificación corporativo diseñado para las empresas privadas en los países industrializados, podría ser usado por empresas públicas. Lo dudamos. Sentimos que es necesario remodelar el instrumento de planificación corporativa teniendo en vista las muy especiales condiciones del medio ambiente y los niveles de desarrollo de los países en desarrollo y, más aún, teniendo en mente los parámetros especiales dentro de los cuales funciona la empresa pública. De ahí que el enfoque de planificación corporativa para empresas públicas necesita ser modificado, adaptado y reformulado para adaptarse a las necesidades de las empresas públicas en los países en desarrollo.

Sin embargo, algunos de los principios cardinales son, por supuesto, aceptables. Sucintamente:

- que se busque identificar el carácter y la personalidad de la institución;
- que se tome una perspectiva de largo plazo de sus operaciones;
- que se intente proyectar estrategias y técnicas compuestas;
- que se defina con mayor claridad los objetivos y las metas de la institución;
- que se examine las fortalezas, debilidades, recursos y otros factores disponibles de la institución;
- y finalmente, que se intente utilizar de manera coherente la variedad de disciplinas de gestión involucradas en la gestión de las empresas públicas.

Estas disciplinas administrativas, comúnmente entendidas, incluyen: planificación de inversiones, planificación financiera, planificación de producción y productividad, planificación de materiales, planificación de recursos humanos y planificación de comercialización.

Se observa que en varios países en desarrollo se preparan planes para estas disciplinas individuales por los distintos departamentos. Lo que falta con frecuencia, es el sentido de integración y cohesión de estos planes, que muestre la personalidad de la empresa. Además, se nota claramente que los planes no son concebidos y desarrollados a través de la iniciativa de las empresas. Parecen fluir de proyecciones nacionales, de las autoridades de planificación nacional y por eso, las empresas públicas tienden a ser vistas como ejecutoras de partes de los planes nacionales. Tercero, hay una tendencia a tomar una perspectiva de planificación de muy corto plazo -los planes de producción, de mercadeo, de materiales, se hacen de año en año, introduciendo así un grado de "ad-hocismo" y de "apagafuegos" en la solución de problemas.

OPTIMA propugna un enfoque de largo plazo y- lo que es de importancia cardinal - el desarrollo de capacidades empresariales y de planificación dentro de las empresas mismas.

Planificación de interenlace.

Muy conectado con el concepto total de planificación corporativa está el asunto de los interenlaces. Las empresas públicas no son islas de trabajo aisladas; tienen estrechas interrelaciones con otras empresas públicas, pueden obtener sus insumos de otras empresas; pueden vender los productos a otras empresas. Hay así un interenlace de inversión, un interenlace de producción, un interenlace de comercialización y un interenlace de precios.

Hay entonces interenlaces con el sector privado, interenlaces con el sector público, interenlaces con las instituciones públicas y sobre todo, un interenlace delicado y significativo entre los planes corporativos de las empresas y los planes nacionales de perspectivas más amplias. Este segundo instrumento, la planificación de interenlace, es, por consiguiente, de suprema importancia y hemos encontrado en numerosos estudios de casos que el derrumbe de la gestión de las empresas públicas y la causa de muchos de sus problemas pueden ser atribuidos a las fallas de los sistemas de interenlaces.

Un Sistema Organizado de Evaluación de Ejecución.

Ningún grado de planificación financiera funcionará a menos que esté acompañado y vinculado a un conjunto predeterminado de criterios de ejecución y a mecanismos profesionalmente establecidos de evaluación de ejecución.

Por lo tanto, OPTIMA recomienda el desarrollo de estos criterios y mecanismos como partes de un enfoque total. Los criterios deberían incluir:

- indicadores de producción
- indicadores financieros y comerciales
- indicadores de comercialización, e,
- indicadores socioeconómicos.

Reestructuración Organizacional, Estilos de Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos.

Sentimos que esto es también parte intrínseca del juego. La estructura de la organización, la constitución de su Consejo de Directores, la distribución y delegación de poderes, los sistemas de toma de decisiones, los estilos de gestión, juegan frecuentemente un papel enorme en la eficacia de las empresas públicas. Estas necesidades deben ser constantemente examinadas, revisadas y afinadas. Qué clase de estilos de liderazgo se están construyendo? Hay sobre-burocratización de procedimientos? Se está haciendo un intento consciente para introducir estilos participativos de gestión que involucren a todos los administradores y trabajadores? Finalmente, es en este contexto donde el problema del desarrollo de los recursos humanos juega un papel significativo. OPTIMA cree que la dignidad y autorespeto de los administradores y trabajadores de las empresas públicas debe ser reforzado y estimulado ya que constituirá la contribución más importante hacia el mejoramiento de la eficiencia.

El desarrollo de las habilidades para resolver problemas.

El arte de resolver problemas es ahora tema de un considerable volumen de literatura actual. Lo que se necesita hacer en el contexto de los instrumentos de OPTIMA es que los países en desarrollo y las empresas individuales busquen introducir dentro de sus empresas, estilos de toma de decisiones que sean positivos y que estén destinados a identificar y solucionar problemas. Esto es más fácil decirlo que hacerlo.

La resolución de problemas envuelve varias etapas críticas tales como:

- darse cuenta del problema;
- identificación de la naturaleza del problema;
- análisis del problema y desarrollo de soluciones alternativas;
- evaluación de las soluciones alternativas, sus puntos fuertes y sus debilidades;
- elección de la solución óptima y la toma de decisión;
- implementación, seguimiento y revisión.

El ciclo completo es continuo. La importancia del seguimiento y la revisión surge porque la evaluación temprana de lo que es una solución óptima está basada en supuestos formulados en un momento dado y estos supuestos necesitan ser verificados y vueltos a verificar a la luz de circunstancias siempre cambiantes.

Auto-Confianza y Desarrollo de la Consultoría Interna.

Finalmente, ya que OPTIMA persigue el desarrollo de auto-confianza y auto-afirmación, busca alcanzar una situación en la cual las empresas se puedan mantener en sus propios pies. Esto no significa que la consultoría esté totalmente excluida. Ciertamente, consultoría puede necesitarse en caso de requerimientos tecnológicos sofisticados, en el caso de problemas inmanejables y en casos cuyo propósito sea comparar experiencias. Nosotros no recomendamos que las empresas públicas se desarrollen como instituciones completamente auto-generadas. Sin embargo, el principal empuje de la planificación corporativa, la búsqueda de interrelaciones, la reestructuración organizacional, el desarrollo de estilos de gestión, los sistemas de resolver problemas, deben venir desde dentro de las empresas.

Para este propósito, las empresas podrían establecer unidades internas de resolución de problemas, productividad y otros. Por su parte, el sistema completo debería ser construido de forma tal que constituya un sistema de resolución de problemas.

Operacionalización de OPTIMA.

La metodología tradicional para promover nuevas ideas, nuevos sistemas, nuevas maneras de hacer cosas, es publicar manuales, pautas, libros sobre sistemas y colocar estos instrumentos a disposición de los países o empresas usuarias. Sin duda, esta metodología tiene una cierta validez y el centro, como parte de su estrategia, se propone producir, en el curso de los próximos años, una serie de manuales interrelacionados sobre planificación corporativa, evaluación de ejecución, desarrollo de recursos humanos, capacitación, etc.

Sin embargo, OPTIMA no está totalmente satisfecho con este enfoque y se está embarcando en una audaz e innovativa estrategia para la operacionalización de los instrumentos propuestos.

La razón para esta decisión es que realmente no se puede producir manuales y pautas ya listas de aplicación universal a todos los países, todos los climas, y toda clase de empresas. Evidentemente, las estrategias tienen que estar relacionadas a las circunstancias locales.

Segundo, la producción de manuales debería estar basada en experiencias programáticas y en situaciones de la vida real, las cuales requieren ser documentadas en la forma de estudios de casos. Tercero, la única forma de poner a prueba la relevancia, validez y autenticidad de cualquier programa nuevo para mejorar la ejecución es que la institución que lo propone se involucre directamente en la implementación de dicho sistema.

Por lo tanto, hemos decidido llevar a cabo una serie de ejercicios de OPTIMA en países en desarrollo con la colaboración de instituciones de dichos países que están comprometidas en la investigación de campo, capacitación y consultoría "vis-á-vis" las empresas públicas. La estrategia para estos ejercicios cubre tres fases:

Fase 1.

Un equipo integrado por destacados expertos y profesionales de planta del ICPE, con el apoyo de algunos expertos externos de la región, se dirigirán al país designado y en su primera semana de estadía, visitarán empresas específicas que hayan estado de acuerdo en colaborar. Los consultores mantendrán detalladas discusiones con los administradores de la empresa y al fin de la semana producirán un estudio en el lugar de la empresa, bosquejando e identificando las áreas problema de la empresa, las posibles soluciones alternativas y las recomendaciones ligadas a la estrategia de OPTIMA.

Fase 2.

Se convoca a un taller de trabajo nacional de altos administradores de empresas públicas donde se presenta y discute la estrategia de OPTIMA y los instrumentos propuestos por OPTIMA junto con los estudios de la vida real de las empresas que se han realizado en el mismo país. Se espera que esta combinación de un enfoque conceptual, basado en una teoría propuesta, con un enfoque pragmático, basado en la documentación de experiencias vividas generará entusiasmo y estimulación y ayudará indudablemente a promover las ideas de una manera más efectiva.

Fase 3.

La tercera fase será dejada al país mismo y a las empresas individuales. Las lecciones puestas de manifiesto por los estudios de las empresas serán aprendidas y se espera que se inicie un proceso interno de resolución de problemas, toma de decisiones y auto-afirmación. Se espera también que las otras empresas que han asistido al taller llevarán a cabo por sí mismas estudios de la empresa con la ayuda de la institución local participante.

Los ejercicios serán dirigidos en primera instancia a los países menos desarrollados. El primero de esos ejercicios ha sido exitosamente terminado en Somalia y ejercicios de OPTIMA se han planeado para Etiopía, Jamaica, Haití, SriLanka, Chipre y otros países.

CONCLUSIONES.

Estamos en el comienzo de lo que nosotros creemos es un cometido muy importante del Centro Internacional. El enfoque de OPTIMA es una metodología orientada a resultados. Es de un carácter multidisciplinario, combina conceptualización con operacionalización, provee un enlace directo entre los esfuerzos de investigación, de capacitación y consultoría en ICPE con los esfuerzos de gestión de las empresas públicas en los países en desarrollo.

Estamos muy conscientes del hecho que OPTIMA está en su etapa inicial, experimental. Aprenderemos más a medida que avancemos. Esperamos afinar los instrumentos, esperamos construir un cuerpo de materiales de casos, documentación de experiencias de la vida real, confiamos en este proceso para hacer de los manuales y pautas, las que eventualmente serán publicadas, documentos mucho más relevantes y prácticos y, sobre todo, confiamos en este proceso para prestar una ayuda a nuestros amigos en los países en desarrollo.

S U M M A R Y

"OPTIMA": AN ICPE APPROACH TO SELF-RELIANT PUBLIC ENTERPRISE MANAGEMENT

Praxy Fernández

In searching for strategies, methodologies and approaches that would help making public enterprises in developing countries more efficient and thus in a better position to contribute to their own countries' progress and development, the International Centre for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE) has conceived, designed and put into operation an instrument called OPTIMA, an acronym for Optimum Performance Through Internal Management Action, which involves two vital underlying ideas: 1) Seeking an improvement in performance; 2) As a means to achieve that improvement, OPTIMA must act as a catalyzer in generating an internal process of problem-solving and decision-making as well as the capacity to improve performance. Such process should be centered around: 1) Seeking increased effectiveness and efficiency, and 2) Identifying the reference framework within which public enterprises operate. As to the first point, OPTIMA feels that the strength or weakness, the effectiveness or ineffectiveness of any institution may be related to the presence or absence of any of the following factors considered organizationwise: self-realization, harmonization, optimization, directionalization, creativity, environmentalization, humanization. OPTIMA is based, precisely, on the constructive promotion of all those factors in seeking effectiveness. The indicators of the status of public enterprises include: pluralistic objectives and multi-dimensional goals; environmental influences, public opinion, property, external control, relations and interconnections. Considering the effectiveness factors and the reference framework for the status of public enterprises, OPTIMA recommends a package of closely associated instruments, namely: corporative and interlinked planning, a system organized for the purpose of evaluating performance and efficiency, organizational restructuring along with the development of managerial styles and manpower resources, the development of problem-solving capabilities, self-reliance and the constructive use of advisory and consultancy services. OPTIMA's operation or use is based on conducting a series of exercises in developing countries, with the assistance of institutions engaged in research, training and counsel for private enterprises. Such exercises usually cover three stages: 1) In-situ investigation in specific enterprises is carried out by a group of ICPE experts by identifying the enterprises' main problems as well as possible solutions and alternatives arising from OPTIMA's strategy; 2) The instruments and strategies proposed by OPTIMA, along with studies prepared by the enterprises themselves, are discussed by a team of leading executives of the country's public enterprises. This is expected to foster new ideas more effectively; 3) The recommendations resulting from stages (1) and (2) are implemented by the country involved, thus starting a process of problem-solving, decision-making and self-reliance. J.G.

TALLER NACIONAL SOBRE EMPRESAS PUBLICAS EN JAMAICA
OPTIMIZACION A TRAVES DE LA ACCION
ADMINISTRATIVA INTERNA.

Kingston, del 16 al 26 de agosto de 1982

ESTUDIO DE CASO No. 4
CORPORACION DE FERROCARRILES DE JAMAICA

Por: VLADIMIR KREACIK *

PHYLLIS GREEN **

Traducción del idioma inglés por Carlos Tomic

* Se desempeña actualmente como Director del Servicio de Consultores del Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo (CIEP)

** Phyllis Green es Investigadora en el Administrative Staff College de Jamaica

National Workshop for Public Enterprises
in Jamaica on Optimum Performance through
Internal Management Action (1982 Aug. 16-
24: Kingston)

Case study N° 4: Jamaica Railway Corpora-
tion/ Vladimir Kreacik, Phyllis Green //
En: Reports of the Proceedings of the Na-
tional Workshop for Public Enterprises in
Jamaica on Optimum Performance through
Internal Management Action.-- Kingston:
Administrativa Staff College, 1982.

A P E N D I C E S

Apéndice I	Activo de la CFJ
Apéndice II	Pasivo de la CFJ
Apéndice III	Ingresos de la CFJ
Apéndice IV	Gastos de la CFJ
Apéndice V	Indicadores Físicos
Apéndice VI	Pasajeros y Carga
Apéndice VII	Tarifas (Muestra)
	Tarifas reducidas para la minería
	Sueldos y salarios de la CFJ
	(1972 - 1981)
Apéndice VIII	Departamento de Personal (Informe de muestra)
Apéndice IX	Cartera de empresas públicas del Ministerio de Servicios Públicos y Transporte.

INTRODUCCION.

Vistazo histórico.

Es común que se refieran a los ferrocarriles como el medio de transporte del siglo pasado. En verdad, y especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, en vista del creciente aumento del transporte carretero, se le ha prestado mayor atención al desarrollo de la infraestructura carretera y muchos sistemas ferroviarios en el mundo han tenido dificultades para retener su participación en el tráfico de carga y pasajeros.

El deterioro de la importancia relativa del transporte ferroviario se contuvo como consecuencia del desencadenamiento de la crisis mundial de energéticos, lo cual significó un inesperado fortalecimiento de la situación competitiva de los ferrocarriles frente al transporte carretero. Muchos países desarrollados y en desarrollo han planteado grandes y complejos programas de revitalización de los ferrocarriles para convertirlos en la columna vertebral del transporte al interior de carga y pasajeros. Globalmente la red ferroviaria ha sido considerablemente mejorada mediante la introducción de nuevas tecnologías y todo el sistema de carga y descarga se ha abreviado mediante la introducción de carga estandarizada y contenedores. En consecuencia, en cierto número de líneas y situaciones competitivas, los ferrocarriles han logrado mantener o aumentar su participación en el transporte de carga y pasajeros.

La situación en Jamaica.

En los tiempos en que el costo del petróleo era bajo y en consecuencia también los combustibles, las instituciones financieras internacionales estimulaban la expansión de la infraestructura carretera. Como resultado, en Jamaica, gran parte de la carga durante las décadas de 1950 y 1960 giró lentamente del ferrocarril al transporte carretero. Durante el año 1958, 130 mil toneladas de caña de azúcar y en 1959 más de 100 mil toneladas de plátano y 15.900 toneladas de azúcar se transportaron por ferrocarril. Para 1962, todo este tráfico se desvió hacia la carretera. Sin embargo, se registró un aumento en el transporte de alúmina y bauxita, de 600 mil toneladas en 1958 a su cifra más alta en 1974 de más de 4.8 millones de toneladas.

Durante un período de más de 20 años, la corporación ha estado operando a pérdidas. Con el propósito de ayudar a la CFJ a alcanzar mayores niveles operativos, se ha consultado a cierto número de organizaciones extranjeras, solicitándoles asesoría en diferentes campos desde el año 1969 en adelante (Lamarre, Valois International Ltd., en 1969; Peat Marwick, Mitchel & Co. en 1975; CANAC Consultants Ltd., en 1977 y Sofrerail-Delcanda en 1982). Sus informes han señalado un número de problemas graves en la CFJ e hicieron numerosas recomendaciones. A pesar que algunas de estas recomendaciones se hicieron hace más de una década, aun mantienen su vigencia.

Durante el breve lapso disponible para completar el caso, los miembros del equipo se fijaron los siguientes objetivos:

- Preparar un documento que permita -a pesar de los informes de consultores y las recomendaciones disponibles- la discusión interna entre los participantes (incluyendo la gerencia de la CFJ y representantes

del Ministerio de Servicios Públicos y Transportes y del Ministerio de Hacienda) acerca del rol futuro de la CFJ en la economía de Jamaica y promover proposiciones en torno a posibles cursos de acción administrativa interna dentro de la CFJ misma.

- Preparar un documento que, junto al sumario de las discusiones, fuera de interés para el Administrative Staff College y otras instituciones en la región y países en desarrollo como un relevante estudio de caso sobre una empresa pública que permita intercambiar ideas y enriquecer la experiencia.

CAPITULO UNO

INFORMACION BASICA SOBRE LA CORPORACION DE FERROCARRILES DE JAMAICA, CFJ.

Los ferrocarriles de Jamaica fueron construidos y puestos en servicio allá por 1845, con ampliaciones en 1869, 1885, 1894 y 1925. El ferrocarril que originalmente prestaba servicio en el movimiento de pasajeros y productos (principalmente caña de azúcar y plátanos) era de propiedad privada. Ha cambiado de dueño varias veces y, finalmente, pasó a manos del Estado a comienzos de siglo. Esto significa que la CFJ es probablemente la entidad estatal más antigua que ha estado operando como una corporación desde 1960 cuando fueron nombrados la junta de directores, su presidente y el gerente general.

La red de la CFJ cubre unos 330 kilómetros de vías, como se demuestra en la figura I. Parte de ella, la línea de Frankfield, ha estado abandonada desde algunos años y otra, la de Puerto Antonio, sirve sólo hasta Bahía Buff, debido a las malas condiciones de las vías.

La mayor parte de la red fue construida sobre terreno muy difícil, donde a menudo la gradiente sobrepasa el 3.3 por ciento, lo cual está muy por encima del promedio mundial. Las curvas cerradas y la pronunciada gradiente, junto a las a menudo malas condiciones de las vías, han afectado la productividad. En consecuencia, en algunos tramos la velocidad máxima permitida es de 16.0 km/hora.

Agregado a la pérdida de carga general y al aumento en el transporte de alúmina y bauxita, los siguientes son los puntos más importantes que caracterizan la situación de la CFJ durante las dos últimas décadas:

- El rol decreciente de la CFJ en la red nacional de transportes. Las fuentes tradicionales de ingresos -caña de azúcar y plátanos- han sido retiradas del ferrocarril.
- La falta de interés por parte de las autoridades en torno a las operaciones de la CFJ ha dado como resultado una erosión constante del activo de la corporación, lo cual conduce a una falta de fuentes de financiamiento para el mantenimiento de la inversión.
- Las bajas tarifas de pasajeros y de carga, junto a los contratos con las compañías de bauxita a niveles poco rentables, fueron to-

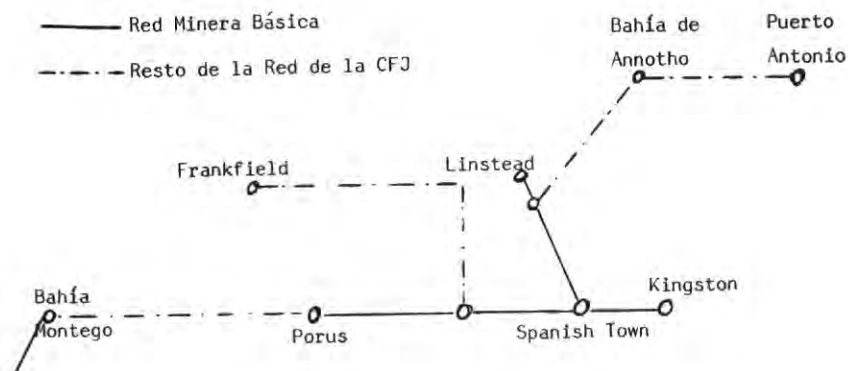


FIGURA 1. Red Ferroviaria de la CFJ.

lerados durante largo tiempo por las autoridades en razón del beneficio global obtenido por las industrias mineras, lo cual compensó con creces las pérdidas anuales de la CFJ.

- La incapacidad de la CFJ de atraer, en estas condiciones, en número y nivel adecuado, los expertos técnicos y gerenciales que necesita.
- El alto número de personal experimentado que renuncia pensando que el transporte ferroviario no tiene futuro en Jamaica y aprovecha la primera oportunidad de cambiar su trabajo por otro con mejores posibilidades.
- La subutilización de los recursos disponibles se debe a menudo a la falta de divisas para adquirir los repuestos necesarios.
- La situación confusa en cuanto al número de empleados que se necesita para operar la empresa. En el pasado, la corporación contrató personal en exceso respecto de sus necesidades y no se ha tomado una decisión clara acerca del futuro de la corporación.
- No ha habido expansión de la red (excepto por parte de las compañías mineras) de manera que incluso los puertos nuevos de Kingston y Bahía Montego no están atendidos.
- Falta un procedimiento y un sistema contable adecuado de acuerdo con el tipo de servicio prestado, a pesar de la gran cantidad de información recolectada y los análisis hechos por consultores extranjeros y contrapartes de la CFJ.
- Incapacidad de la empresa de implantar en las condiciones señaladas, las necesarias técnicas modernas de administración para una operación rentable.

Finalmente, es necesario mencionar que durante el período 1976-78, se introdujo mejoramientos que acercaron la empresa a un nivel de servicio económicamente viable. A pesar de todas las dificultades encontradas, el programa de rehabilitación de vías, el mantenimiento de puentes y equipos, han mejorado la red, en especial, la parte que sirve a la minería, reduciendo considerablemente el número de descarrilamientos. Sin embargo,

aun con la actividad de una Junta altamente motivada, no se conseguirá que la CFJ alcance las metas deseadas sin obtener la ayuda estatal.

CAPITULO DOS

2. OBJETIVOS DE LA CORPORACION DE FERROCARRILES DE JAMAICA.

La primera parte que OPTIMA cubre en su enfoque son los objetivos de las empresas públicas. Las empresas públicas, casi como norma, deben satisfacer una mezcla de objetivos sociales y comerciales. Estos se pueden plantear de una manera no cuantitativa o en forma general, lo cual dificulta la evaluación de la operación de la empresa pública en las primeras etapas. Igualmente, la parte social de los objetivos de la empresa pública podrían más tarde esgrimirse como excusa por un bajo rendimiento comercial.

Se demostró que la decisión de comenzar con el análisis de la gestión de la CFJ y de sus objetivos era correcta. En el proceso se utilizaron las siguientes fuentes:

- Acta de 1960 - 1969 de la Corporación de Ferrocarriles de Jamaica.
- Informes anuales.
- Programa Nacional de Reconstrucción, Partido Laborista de Jamaica.
- Reseña histórica, situación actual, políticas, programas, desarrollo y metas futuras. (Política de la CFJ. Documento de diciembre de 1980).
- Respuesta de la CFJ a la solicitud del Ministerio de Servicios Públicos y Transportes, de información sobre su gestión y viabilidad. Mayo de 1982.
- Entrevistas con personeros del Ministerio de Servicios Públicos, Ministerio de Hacienda y de la Corporación de Ferrocarriles de Jamaica.

El Artículo 7 - (1) del Acta de 1960 - 1969 de la CFJ, establece las siguientes obligaciones a la empresa:

- a) Operar y administrar de acuerdo con esta Acta por medio de la cual se transfiere el Ferrocarril a esta Corporación, así como cualquier expansión o extensión que de aquí se desprenda y cualquier nueva línea, para que ésta suministre todas las facilidades razonables para el transporte de pasajeros y productos.

Provisto, la Corporación no estará sujeta a la obligación de continuar o introducir cualquier servicio o facilidad que resulte antieconómico, que resulte inconveniente a juicio de ella el suministrarla dentro del tiempo y la ganancia razonable para cubrir los costos en

que incurra la Corporación al dar este servicio o facilidad, a menos que el Ministro así lo instruya. En tal caso, se le reembolsaría a la Corporación a través del Fondo Consolidado, en la medida que se compruebe -a satisfacción del Ministro- que el ingreso aportado por el servicio o facilidad respecto de cualquier año fiscal es menor que la cantidad en cargos legítimamente imputables al ingreso de ese año por concepto de dicho servicio o facilidad;

- b) controlar el gasto de la Corporación, ya sea contra los ingresos o cuentas de capital;
- c) y así dirigir los asuntos de la Corporación de manera de asegurar, mientras sea factible, que los ingresos de la Corporación sean, comparando un año con otro, suficientes para cubrir todos los gastos legítimamente imputables contra el ingreso; y
- d) dirigir y controlar cualquier expansión o prolongación de las vías o la construcción de una nueva.

Las obligaciones de la CFJ están especificadas en los términos amplios de costumbre, pero se señala que deberá haber una estrecha vinculación entre el Ministro y la CFJ respecto de la definición de costos específicos e ingresos obtenidos por ciertas líneas. Debido a la incapacidad de la CFJ para desarrollar un sistema de costos que permitiera un análisis más preciso de los ingresos y las pérdidas producidas en determinada línea o forma de servicio, se tuvo que acumular la pérdida total de la corporación.

El decreciente interés por los ferrocarriles se reflejó a nivel de la comprensión de los objetivos de la CFJ dentro de la corporación misma. Esta hace dos meses declaró oficialmente que su propósito fundamental es "...entregar servicio de transporte, razonable, eficiente y económico al pueblo de Jamaica, con la debida consideración por la seguridad en las operaciones y el desarrollo económico del país." En el mismo documento, los principales objetivos y metas se definen como sigue:

- a) El mantenimiento de una red que permita el traslado, expedito y eficiente de pasajeros y productos, entre los centros de población.
- b) Desarrollar la red de manera de satisfacer el movimiento de:
 - i) el creciente tráfico de bauxita y alumina;
 - ii) tránsito de productos a granel, como cemento, plátanos de exportación, caña de azúcar, bebidas envasadas y agregados.
- c) Desarrollar los servicios de carga y pasajeros, lo cual aseguraría que los niveles de ingresos obtenidos sean mayores que la variable de costos de operación de los servicios.

La verdadera política de la corporación, donde la prioridad absoluta consiste en suministrar locomotoras y ampliación y mantenimiento de las vías, está dirigida a la parte de la red dedicada al tráfico minero (84% del ingreso total de 1980), lo cual podría sentar dudas entre el personal de la CFJ en cuanto a los objetivos de la corporación. Existen varias posibilidades para la empresa, de las cuales se mencio-

nan las siguientes:

- i) transportar carga minera, tráfico de pasajeros y carga general;
- ii) trabajar sólo para las compañías de bauxita y alumina;
- iii) transportar solamente carga general y, además de la bauxita y la alumina, reconquistar el transporte de caña de azúcar, plátanos y cítricos.

No obstante, si existen razones para dudar sobre el sentido del desarrollo del ferrocarril, estos problemas debieron ser aclarados en el período en que se estableció la Corporación. Actualmente, con la publicación del programa nacional de reconstrucción, la definición del rol de la CFJ debería ser más fácil. El programa reconoce que las circunstancias para aclarar los objetivos de la dirección en la que la empresa debería desarrollarse son favorables, ya que la red ferroviaria del país, si se le utiliza y mantiene en forma adecuada, podría constituir un eficiente medio de transporte. El programa para la revitalización de la Red ferroviaria de Jamaica, comprometerá la expansión de las vías, el establecimiento de desvíos o ramales para facilitar el uso de la red para carga y pasajeros, contempla la provisión de locomotoras y material rodante adecuado y la introducción de un sistema de contenedores de carga apropiados para uso ferroviario."

El programa además reconoce que hoy en día "el ferrocarril es un medio de transporte de bajo consumo de combustible". Señala que "EL PROPÓSITO DE ESTE PROYECTO ES HACER DEL FERROCARRIL EL PRINCIPAL TRANSPORTE DE PASAJEROS Y PRODUCTOS y que asegure que la mayoría de las comunidades de todo el país queden conectadas entre sí por medio de una adecuada red de transporte ferroviario y carretero." Finalmente, el programa reconoce que existe en la actualidad una gran duplicación de esfuerzos y pérdidas con el transporte paralelo, ferroviario y por camión, a menudo uno a la vista del otro. Esto podría evitarse mediante el establecimiento de una buena red ferroviaria y el desarrollo de un sistema integrado de accesos.

CAPITULO TRES

3. RELACIONES DE LA CORPORACION DE FERROCARRILES DE JAMAICA, CFJ.

Actualmente la CFJ mantiene dos vinculaciones que son de vital importancia en sus operaciones, la vinculación con las autoridades de gobierno y la otra con los clientes principales, las compañías mineras Alcan y Alcoa.

3.1 Relación con las Autoridades de Gobierno.

Con respecto al complejo problema de fijar objetivos, se discutió brevemente en el capítulo anterior la relación con el Ministerio de Servicios Públicos y Transportes. La poca claridad en los objetivos de la CFJ, tanto por parte del Ministerio como de la propia CFJ, condujo a la relegación de la corporación a un plano de baja prioridad dentro de la cartera de empresas públicas de ese ministerio.

Básicamente, el ministerio, además de designar la Junta de Directores y al Gerente General, controla la fijación de las tarifas, provee las divisas necesarias para la adquisición de repuestos y para nuevas inversiones. Por otra parte, el ministerio hasta hoy ha estado cubriendo los déficits de la corporación que en el año 1981 alcanzaron la suma total de 19,3 millones de dólares jamaquinos. (Ver Apéndice II, Pasivo de la CFJ).

Respecto de la fijación de tarifas, la posición de la CFJ ha sido débil en ambos casos, las tarifas de pasajeros son fijadas por el ministro y las tarifas para la minería son negociadas con las compañías. Probablemente la CFJ sea la única empresa pública que no aumentó las tarifas para pasajeros desde 1939 a 1974. Desde entonces, el Ministro ha probado cuatro aumentos en las tarifas de pasajeros. Actualmente se discute la quinta solicitud de aumento.

Debido al estado de desgaste del equipo, fue necesario importar los repuestos necesarios para el mantenimiento y la reposición. Debido a la escasez general de divisas, éstas no han estado disponibles regularmente y a menudo programas de mantenimiento han tenido que suspenderse. En consecuencia, la disponibilidad de locomotoras bajó del 62% en 1977 al 30% - 40% en 1982 (Ver Apéndice V - Indicadores Físicos). Como resultado, el número diario de trenes en servicio disminuyó desde más de 4,200 en 1977 hasta proxímadamente 1,900 en 1981. En segundo lugar, el proceso de "puesta en marcha y detención" aplicado a los grandes programas de mantenimiento, ha tenido un impacto negativo en la moral del personal, ya que eso claramente indica la condición de baja prioridad otorgada por el Ministerio a la corporación.

En el Ministerio de Hacienda también se discutió sobre el financiamiento de las empresas públicas. A pesar que las dos reuniones contribuyeron considerablemente a la preparación de este Estudio de Caso, existe todavía cierto grado de oscuridad respecto de la relación entre las empresas, el Ministerio de Servicios Públicos y Transporte y el Ministerio de Hacienda. El número de personas de estos ministerios asignadas a la supervisión de la gestión de las empresas públicas es muy pequeño, y este factor limita el nivel de compromiso de los ministerios encargados de la supervisión de los problemas de cada empresa.

3.2 Relación con los clientes.

Los clientes más importantes de la CFJ son las compañías mineras, Alcan y Alcoa, para las cuales la empresa transporta alúmina y bauxita desde sus plantas a los puertos. La cantidad de alúmina transportada entre 1975 y 1980 varía desde un máximo de 1.36 millones de toneladas al año en 1975, a un mínimo de 0.90 millones de toneladas (en 1976) o 1.05 millones de toneladas en 1979 y 1980. La cantidad de bauxita transportada en el mismo período decreció desde un máximo de 1.76 millones en 1975 a un mínimo de 1.06 millones de toneladas en 1979, con un aumento en 1980 con un transporte de 1.59 millones de toneladas.

El análisis de la relación entre la CFJ y las compañías mineras es una cuestión muy sensible y delicada. El informe Delcanda anteriormente citado, que sería en todo caso un estudio muy completo, sólo menciona este problema muy brevemente (le dedica media página).

Para comprender la complejidad de este problema, se hace necesaria

cierta información histórica. Entre 1910 y 1974 el sector de la alúmina y la bauxita creció a un promedio de casi 10% al año. Su descenso - con oscilaciones, comenzó en 1975 como resultado de la recesión en el mercado mundial de la bauxita y la alúmina, la diversificación de las opciones para las compañías mineras en cuanto al suministro de alúmina y bauxita y la imposición por parte del Gobierno de Jamaica de un tributo a la bauxita en el año 1974. De ahí la participación de Jamaica en la producción mundial disminuyera. Las principales desventajas en comparación con otros grandes productores de bauxita son la escasez de energía y un tipo de mineral que requiere de un alto consumo de energía en su procesamiento. Por otra parte, las principales ventajas de la minería de alúmina/bauxita en Jamaica son el acceso fácil al mineral, la cercanía de los principales compradores, Estados Unidos y Canadá y, finalmente, las instalaciones de transporte existentes, puestas por la Corporación de Ferrocarriles de Jamaica.

En semejante situación, la posición negociadora de la CFJ para conseguir un aumento en las tarifas de transporte era muy débil, mientras que las pérdidas anuales sufridas por la corporación eran altamente compensadas por los beneficios obtenidos por el estado en las operaciones mineras. No obstante, la impresión de que las tarifas cobradas a la compañía son económicamente viables y adecuadas para un servicio de tráfico minero normal en la red de la CFJ, sólo cuando las condiciones de las vías se deterioraran a tal grado que hace poco impidieron el servicio normal, se procedió a un mantenimiento mínimo. El programa diferido de mantenimiento en la actualidad se está concentrando totalmente en la rehabilitación de la parte de la red dedicada a la minería.

Por otra parte, el Gobierno de Jamaica, dueño del 6% y 9% de las acciones de Alcan y Alcoa respectivamente, obtiene beneficios de las operaciones mineras en los términos de tres categorías:

- a) Ingresos acumulados por el Estado por concepto del gravamen a la bauxita.
- b) Ganancias del Estado por concepto del 6% y el 7% de las acciones.
- c) Sueldos y salarios de personal jamaíquino que trabaja en las dos compañías (impuestos y gravámenes sobre sueldos y salarios).

En tales condiciones, las compañías mineras consideran los costos de transporte como parte del trato global que están obteniendo en Jamaica y sostienen que un aumento en las tarifas, aparte de los contratos acordados y las cláusulas de reajuste, significarían una disminución en sus pagos al Estado por los otros conceptos.

Para tener una mejor visión de la posición de la CFJ frente a las compañías, se hizo un bosquejo preliminar, pero debido a la falta de tiempo y a las dificultades para obtener la información, el análisis no fue terminado. Sin embargo, este análisis sería indispensable para la acción administrativa interna. El Apéndice VII muestra los índices ajustados a la inflación de sueldos y salarios en la CFJ (uno de los mayores costos de la CFJ), las tarifas de segunda clase (las tarifas de primera clase son simplemente el doble de las de segunda) y las tarifas para los principales productos durante el período 1972-1981.

De este cuadro se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- a) La CFJ consiguió reducir su mayor costo en aproximadamente 14%. Sin embargo, esto se consiguió mediante la reducción de personal (de 1547 en 1972 a 1285 en 1981) o sea una disminución del 16.9%) y no a través de un aumento en la productividad.
- b) En términos reales, las tarifas de pasajeros, con algunas fluctuaciones, han estado por debajo del nivel otorgado en 1972. Sin perder de vista que estas tarifas permanecieron inalterables entre 1937 y 1974, se les puede considerar como muy bajas en 1972. Los aumentos en las tarifas deberían crecer de manera más continua, ya que los reajustes se hacen de manera irregular y, por ende, son grandes cuando se efectúan (por ejemplo, si 1972=100, los aumentos durante la década fueron como sigue: en 1975=150, 1978=240, 1979=360, 1980=480).

El tráfico ferroviario de pasajeros opera en un medio competitivo, de ahí que las tarifas fijadas deberían tomar en cuenta las tarifas de los microbuses, el tiempo y la comodidad. (En la línea Kingston/Bahía Montego, las tarifas de los microbuses son el doble más altas, la duración del viaje es de aproximadamente la mitad del viaje en tren y van atestados).

- c) Sin considerar que las tasas para la alúmina de Alcan eran o no adecuadas para cubrir los costos de la CFJ en estas líneas en 1972, la corporación recibe ahora aproximadamente 16% menos en tiempo real en la línea Kirkvine y un 20% menos en la línea Pleasant Farm que en ese año.
- d) El mismo análisis demuestra, una vez más sin considerar si las tarifas de 1972 eran o no adecuadas para cubrir los costos totales del transporte de alúmina y bauxita, el hecho que ahora la empresa recibe de Alcon aproximadamente sobre el 22% más que en 1972 y un 77,5% en tiempo real por el transporte de bauxita y alúmina, respectivamente.
- e) Para apreciar lo que esto realmente significa en términos de ingresos para la CFJ, estas cifras deberían cotejarse con el tonelaje real transportado en 1981. La información necesaria no se pudo obtener.

Para terminar con esta sección, se debe reiterar que la CFJ necesita de un conocimiento más profundo sobre la situación con las compañías mineras para poder alcanzar una posición más fuerte en la negociación. Este conocimiento más profundo debería incluir un desglose de los costos variables y fijos de los principales tramos de su tráfico minero, proyecciones de los tonelajes estimados para el período siguiente y un análisis más profundo del aspecto económico de toda la operación (las tarifas de la CFJ como porcentaje del valor de exportación de la bauxita/alúmina y los aumentos en el costo del combustible empleado por la corporación).

CAPITULO CUATRO

PROBLEMAS ORGANIZATIVOS.

Actualmente no existe un organigrama de la Corporación de Ferrocarriles de Jamaica. En algunos departamentos, sin embargo, existen algunos organigramas que describen las relaciones básicas entre las secciones dentro del departamento. Asimismo, el equipo fue informado que toda la estructura organizativa estaba siendo rediseñada y que pronto estaría listo un nuevo organigrama. Actualmente los jefes de los departamentos de Ingeniería Civil, Ingeniería Mecánica, Transporte, Personal y Contabilidad, informan directamente al Gerente General. Durante las discusiones sostenidas con todos los gerentes principales dentro de la Corporación y con un pequeño grupo de gerentes de nivel medio, se tocó cierto número de problemas y los más importantes se delinean a continuación:

- Los frecuentes cambios de gerentes de nivel superior causan un impacto perturbador en cualquier programa de desarrollo o revitalización de la empresa.
- Por una parte, estos cambios son el resultado de las presiones que el nivel gerencial superior soporta en el curso diario de su trabajo y, por otra, la creencia generalizada, especialmente entre la gente joven, que no existe futuro para ellos en la CFJ. (Aunque la Política de Ascensos está tratada en el capítulo dedicado al Desarrollo de Recursos Humanos, se debe destacar aquí que las razones por las cuales se abandona la Empresa no son porque los jóvenes ingenieros, técnicos y gerentes no consideren que el trabajo en la CFJ carezca de interés ni constituya un reto, sino porque las posibilidades de recursos son escasas. Simplemente considerando la situación general, la actitud de las autoridades y el comportamiento del público, terminan resolviendo que la CFJ no tiene futuro y que deben hacer sus carreras en otra parte).
- La incertidumbre en torno al futuro de la corporación surge directamente de la falta de claridad acerca de los objetivos de la Corporación y la falta de un acuerdo con el Ministerio encargado acerca de las reglas del juego. En otras palabras, se le pide a la CFJ que funcione bajo intereses en conflicto (dentro de dos o tres años la CFJ estará balanceada, pero no se le permite alzar las tarifas de pasajeros y no tiene el suficiente respaldo para negociar los contratos con las compañías mineras.
- La CFJ debe suministrar locomotoras para el tráfico minero, aun a costa de los trenes de pasajeros, pero no logra obtener las divisas para los repuestos que necesita con urgencia. La corporación debe reducir sus costos de operación pero todavía se le pide que contrate trabajadores temporales).
- A pesar que los objetivos principales de la CFJ permanecen difusos, los gerentes pueden articular los objetivos de sus

departamentos (El Departamento de Personal, además de un organigrama, tiene las metas y objetivos específicos del año pasado e informa si una meta fijada no ha sido alcanzada. Ver informe de muestra en el Apéndice VIII).

No obstante, hay dificultad en relacionar los objetivos departamentales con los objetivos generales de la CFJ y parece como si los departamentos fuesen entidades autónomas dentro del sistema.

- En realidad, las comunicaciones entre los diferentes departamentos se hace por escrito, pero los departamentos funcionan bastante por su cuenta, sin una coordinación adecuada.
- La necesidad de mejorar las comunicaciones entre los departamentos es urgente, como también lo es la comunicación en sentido vertical, dentro de los departamentos como en toda la organización. (En enero de 1982 se terminó de redactar el Informe Final de los Consultores Delcanda sobre el Modelo de Distribución del Tráfico Suburbano en Jamaica, el Informe trae importantes recomendaciones y análisis sobre la CFJ y fue presentado al Ministerio de Servicios Públicos y Transportes. Por lo menos, entre tres y cinco gerentes de nivel superior en la CFJ aún no lo conocen).
- Las formas participativas en la toma de decisiones no están presentes y aun los gerentes de nivel medio y bajo no participan en el proceso de toma de decisiones. Además, el entrenamiento insuficiente del personal en relaciones humanas y comunicaciones (incluyendo el nivel gerencial) ha contribuido a la baja moral y al alto desgaste entre el personal técnico y profesional.
- Al mismo tiempo, el gerente general está sobrecargado con tareas cotidianas. En consecuencia, no tiene tiempo suficiente para mantener contactos con el Ministerio de Servicios Públicos y Transportes, con el Ministro de Hacienda y con otras empresas e instituciones. Una relación estrecha con estas entidades beneficiaría mucho a la CFJ, ya que su situación sería mejor apreciada y habría oportunidad para buscar clientes potencialmente estables del sector bananero y azucarero.
- Los Jefes de Departamentos parecieran estar en idéntica situación, agobiados bajo la presión de la rutina diaria. Existe un bajo nivel de delegación y aunque el problema de la delegación y de la participación en la toma de decisiones requiere de un mayor estudio, se adelantan dos posibles razones que explican el exceso de trabajo de los jefes de departamento. Primeramente, pareciera que, a pesar de la reducción de personal (de más de 1500 en 1976 a menos de 1200 en 1982) habría una escasez de personal bien entrenado en los niveles gerenciales altos y medios y, por lo tanto, la carga de trabajo está distribuida en forma desigual. Segundo, si no se espera consecuencias graves por no tomar una decisión, por consiguiente, habría cierta vacilación por parte de los gerentes en cuanto a tomarla y luego sufrirla.

- Finalmente, se estableció que para todos los efectos prácticos, la función de comercialización no existe. Por un lado, se declara que uno de los objetivos del Departamento de Transportes es el de "conseguir nuevas fuentes de ingresos para la CFJ"; por otro, la actual organización de este departamento y sus recursos disponibles son insuficientes para una gestión efectiva en esta vital actividad para que la CFJ se convierta en una organización rentable. Se dejó sentado que más del 80% de los ingresos de la corporación vienen del transporte de minerales. Sin embargo, no hay nadie en la CFJ que pueda supervisar la situación en el mercado de la bauxita y que trate de obtener información sobre el transporte básico y sobre otros costos relacionados con este tipo de tráfico en otras partes del mundo. Como en Kingston existe una entidad, el Instituto Jamaquino de la Bauxita, se debería solicitar un estudio para recabar información sobre problemas similares al transporte de alúmina y bauxita en el mundo.

Abreviando, se ha permitido que la organización interna de la CFJ se deteriore. Durante las dos últimas décadas, la derivación de la CFJ hacia la periferia de las actividades económicas nacionales, fue la principal causa de que el deterioro de la empresa no se haya detenido. En consecuencia, la falta de crecimiento ha impactado de manera altamente negativa la motivación de los empleados de la Corporación para cumplir con obligaciones más allá de las absolutamente indispensables para mantener el nivel mínimo de las operaciones diarias. (No se trata de un proceso instantáneo). En varias oportunidades después de la entusiasta preparación de una tarea o proyecto por parte de un funcionario, ésta tiene que suspenderse por falta de fondos o divisas. Por otra parte, y a pesar que el tráfico de pasajeros oficialmente se mantiene en la lista de prioridades, en la práctica la principal preocupación es el suministro a las compañías mineras del número de locomotoras que necesitan o la reposición de la parte de las vías que son utilizadas por éstas. Cuando semejantes situaciones se repiten, los funcionarios buenos y capacitados, con toda una carrera por delante, abandonan la CFJ en busca de ocupaciones que -ellos esperan- les brinden un futuro mejor.

CAPITULO CINCO

LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Históricamente, la corporación ha sido utilizada como fuente de empleos para trabajadores sin oficio y empleados de oficina, mientras por otro lado, la empresa ha sido incapaz de llenar un número importante de puestos en los niveles técnicos y profesionales. Esto último deviene de varios factores. La organización ha manifestado poco o ningún crecimiento en su estado actual y, por lo tanto, no resulta atractiva a personal de esos niveles. Existen posibilidades limitadas de ascender internamente y básicamente los sueldos que se pagan a la planta técnica y profesional no son competitivos, comparados con otros. En realidad, mientras que en la mayoría de las empresas públicas de Jamaica se tiende a compensar la planta técnica y profesional con promedios que son el doble de lo pagado en la administración pública, existen ciertos grados en el escalafón de la CFJ con sueldos que están por debajo de los que se pagan en la administración pública.

Considerando que estos factores ejercen efectos diversos en la eficiencia general de la empresa, debe notarse que el Departamento de Personal de la Corporación ha formulado programas orientados hacia el mejoramiento de la situación. No obstante, durante las entrevistas realizadas, un aspecto que siempre estuvo presente fue la falta de un enfoque estructurado sobre la capacitación particularmente en lo referente a la planta técnica, administrativa y profesional. Mientras que en general se reconoce tanto dentro como fuera de la empresa que sus programas de capacitación son los mejores del país. Pareciera que sólo a este nivel la capacitación se realiza de manera sistemática. Esta situación se mantiene pese a la existencia de una política escrita sobre capacitación, la cual dictamina en parte "que la CFJ considera la capacitación como un proceso continuo dirigido a mejorar y ampliar la preparación de la planta de la organización para que opere eficientemente y apunte hacia la consecución de las metas de la Corporación".

Agregado a que no se está llevando a cabo un programa continuo de capacitación dirigido a mejorar la preparación del personal, en el otro extremo del espectro no se realiza una iniciación u orientación para los nuevos empleados. Esto significa que existe poco sentido de dirección y esta deficiencia ocasiona un impacto negativo en el desempeño, la moral y la motivación del personal. Peor aún, las pocas personas que han ascendido en el escalafón del organismo, no lo han hecho en virtud de una preparación especializada. De ahí que existe la posibilidad que alguien que carezca de talento profesional o técnico resulte supervisando a personal que sí lo tiene.

Junto a la falta de un programa de capacitación está la falta de orientación de carrera, lo cual podría servir como enfoque de programas de desarrollo y capacitación. La existencia de una orientación de carrera también serviría para motivar a los funcionarios en cuanto a sus posibilidades de hacer carrera dentro de la empresa y tendría que ser estructurada de tal modo de hacerla flexible a los cambios en los objetivos de la organización. Así, por ejemplo, si la CFJ lanza un programa para captar ingresos a través del transporte de carga a granel, como sea caña de azúcar, plátanos, bebidas envasadas y otros, surge entonces la necesidad de

contratar y desarrollar las aptitudes para el área de comercialización. Ahora, la orientación de carrera adecuada para esta área de servicios tendría que tomar en cuenta el nivel de aptitud que se necesita a los diferentes niveles de la función de comercialización y, sobre esta base, estructurar cursos de capacitación y actividades de desarrollo apropiados. Además, el establecimiento de la orientación de carrera necesitará de una planificación permanente de personal para poder pronosticar las necesidades de las diferentes categorías de personal.

Todo esto apunta al hecho que sin un conjunto claro y cuantificable de objetivos organizativos, interrelacionadas con los objetivos departamentales, no será posible que la CFJ pueda mejorar el empleo de sus recursos humanos.

A este respecto, se requiere que después que se haya elaborado un plan corporativo, se revise la política de personal tomando en cuenta lo siguiente:

- Objetivos Organizativos y Departamentales
- Orientación de Carreras
- Planificación de Personal
- Orientación estructurada y programas de iniciación para nuevos empleados
- Programas sistemáticos y planificados para el desarrollo del personal* (programas de desarrollo y capacitación continuos).
- Medidas adecuadas y eficaces para la evaluación del rendimiento
- Política de selección y contratación con la meta central de seleccionar con criterios objetivos
- Prestaciones y otros beneficios en montos competitivos con aquellos del sector público
- Procedimiento adecuado para la liquidación del personal cuyo tendimiento sea insatisfactorio.

* Desarrollo de Manuales de Capacitación.

CAPITULO SEIS

EVALUACION DEL EJERCICIO PASADO.

Indicadores Financieros.

Tal como en el caso de otras empresas en la cartera del Ministerio de Servicios Públicos y Transportes (Apéndices IX), el principal indicador de productividad considerado por el Ministerio son las pérdidas y las ganancias obtenidas en el año en curso. Las pérdidas operativas en 1981 fueron de más de J\$ 3.7 millones, mientras que las pérdidas acumuladas hasta el fin de ese año llegaron a los J\$ 19 millones. Gran parte de esta suma (más del 25%) se produjo en 1979 a raíz del huracán Allen y por acciones de los empleados del ferrocarril.

La CFJ figura actualmente como insolvente con un pasivo que sobrepasa grandemente a su activo. (Apéndice I y II).

La contabilidad está organizada de tal modo, que es difícil obtener la información necesaria para poder tomar decisiones sobre la base de un análisis del ejercicio pasado. A consecuencia de las modificaciones introducidas en la contabilidad, esta situación ha mejorado un tanto, pero los costos todavía se calculan a partir de los Departamentos y no hay información anual disponible sobre la base de los servicios prestados. Debe recordarse que a pesar que el equipo del ICPE/ASC obtuvo toda la colaboración de los gerentes de la corporación, resultó muy difícil conseguir información antigua. Esta incapacidad para ubicar la información de años anteriores quedó reflejada en los apéndices. Probablemente la omisión más impactante fue la falta de cifras sobre el total de empleados durante los últimos cinco años. De todos modos, la gerencia tiene conocimiento de esta deficiencia y está tomando medidas para mejorar el nivel de la base de datos de la corporación. Además, como resultado de la mala situación financiera y de los subsidios insuficientes del Estado, la CFJ estuvo obligada a incurrir en sobregiros bancarios (ver Apéndice II). En 1978 la cantidad facilitada a la CFJ fue insignificante (J\$ 110.000) en los tres años siguientes, aumentó a J\$ 1.6 millones, J\$ 3.6 millones y J\$ 3.6 millones y J\$ 5,8 millones, respectivamente.

El déficit se produjo durante el período en que los niveles de mantenimiento cayeron por debajo de cualquier norma aceptable (debido a la falta de fondos) y la tasa de depreciación era baja. En realidad, a pesar de que una parte de los préstamos obtenidos del Gobierno se utilizó en la renovación de activos que estaban totalmente agotados, se adquirió algunos equipos nuevos, la mayor parte de éstos se utilizó para financiar el déficit corriente acumulado. Como no había datos disponibles sobre costos e ingresos por línea principal y tipo de servicio, resulta muy difícil evaluar la actual situación financiera del ferrocarril.

La CFJ tendrá que continuar con su programa de reducción de costos (el número de empleados se redujo de 1500 a 1200 hace un tiempo) y tendrá que aumentar sus ingresos a través del aumento del transporte minero, aumentar las tarifas de pasajeros y, finalmente, aumentar sus ingresos a través de la recuperación de una parte considerable del transporte a granel que económicamente se justifica por su volumen.

Indicadores Físicos.

Los principales indicadores físicos utilizados (ver Apéndice V) incluyen el número disponible de trenes y locomotoras (calculado sobre la base del número real de locomotoras disponibles, cada día, cada mes y cada año) carga por tonelada/milla, toneladas de bauxita y alúmina y de otros productos transportados, el número de pasajeros y el número de descarrilamientos. Si fue difícil conseguir en este breve lapso la información financiera que cubriera los últimos diez años, obtener un conjunto completo de indicadores fue imposible. (1) También resultó difícil evaluar la precisión de los datos ya que otros informes sobre los ferrocarriles traían cifras un tanto diferentes. Definitivamente, dentro de un proceso de reestructuración de la CFJ, se le debe dar la más alta prioridad al problema de seleccionar los indicadores de control más importantes para supervisar eficientemente el sistema. Los ferrocarriles en los países en desarrollo de América Latina y el Caribe, han utilizado un gran número de indicadores adicionales, entre los cuales figuran los siguientes:

1.	La Red	Total de rutas
		En servicio
		Fuera de servicio
		Planta completa
2.	Tráfico	Número de pasajeros transportados
		Número de pasajeros por milla
		Promedio de viajes
		Total de toneladas netas
		Toneladas netas pagadas
		Toneladas netas no pagadas
		Total de toneladas netas por milla
		Total de toneladas netas pagadas por milla
		Total de toneladas netas no pagadas por milla
		Promedio transportado
		Total de vagones de carga por milla
		Vagones cargados por milla
		Vagones vacíos por milla

(1) La revista "Economic and Social Survey of Jamaica, 1974" publicada por el Instituto Nacional de Planificación, no incluye a la CFJ en su examen de las operaciones de los servicios públicos, señalando que "la información suministrada por la CFJ fue insuficiente y, por lo tanto, no fue incluida".(pag.12-12).

- | | | |
|----|--------------------------|---|
| 3. | Servicios | Total de millas por tren |
| | | Pasajeros por milla/tren |
| | | Carga por milla/tren |
| 4. | | |
| | Rendimiento de servicios | Toneladas netas por tren |
| | | Toneladas netas por vagón |
| | | Tiempo de ida y vuelta por vagón |
| | | Velocidad promedio |
| | | Millas diarias por locomotoras |
| | | (locomotoras en servicio) |
| 5. | | |
| | Disponibilidad | Locomotoras |
| | | Vagones de carga |
| | | Rendimiento por locomotora (millas entre falla y falla) |
| 6. | | |
| | Descarrilamientos | Total al año |
| | | Total de horas perdidas |
| | | Horas perdidas por descarrilamiento |
| | | Vehículos dañados |
| | | Millones de millas/tren por descarrilamiento. |

Cuáles de estos indicadores, entre otros, seleccionará la CFJ, dependerá de los futuros objetivos de la corporación según los cuales se especificarán las prioridades.

Observando las cifras suministradas, se notará que todos los indicadores físicos que demuestran el volumen de transporte de carga y pasajeros han disminuido.

El descenso en 1974 y 1975 en la demanda de bauxita y alúmina de Jamaica fue consecuencia de la introducción del gravamen a la bauxita. No obstante, ha habido un aumento en el volumen de bauxita/alúmina transportada en los últimos tres años, pero a raíz de su caída en el mercado mundial, las proyecciones para el futuro cercano no prevén un aumento de la producción en Jamaica y definitivamente, nunca al nivel de 1974.

El descenso en el número de trenes y en el número de pasajeros fue consecuencia de la menor cantidad de locomotoras en servicio y a las crecientes dificultades para correr los trenes debido a las malas condiciones de las vías. El menor servicio de trenes fue el resultado directo de la restricción de divisas necesarias para la adquisición de repuestos. Es tal la situación, que algunas máquinas han sido desarmadas (para habilitar otras) a tal grado que, a pesar del ambicioso programa de rehabilitación lanzado por el Departamento de Ingeniería Mecánica, algunas locomotoras tendrán que ser dadas de baja. Ya se adquirieron seis nuevas unidades.

En lo referente a descarrilamientos, sería útil agregar al número total de éstos (en aumento hasta 1980, fecha en que se hicieron sentir los efectos del programa diferido de mantenimiento de las vías, lo cual rebajó la cifra de descarrilamientos al nivel anterior a 1978), algunos de los indicadores sugeridos anteriormente, tales como el total de horas perdidas, horas perdidas por descarrilamiento y vehículos dañados.

CAPITULO SIETE

CONCLUSIONES - POSIBLES CURSOS PARA LA ACCION ADMINISTRATIVA INTERNA.

7. Como se dijo antes, el objetivo del estudio de caso, preparado después de cuatro días de discusiones con funcionarios de la CFJ y de algunas instituciones relacionadas con ésta, no fue para aportar respuestas para todos los problemas que enfrenta la CFJ actualmente, sino más bien para destacar unas cuantas áreas-problema que son específicas en el ejercicio de las empresas públicas y para estimular la discusión que permita a los representantes de la CFJ decidir sobre posibles cursos para la acción administrativa interna.

En consecuencia, y a riesgo de sacar conclusiones no del todo correctas como producto de la imposibilidad para el equipo de comprobar algunas de las opiniones escuchadas, se propone aquí a los funcionarios de la Corporación que consideren detenidamente los siguientes puntos:

7.1 Objetivos de la CFJ.

Es de vital importancia la clasificación de los objetivos de la Corporación a mediano y largo plazo. El actual momento es oportuno para que la corporación inicie las discusiones a este respecto con las correspondientes autoridades de Gobierno, por las siguientes razones:

- a) el estudio recientemente realizado por consultores internacionales por cuenta del Ministerio de Servicios Públicos y Transportes, propuso la revitalización de todo el transporte sobre la línea Kingston-Bahía Montego y la continuación del tráfico de mineras en las secciones de la red que son actualmente utilizadas por las dos compañías mineras;

- b) el Programa del Partido del nuevo Gobierno plantea su total apoyo a los ferrocarriles.

Un buen comienzo podría ser la preparación de un plan corporativo global especificando los objetivos y las responsabilidades de la CFJ y de sus diferentes departamentos. Estos objetivos deberán ser planteados en términos precisos, con prioridades definidas y cuantificados en la medida de lo posible. A pesar que en el pasado experimentados consultores hicieron algunas recomendaciones, una evaluación de las fortalezas y debilidades, de las oportunidades y limitaciones, debería hacerse por los funcionarios mismos de la Corporación. Ya que la CFJ no puede por sí sola salir de la situación en que se encuentra actualmente sin ayuda externa, debería comprometerse a los funcionarios de la Unidad Supervisora del Ministerio de Servicios y Transportes (también a representantes del Ministerio de Hacienda) en la preparación de tal documento, para establecer así un diálogo más estrecho entre las autoridades y la CFJ. El diálogo deberá estar dirigido a especificar tareas y responsabilidades en la CFJ, y qué nivel de ayuda estatal se puede esperar, que permita a la Corporación alcanzar sus objetivos. En otras palabras, una evaluación objetiva de los recursos disponibles para la Corporación (humanos, financieros y materiales) debería ser hecha principalmente por los funcionarios de la Corporación.

7.2 Relaciones.

En sus interrelaciones con el Gobierno la CFJ podría liberar al gerente general de la mayoría de sus actuales obligaciones cotidianas y, a cambio, asignarle la tarea de concentrarse en el fortalecimiento de los vínculos principales entre la CFJ y su medio, básicamente para alcanzar una relación más estrecha con el Gobierno. En el momento en que el Gobierno influye en el rendimiento de la corporación al fijarle las tarifas (aunque la CFJ no constituye un monopolio con respecto al tráfico de pasajeros, carga o minerales) al asignarle divisas, al concederle préstamos para nuevas inversiones y al concederle subsidios, pero al mismo tiempo, sin que el Gobierno parezca situarla en un plano de alta prioridad de acuerdo con la actual situación de la corporación, su potencial e importancia en la economía de Jamaica.

Su relación con las compañías mineras ya fue descrita en la sección 3.1 de este documento. Para obtener un cuadro más objetivo de esta situación, es menester realizar una mayor investigación. Sin embargo, como ya se señaló, la CFJ debe aumentar su conocimiento sobre este aspecto de sus operaciones y, por ende, sus posibilidades de negociación. Una vez que la CFJ obtenga una información más precisa sobre la relación costos/ingresos en sus operaciones con la minería, se podrá hacer diferentes tipos de análisis. Esto podría incluir un análisis de costos y beneficios de una posible alza de tarifas, aunque el alza se deduzca de otros ingresos que el Gobierno recibe de las compañías mineras. A pesar de que esto significaría a nivel nacional un traspaso de fondos "de un

bolsillo al otro", mejoraría las reservas financieras de la CFJ y le permitiría operar en condiciones más normales.

7.3 Problemas Organizativos.

Dentro del desarrollo de un plan corporativo se clasificará un importante problema organizativo, cual es la estructura organizativa de la Corporación, especificando los deberes y responsabilidades de los Departamentos. No obstante, de esto no derivará ningún mejoramiento en el funcionamiento de la CFJ sin un mejoramiento significativo en la moral y motivación de su personal.

Existen dos causas de la poca motivación en los funcionarios de la CFJ. La primera es externa, se trata de la ya aludida falta de interés y dedicación de parte de las autoridades de gobiernos encargadas de asegurar un futuro más brillante para la CFJ en cuanto a importante componente de la infraestructura nacional. Sin embargo, la segunda causa, aunque de carácter interno, es también importante; se trata de la falta de participación de la mayoría de los funcionarios en el proceso de toma de decisiones. Los funcionarios deberían tener una mejor opción para contribuir a la formulación de las tareas y responsabilidades dentro del contexto de las metas anuales que ellos deben alcanzar.

Las comunicaciones internas deben ser mejoradas y el personal deberá tener una opción más abierta que llegue al nivel de los trabajadores. (La experiencia de Air Jamaica, que con directores-trabajadores en la Junta es digna de investigar).

Las comunicaciones también se pueden mejorar sosteniendo reuniones regulares en los Departamentos. Estas reuniones deberán servir para estimular a los empleados a participar en la formulación e implementación de tareas en un período dado. Esta participación aumentaría la dedicación de los empleados al organismo, al tiempo que elevaría las relaciones personales.

En esto de mejorar la motivación y las comunicaciones, el Departamento de Personal, a través del diseño y organización de cursos de relaciones humanas para todos los niveles de funcionarios, debería jugar un rol protagónico. Como resultado de la participación del personal en la preparación del plan corporativo, la obtención de un cuadro más claro sobre la importancia en la economía nacional, como también los esfuerzos renovados en el área del desarrollo de recursos humanos, elevaría la moral de trabajo del personal de la corporación. La elevación de la moral es una de las precondiciones claves para mejorar la productividad de la CFJ, la cual ha venido degradándose permanentemente en los últimos años.

Si la CFJ desea convertirse en una empresa rentable, tendrá que aumentar sus volúmenes de transporte de carga y pasajeros. Ya que es posible que el transporte de minerales no aumente sustancialmente, a menos que se abran nuevas minas, se deberá investigar enérgicamente la posibilidad de recu-

perar para la empresa, el transporte de otros productos, tales como caña de azúcar y plátanos. También una cuidadosa atención se deberá prestar a las posibilidades de aumentar el transporte de pasajeros. Además de la propuesta introducción de la función de comercialización, se deberá considerar destacar en la Junta de Directores a personas que sean capaces de influir sobre estas decisiones.

7.4 Evaluación del Rendimiento.

De los informes de 1971 y 1977, se desprende que se utilizó un conjunto de otros indicadores aparte de los actualmente en uso. Sin querer entrar en discusión en cuanto a qué indicadores son los más apropiados para el control de las operaciones de la CFJ, los redactores de este estudio quisieran repetir que, dentro del proceso de participación en la preparación del plan corporativo, definiendo y cuantificando los objetivos para el período siguiente, las Secciones y los Departamentos deberían hacer sugerencias en torno a los índices que podrían o deberían utilizarse para efectos de auto-evaluación y evaluación por parte de las autoridades externas. La selección de indicadores también dependerá del conjunto de objetivos de la empresa y que son acordados por el Gobierno.

El acento de este caso ha sido puesto en lo que la Corporación debería emprender a través de la acción administrativa interna de sus gerentes superiores, con vistas a normalizar sus relaciones con el medio. Esto fue sugerido al definir un acuerdo con las autoridades en torno al rol de la CFJ y al tipo de asistencia que recibiría para mejorar su situación. Sin embargo, estamos conscientes que existen las condiciones para lograr mejoramientos significativos dentro de la CFJ y que la fuerza principal de la acción administrativa interna debe orientarse al mejoramiento del rendimiento interno a través de una mejor organización, utilización de los recursos y un control de costos más estricto, para mencionar sólo unos pocos. Algunas de las sugerencias contenidas en este estudio, han sido hechas de manera un tanto provocativa, con el propósito de agitar la reacción entre los funcionarios de la CFJ. A la luz del tiempo disponible para la preparación del estudio, el equipo queda con la esperanza de ser comprendido en el caso de eventuales inexactitudes o juicios equivocados. Estas sugerencias se hacen con el propósito que, por lo menos modestamente, contribuyan a los esfuerzos que realiza la CFJ por su rehabilitación.

El equipo que preparó el caso agradece a la CFJ la actitud abierta con que fue recibido y la franqueza con que se inter cambiaron las opiniones. Quedamos impresionados por los esfuerzos que hacen el Presidente de la Junta y el personal de la CFJ con el objeto de mantener la empresa en servicio.

(firma)

Vladimír Kreacik

(firma)

Phyllis Green

S U M M A R Y

NATIONAL WORKSHOP FOR PUBLIC ENTERPRISES

IN JAMAICA ON OPTIMUM PERFORMANCE

THROUGH INTERNAL MANAGEMENT ACTION

(1982 AUGUST 16-28: KINGSTON)

CASE STUDY № 4: JAMAICA RAILWAY CORPORATION

Vladimir Kreacic

Phyllis Green

The document is a study of the situation of the enterprise, Jamaica Railway Corporation (JRC), supported by annual reports, historic and economic studies, interviews with government officials, and JRC's Corporate Charter. Certain measures are proposed to improve the enterprise's current situation.

The article starts out with a retrospective glance at JRC's status. From 1958 to 1960, freight transport in Jamaica shifted from rail transport to truckage as a result of the low cost of oil at the time. For more than 20 years the Corporation has been working at deficit, this being the reason for the request to make a study. The most salient features of JRC's situation over the past two decades are: a) Its shrinking role in the country's transport network; b) The continuous erosion of JRC's fixed assets, which has reduced the sources of investment financing; c) Low passenger and freight tariffs, which were tolerated in view of the global profits earned by the mining companies which more than compensated for JRC's losses each year; d) Due to such unfavourable conditions, inability to attract new technicians and experts; e) A high number of resignations from experienced personnel seeking better jobs; f) Lack of foreign exchange to purchase spare parts, this causing underutilization of available resources; g) Lack of network expansion; h) Lack of an adequate accounting procedures and system; i) Inability, due to prevailing conditions, to implement the up-to-date management techniques required for profitable operation. Finally, during the 1976-78 period, improvements were made, particularly in the section catering to mining. However, only government support will make it possible to attain the proposed goals. The following is a review of JRC objectives. It being a public enterprise, it must meet social as well as commercial goals. JRC's 1960-1969 Report officially stated that its purpose was to "provide reasonable, efficient and low-cost transportation service to the people of Jamaica..." and defined its objectives as: a) Maintaining an effective network for the transport of passengers and goods; b) Coping with the growing traffic of bauxite and alumina; c) Transportation of such products as cement, bananas for export, sugar cane, etc.; d) Developing the freight and passenger services so as to improve the earnings/costs relationship. The programme acknowledges the fact that today's parallel rail and truck transport involves overlapping efforts as well as losses, which could be prevented by establishing a satisfactory railway network and an integrated access system. JRC's relations are analysed next. They are: a) With government officials: JRC has been pushed into the background by the Ministry, to occupy a low-priority position. The Directors and the General Manager are appointed by the Ministry, and the latter sets the tariffs and provides foreign exchange for any new investments; no raise in tariffs was made between 1939 and 1974. Since 1974, four raises were approved, and a fifth one is now under discussion. In addition, there is a certain vagueness as far as relations among the companies, the Ministry of Public Services and Transportation and the Ministry of Finance are concerned. Supervisors of public enterprise management are small in number; b) As regards customers, the most important relations are with the Alcan and Alcoa mining companies, for whom JRC carries alumina and bauxite from the plants to the harbours. The analysis of relations with the mining companies is a rather sensitive matter due to several factors. On the one hand, there are those arising from world markets; on the other,

Jamaica's government itself is the owner of 6 and 9 per cent of Alcan's and Alcoa's shares, respectively, and obtains revenues from taxes on bauxite; and shareholder as well as on account of taxes on wages and salaries of Jamaican personnel in the two companies. Under such conditions, the mining firms regard transport costs as part of the global deal and feel that a raise in tariffs would involve a reduction in their payments to the government on other accounts. Emphasis is made that, in order to have a stronger bargaining position JRC must gain deeper knowledge of its actual situation vis-a-vis mining firms. As to organization problems, the following were found: a) Frequent changes in high-level management, hindering any development programme undertaken by the enterprise; b) Due to the attitude of the authorities and the conduct of the public, a number of technicians, engineers and other personnel are quitting the enterprise as they feel that JRC has no future; c) JRC's lack of clear-cut objectives, and the lack of a Ministry responsible for the rules of the game; d) Difficulties in linking department goals with overall goals; e) Lack of adequate coordination among departments; f) Vertical communications are not working properly; g) Absence of formulas for participation in decision-making; h) The General Manager, as well as the department heads, are overburdened with daily tasks. Lastly, the lack of growth has had a highly negative impact on the staff's motivation as to any activities beyond those strictly necessary to maintain a minimum level of daily operation. As regards the use of manpower resources, the enterprise has been used as a source for untrained workers; there are little opportunities for promotion; salaries for certain position within JRC are below those paid in civil service; despite training programmes there seems to be a lack of well-rounded approach to training, particularly as regards technical administrative and professional staff. Individuals who have advanced in the hierarchy have not done so as a result of expertise, and sometimes they happen to supervise personnel having a higher technical or professional standing. Evaluation of JRC's previous fiscal year shows that 1981 the enterprise had accrued losses totaling 19 million Jamaican dollars, and it now figures as insolvent, with liabilities greatly in excess of assets. It is quite difficult to appraise the railway's current financial situation.

Conclusions: a) It is essential to classify JRC's medium-and-long-term objectives. They must be set forth in exact terms, with well-defined priorities and quantification as far as possible; b) In the area of relations with the government, JRC could exempt the General Manager from most of his daily responsibilities so as to enable him to attain a closer relation with the government and top priority for the enterprise in accordance with its potentials and significance to Jamaica's economy. As regards JRC's relation with the mining companies it is advisable to obtain increased knowledge of their operations. In the area of organization, internal communications must be improved and the executive's share in decision-making fostered. Raising the working spirit is a key prerequisite to improving JRC productivity. In order to become a profitable enterprise, JRC must increase freight and passenger transport volumes. In regard to performance evaluation, suggestions should be made by sections and departments as to indexes to be used for self-evaluation as well as evaluation by external authorities. The selection of indicators shall also depend on the enterprise's and the government's global objectives. The document includes nine appendices concerning assets, liabilities, earnings, expenses, physical indicators, transport of mining products, tariffs, estimated goals and accomplishments and 1980 statistics on enterprises. J.G.

EVALUACION DEL IMPACTO SOCIAL DE LA ACCION DE LAS
EMPRESAS PUBLICAS*

José Sulbrandt **

- * No se solicitó la aprobación previa de las Naciones Unidas, ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para este trabajo; por consiguiente, el mismo no representa el punto de vista de estas organizaciones.
- ** Abogado de la Universidad de Chile, M.A. y Ph.D en Sociología, de la Universidad de California, Los Angeles, EE.UU. Entre los cargos académicos que ha desempeñado figuran los de Profesor en la Escuela de Economía y en el Programa Latinoamericano de Administración para Graduados en la Universidad de Chile, y en Sociología en la Universidad Católica, desempeñando cátedras en Metodología de la Investigación, Organizaciones Formales y Procesos Políticos. Fue Coordinador General del Área de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Católica. Fue Profesor Investigador y Director del Instituto Coordinador de Investigaciones Sociales de FLACSO y Experto Unesco en esa institución. Ha sido Coordinador de la Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales editada por la FLACSO. Ha sido miembro del Governing Council de la Sociedad Internacional de Psicología Política. Sus trabajos principales se refieren a procesos políticos en América Latina y a la burocracia, organización estatal y funcionarios públicos. Algunos de sus trabajos son: Los burócratas como grupo social. Empresas de autogestión: un estudio piloto. Los empleados: un estudio sobre conciencia de clase. Movilización electoral: cambio y permanencia. Propuesta de un Sistema de Información de Investigaciones y Construcción Teórica en el área de Administración Pública. Actualmente se desempeña como experto en Metodología de la Investigación en el Proyecto Regional de Naciones Unidas de Asistencia al CLAD.

Sulbrandt, José.

Evaluación del impacto social de la acción de las empresas públicas/ José Sulbrandt // En: Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo.-- Caracas.-- Nº 4 (Oct. 1983); pp. 83-111.

I. PRESENTACION.

En el campo de la evaluación de las realizaciones económicas (tecnológicas) y sociales de las empresas públicas en América Latina, el presente trabajo adopta una perspectiva y un foco de interés específico. Se trata de examinar la posible evaluación de los objetivos sociales de dichas empresas. En él se revisarán algunos puntos especiales de la metodología de la investigación evaluativa que resulten apropiados para realizar una aproximación realista y ajustada al grado de efectividad con que las empresas públicas cumplen sus cometidos sociales. El punto de partida para este análisis está en reconocer que el nivel de poseer hoy en esta área es prácticamente nulo. En una revisión reciente de este problema Gillis ha podido afirmar: "Hay muy poca base aún para comenzar a apreciar las implicaciones de las empresas públicas en relación a las metas sociales que se espera que promuevan". (1) Además, se debe reconocer que el inicio de esta tarea de estudio de la acción social de esas empresas es urgente y de particular importancia.

La mayoría de los intentos de evaluación global que se han hecho hasta ahora han sido fundamentalmente de naturaleza económica. Otros más recientes, que procuran ampliar el campo, se centran en una perspectiva de carácter gerencial, de carácter eminentemente operativo. (2)

Creemos que es posible, aplicando las técnicas de la investigación evaluativa, con las debidas y necesarias correcciones, contribuir al desarrollo del conocimiento vitalmente necesario sobre el grado de efectividad de las empresas públicas en el área social aportando al mismo tiempo una información que ciertamente servirá a la gerencia de la empresa, y además a los formuladores de políticas públicas y a los usuarios y beneficiarios directos de la acción social de la empresa. Esta ampliación de perspectivas es de importancia capital para una correcta acción del gobierno hacia la colectividad y de ésta sobre el gobierno. Toda esta actividad redundará en toma de decisiones, tanto en la empresa como en el gobierno, con fundamentos de una mejor calidad y con información adecuada sobre la situación y orientaciones de la ciudadanía.

En las últimas décadas se ha llevado a cabo en la región un proceso de crecimiento extraordinario de las empresas públicas, tanto en número como en importancia relativa dentro de la economía de cada país.

En una primera etapa se crearon unidades que cubrían los servicios públicos básicos como agua, gas, electricidad y transporte urbano. También aparecieron aquellas que estaban encargadas de artículos de consumo básico, en formas de monopolio que garantizaban aprovisionamiento de tabaco, cerveza, sal, etc. Luego tuvo lugar el desarrollo de transporte nacional, ferrocarriles, marítimo y aéreo. Más adelante se genera el "sector pesado" de la economía en la exportación de recursos naturales: cobre, petróleo, estaño, hierro. A este proceso le ha seguido el desarrollo de empresas manufactureras e industriales con productos intermedios y terminados, y otras áreas como servicios, agricultura, construcción, bancos e instituciones financieras.

El proceso de creación y toma de control de empresas por parte del Estado en calidad de empresas públicas, ha sido poco estudiado. Sin embargo, todos los indicios que se tienen señalan que el proceso obedece, en los países en desarrollo, a varias y poderosas razones económicas y políticas, lo que explica la aparición de dichas empresas en todos ellos al margen de diferencias en las perspectivas ideológicas y económicas de sus gobiernos. Países cuyos grupos gobernantes han estado profundamente comprometidos con posiciones económicas neoliberales poseen un numeroso y significativo espectro de empresas públicas similar o aún más importante

que los que existen en países cuyos gobiernos tienen una concepción económica más "estatizante".

La importancia cuantitativa y cualitativa de este sector en las economías nacionales latinoamericanas, los problemas que presenta el manejo y la dirección de estas cada vez más complejas, la inexistencia en núcleos de esas empresas de fuertes déficit que deben ser absorbidos anualmente por los presupuestos generales de los gobiernos, y más recientemente los problemas originados con el endeudamiento externo de las más importantes empresas públicas en la región, han creado un movimiento que busca conocer mejor la acción real de estas unidades en el contexto en que ellas actúan, a fin de buscar modelos de gestión más adecuados y eficientes. Nuevas unidades de los gobiernos y centros universitarios se dedican a la tarea. Junto a ellos, los organismos internacionales como DITC, UNIDO, FAO, ICPE, CLAD, etc., colaboran energicamente con esa labor.

En relación al presente trabajo, debe quedar en claro que en América Latina la evaluación en este campo no es solamente un problema técnico. Las empresas públicas son objeto de un incesante ataque por grupos financieros y económicos de orientaciones neoliberales quienes ven en la operación de estas instituciones una actividad indebida del Estado y postulan que ahora -una vez que el Estado hizo los esfuerzos de capitalización, de incorporación de tecnologías, de entrenamiento gerencial y de mano de obra, etc.- se traspaesen al sector privado para que las administre. Uno de sus argumentos preferidos es que la evaluación de estas empresas muestra que su rentabilidad financiera es negativa, debido a su mala dirección. (3)

Antes de proceder por simples posiciones ideológicas, es necesario intentar ganar un conocimiento más serio y fundado en la acción de este particular tipo de empresas en nuestra región. Dentro de las tareas por una mejor comprensión de su acción, se encuentran las de evaluar sus realizaciones. Esta se ha hecho tradicionalmente por medio de un enfoque de "economía de bienestar" y la contribución de la empresa pública al bienestar económico ha sido medida en una gran variedad de maneras: a) Utilidad financiera, b) Utilidad económica y como complemento, c) Tasa de capacidad de utilización, d) La productividad de factores, etc. (4)

Nuestra propuesta busca evaluar la efectividad de la acción de carácter social de esas unidades. En este caso, al tomar sólo los objetivos sociales, se está fragmentando la unidad de acción de la empresa que va más allá de lo social. Esta estrategia obedece a un principio básico en todo análisis, cual es separar temporalmente cierta actividad para comprenderla mejor y más adelante volver a integrar los diversos aspectos, con un conocimiento más acabado y completo de la acción de las empresas públicas.

Se ha señalado en múltiples estudios cómo prácticamente todos los gobiernos de la región han asignado a sus empresas públicas tareas de naturaleza social que se suponen solucionan problemas específicos y ayudan al desarrollo económico-social general. En efecto, se les ha asignado tareas tan amplias como: promover el desarrollo regional, reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso; estimular el avance de los sectores débiles de la sociedad; incorporar a la mujer a la fuerza de trabajo, etc.; algunas más específicas como: proveer empleo, proteger al consumidor de precios altos y arbitrarios; mejorar condiciones de trabajo; entrenar el personal; desarrollar tecnología propia, etc., y por último, elementos muy específicos como construcción y mantenimiento de caminos, escuelas, hospitales para los habitantes cercanos al lugar donde está establecida la empresa, etc. (5)

Con la salvedad de algunas de las tareas más precisas de la última categoría, nunca han sido clarificadas las metas sociales que persiguen las empresas públicas, aun cuando de hecho se realice un monto significativo de actividades de este orden. La realización de actividades sociales sin control de resultados ha llegado a ser una permanente excusa para los problemas financieros que han enfrentado las empresas, aunque un juicio fundado sobre esa aseveración aún no se ha realizado.

En una aproximación superficial, se podría pensar que estudiar los objetivos sociales de la empresa es demasiado limitado y en definitiva algo fundamentalmente accesorio frente a lo principal que es lo económico-financiero. Pensamos que no es así. En primer lugar, de la revisión de las tareas sociales asignadas queda en claro que su magnitud e importancia no es algo marginal. En segundo término, en uno de los desarrollos más recientes de la actuación del Estado en empresas públicas se han creado empresas que aunque son comerciales en su orientación, tienen como objetivo central la obtención de metas sociales significativas. (6)

Estas nuevas empresas son de hecho poderosas y efectivas herramientas que los gobiernos tienen para implementar políticas sociales, sobre todo si se tiene en consideración que los instrumentos y políticas tradicionales toman en general mucho tiempo en producir los efectos buscados. Como ejemplos específicos de este nuevo tipo de empresa se encuentran las corporaciones de desarrollo regional (Venezuela, Bolivia, etc.), y los bancos de desarrollo encargados de prestar ayuda crediticia y técnica a pequeños y medianos empresarios o agricultores. El foco central de la acción de este tipo de empresas es de tipo social.

Tomando en cuenta los antecedentes señalados y frente al problema de una ausencia casi total de conocimientos de los que hace y logra una empresa pública en sus actividades de carácter social, proponemos, en una primera etapa como desarrollo estratégico, el estudio -vía la investigación evaluativa- de la efectividad en el logro de metas por parte de esas empresas. Una vez que se haya acumulado suficiente conocimiento sobre el desarrollo de este tipo de programa, será posible contar con modelos adecuados de la actividad de las empresas y establecer sistemas monitores con indicadores de buena calidad para medir las acciones y sus implicaciones. A partir de ese conocimiento se podrá, en una segunda etapa, proceder a una evaluación total de eficiencia de la empresa pública que sea más adecuada y correcta que la que puede surgir hoy de mecanismos aparentemente precisos pero basados, en la mayor parte de los casos, en supuestos bastante discutibles.

II. INVESTIGACION EVALUATIVA.

La investigación evaluativa intenta apreciar y juzgar el avance y la efectividad de los programas públicos en la obtención de sus metas, y busca explicar la contribución de los diferentes factores y procesos que han operado en la obtención de dichas metas, a fin de facilitar el manejo operativo de los programas y ayudar a la toma de decisiones sobre políticas públicas que incluyan a los mismos.

En otras palabras, se trata de establecer el grado en que los objetivos del programa se han logrado, teniendo en cuenta un análisis de los insu-
mos y de los procesos con los cuales se implementó. Para cumplir con estas finalidades, la evaluación debe ser sistemática, formal, y seguir la lógica de la investigación científica para asegurar que las conclusiones a que se llegue estén bien fundadas, descartando posibles hipótesis alternativas que pudiesen competir con la explicación que se está postulando, cuales que los resultados son consecuencia directa del programa.

Se debe destacar que la característica central de la investigación evaluativa de programas sociales es que se apoya en el instrumental de los métodos y técnicas propias de las ciencias sociales. Su objetivo es presentar un juicio frente a un programa que ha estado a cargo de una empresa pública, determinando la efectividad en el cumplimiento de las metas, vale decir, señalando: a) La parte de las metas que han sido alcanzadas y b) El grado en que esas metas pueden ser atribuidas al programa mismo. En este tipo de investigación se parte del supuesto que la ejecución de los programas implica el desarrollo de un cierto nivel de actividad, la que eventualmente tiene un impacto en la colectividad o en un segmento de ella.

A través de la investigación se intenta establecer si un programa está alcanzando los objetivos que el ente público se propuso cuando decidió su implementación, y al mismo tiempo se trata de considerar los impactos positivos y negativos de tal acción en las unidades, sean éstos individuos, grupos, organizaciones o regiones, que supuestamente deben recibir el beneficio.

Los resultados de la evaluación se convierten en una información básica para los altos directivos públicos que les ayudará cuando tengan que decidir si un programa debe ser continuado tal como ha estado operando, expandido, reducido, modificado o eliminado. Si un programa no está alcanzando los efectos esperados, la evaluación contribuye a señalar las posibles razones de tal ineffectividad y ayuda a indicar las acciones que se deberían tomar para remediar la situación.

Para poder determinar esos aspectos, se requiere que se puedan identificar a lo menos:

1. Los esfuerzos realizados en la implementación del programa (monto de la acción).
2. Los efectos del programa (resultados).
3. El proceso mismo del programa (cómo fue logrado el efecto).

Este esfuerzo para apreciar la efectividad del programa es un paso previo y necesario para estimar finalmente la eficiencia (efecto en relación al costo). (7)

Esta acción investigativa es indispensable pues, como lo ha señalado Charles Schultze, (8) desgraciadamente no existen en los programas de gobierno un regulador automático que advierta cuándo una actividad ha dejado de ser productiva, o cuándo se puede mejorar su eficiencia, o debe ser reemplazada por otras acciones. El sector privado puede recurrir -a pesar de ser un mecanismo imperfecto- al criterio utilizado para tomar sus decisiones. En el sector público debemos desarrollar los instrumentos de la evaluación para enfrentar ese tipo de decisiones.

Tal vez una de las limitaciones más serias de los nuevos mecanismos de evaluación que se han presentado en la literatura sobre el control de las empresas públicas sea su énfasis casi exclusivo en una perspectiva gerencial. Sin duda esta perspectiva es muy importante pero limita demasiado una adecuada comprensión de los programas sociales. A nuestro juicio es necesario abrir la evaluación a otros actores privilegiados en este proceso, en particular a los formuladores de políticas públicas y a los grupos beneficiarios de las acciones, entre otros. Esta consideración obliga a elaborar una perspectiva de análisis de políticas públicas y una de impacto de la acción en los grupos sociales a los cuales va dirigida. En otras palabras, además de la perspectiva gerencial, se debe buscar una perspectiva

de carácter social que muestre y tome en consideración la forma en que la empresa pública afecta e impacta en el sistema social del cual forma parte. La perspectiva gerencial -propia de la empresa privada- debe estar representada en la evaluación, pero la perspectiva societal no sólo debe figurar, sino ser prioritaria dado el carácter definitorio "público" de las empresas que estamos considerando. (9)

Esta ampliación implica consecuencias directas en la investigación misma. Por de pronto supone la presentación de criterios múltiples de evaluación que respondan a los intereses y valores de esos actores sociales. (10) Justamente, tomando en cuenta esta perspectiva más amplia, estamos obligados a examinar las necesidades de información diferencial y el uso que dan a la evaluación los principales agentes sociales involucrados en los programas. A este respecto, examinaremos brevemente las necesidades de información de los principales actores involucrados en estos procesos.

A. Funcionarios y técnicos.

Los funcionarios y técnicos del programa son los encargados responsables de ejecutar los trabajos y por lo tanto están interesados en la evaluación en cuanto ésta les proporciona una información valiosa con respecto a la eficacia de los procedimientos y técnicas de ejecución que se están planteando. En efecto, estos funcionarios están primordialmente preocupados con las materias o aspectos sustantivos del programa y de la forma en que los aspectos procesales los afectan. Por lo tanto, necesitan conocer las posibles modificaciones que se puedan introducir en los procedimientos técnicos, a fin de mejorar la efectividad del proyecto.

Un segundo grupo especialmente interesado en estos tipos de evaluación son los directores de programas. Para ellos, la evaluación determina el grado en que se han alcanzado las metas propuestas y dilucida cuáles han sido los caracteres centrales y los secundarios de los programas. En definitiva, mediante la investigación se establecen los logros y las limitaciones de los programas permitiendo controlar sus costos, mejorar la eficiencia y la calidad de los mismos.

Sin embargo, debe tenerse presente que los directores de programas no sólo ven en la evaluación la oportunidad para mejorar los aspectos organizativos, también ven en ella la oportunidad de llevar a cabo estrategias gerenciales estrechas y de carácter marcadamente individualista, como por ejemplo la necesidad de eludir responsabilidades o la promoción personal o institucional.

B. Los decisores superiores.

Hasta aquí se ha puesto la atención en los usos de la evaluación en problemas básicamente operativos en el sentido de mejorar su aplicación y hacerlos más eficientes. Estos esfuerzos tienen relación con pequeños ajustes de tipo operacional en los cuales el compromiso de la organización en términos de dinero, tiempo, recursos humanos y materiales es relativamente reducido y más bien modesto. Otra faceta más importante se expresa en el problema que enfrentan aquellos encargados de fijar políticas públicas, que están ubicados en un nivel superior de control. Ellos necesitan saber no sólo el nivel de actividad, y si se han cumplido las metas, sino también si se han alcanzado los objetivos propuestos, vale decir, si el impacto del programa en la "población-objetivo" fue el que se esperaba. En este caso, la evaluación determinará la efectividad de las acciones, los efectos principales y laterales del programa y sus puntos fuertes y débiles, además de una explicación de los por qué de dicha fortaleza o debilidad. Estos estudios de impacto tienden a consumir tiempo y recursos, y a trans-

formarse en grandes investigaciones, aunque este aspecto ha sido exagerado.

C. Usuarios y beneficiarios.

La evaluación puede también ser de utilidad a otros actores sociales involucrados en los programas públicos. Los usuarios o beneficiarios del programa, vale decir, aquellos directa o supuestamente afectados por los resultados de las actividades, esperan que la evaluación les proporcione una respuesta al interrogante de si dicho programa satisface efectivamente las necesidades que ellos experimentan a nivel individual o colectivo y que dieron origen a la demanda social por el programa.

Los diferentes actores que hemos presentado tienen intereses diversos respecto del programa y de la evaluación y por consiguiente poseen criterios distintos para apreciar el grado de éxito del programa. Tomar en cuenta estos intereses y criterios diferentes de cada grupo tiene consecuencias en el diseño e implementación de la investigación evaluativa que deben ser cuidadosamente respetadas. (11)

III. TIPOS DE EVALUACION.

La abundante literatura sobre esta particular clase de investigación presenta varios tipos de evaluación que tienen relación con la periodicidad para llevarla a cabo y con las facetas de las actividades que cubren. En el campo general de la evaluación, así como en la evaluación de empresas públicas, es común ver que los autores toman posiciones de defensa de algún tipo determinado de investigación en desmedro de las otras. En general pensamos que una manera de superar este tipo de discusión es analizar cada una de ellas en relación a los requisitos que suponen y a las necesidades especiales a las que responden. Como se verá, al tomar este punto de vista, la decisión de usar uno u otro tipo de evaluación, más que una posición de principio, es una materia de oportunidad, necesidad y costo. A este respecto queremos formular algunas consideraciones.

a) Tipos de evaluación de acuerdo al momento en que se realiza.

El tipo de evaluación más común es aquel que produce información de carácter final acerca de un programa una vez que éste ha concluido. Este tipo de investigación ha sido llamado sumativa y sus conclusiones responden principalmente a las necesidades de los formuladores de políticas y eventualmente a encargados de los programas.

Sin embargo, es necesario destacar que las necesidades de información acerca de la efectividad de un proyecto no surgen sólo al final de su ejecución, sino que se presentan ya durante el desarrollo del mismo. Desde el comienzo del proyecto es necesario contar con la información acerca de su marcha, del cumplimiento de metas intermedias y de los problemas que van surgiendo en su implementación. Dicha información sirve a los encargados del proyecto para que, en caso necesario, puedan modificar las técnicas de aplicación del programa, introducir mejoras e incluso cambiar el curso mismo del proyecto a fin de alcanzar las metas finales propuestas. Este tipo de investigación que va entregando información a medida que avanza el programa ha sido llamada formativa. En tanto se avanza en su ejecución, van apareciendo una serie de cambios que afectan el programa, a los que lo llevan a cabo y a los beneficiarios. Esos cambios deben ser tomados muy en cuenta por los jefes de programas para guiar su implementación. Dada esta situación de permanente cambio durante la ejecución, se ha afirmado que las técnicas evaluativas ideales serían aquellas de carácter continuo. Ha habido un esfuerzo desplegado por varios especialistas de recalcar y subrayar la idea que un programa es un solo proceso desde la etapa de la formulación hasta su evaluación y que, por consiguiente, existe la necesidad de una evaluación continua. A pesar de que

dicha proposición es correcta, introduce serias dificultades técnicas y operativas en este tipo de investigación. Por de pronto, y para citar un problema que surge de inmediato, se debe tener presente que los datos y criterios seleccionados para evaluar el proceso de un programa hacia metas intermedias no son necesariamente aquellos que se usan para evaluar la obtención de una meta final.

Lo que se ha planteado como un dilema entre evaluación sumativa y formativa debe ser visto como un problema de adecuación de técnicas a una perspectiva de evaluación y al contexto en que se quiere aplicar. Así, desde un punto de vista de evaluación gerencial, no cabe duda que se debe preferir una evaluación formativa. Sin embargo, debe tenerse presente que ello supone requisitos previos como que se haya instalado un sistema monitor que proporcione la información requerida y ello a su vez supone que las actividades de carácter social de las empresas hayan sido formalmente incorporadas al aparato programador. Ambos supuestos parecen no cumplirse en la casi totalidad de los casos. Por el contrario, desde una perspectiva de evaluación societal, se tenderá a preferir la evaluación sumativa. Además, en una primera etapa, este tipo de evaluación, aun en casos de actividades de carácter social altamente informales realizadas por la empresa, permitirá inicialmente clarificar objetivos, formular modelos, generar indicadores de buena calidad, etc., lo cual permitirá en un plazo medio desarrollar un adecuado sistema monitor. Sin duda, la investigación sumativa es una evaluación cara, pero se muestra como una alternativa irrenunciable si se quiere tener una perspectiva societal y, además, como una buena manera de dar inicio a procesos de información que permitirán más adelante tener bases serias para una buena evaluación formativa.

b) Según los aspectos o facetas que estudian.

En relación a las facetas de la actividad que se han estudiado, se ha distinguido evaluaciones de insumos, de procesos, de metas, de impactos y sistémicas. Los trataremos en ese orden.

1. Evaluación de insumos.

La evaluación de insumos tiene por objeto describir y analizar: a) Los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta un programa; b) La necesidad de que dichos recursos sean procesados por el sistema de acuerdo a criterios de relevancia, factibilidad y economía en su uso; c) Las estrategias de obtención de insumos.

Este tipo de evaluación tiene serias limitaciones. Dificilmente se puede llevar a cabo con algún significado, si al mismo tiempo no se realiza una evaluación de los procesos utilizados, pues el diseño de procesos eficientes puede solucionar o plantear problemas a la cantidad y calidad de insumos con que cuenta el programa en un momento determinado.

2. Evaluación de procesos.

Esta evaluación estudia los medios procesales que se utilizan para llevar a cabo un programa, tanto en su diseño como en el modo o manera en que éste se implementa.

En este tipo de estudio se establecen registros de las actividades referidas a los procedimientos del programa de forma tal que sea posible juzgar la capacidad y las estrategias de procesamiento de insumos que tiene el sistema. De esa manera, se podrán identificar los defectos de diseños o de procedimientos que afectan su operatividad.

La evaluación de procesos ayuda en particular a los jefes que se encuentran a cargo de la ejecución de los programas, ya que en base a la información proporcionada podrán hacer las elecciones de cursos alternativos de acción para la operacionalización, ejecución y control del proyecto bajo análisis.

3. Evaluación de metas de productos.

Esta es la más frecuente de las evaluaciones formales y mediante ella se estudia el logro de metas propuestas que se expresan en términos de productos esperados. La evaluación de metas de productos tiene como objetivo la obtención de un pronunciamiento frente a un programa que ha estado a cargo de una o varias agencias gubernamentales, determinando su efectividad en el logro de productos. Al respecto, esta evaluación debe señalar:

- a) Qué parte de las metas han sido alcanzadas.
- b) Y en qué grado el cumplimiento de dichas metas puede ser atribuido al programa ejecutado.

Esta evaluación provee información que permite apreciar los logros del programa en relación a las metas previamente establecidas, determinando hasta qué punto se han cumplido al finalizar el programa.

Una forma especial de evaluación muy relacionada a éste debe ser mencionada. Dado que lo que se está evaluando son las metas reales alcanzadas, y que esta información debe analizarse no como un dato aislado, válido por sí mismo, sino en relación a la forma en la cual fueron alcanzadas, ha sido necesario vincular los productos alcanzados a los insumos y a los procesos utilizados en el desarrollo de las actividades realizadas por la empresa. Esto ha dado lugar a una forma compleja de evaluación, denominada evaluación integral.

4. Evaluación de impacto.

El supuesto básico de este tipo de evaluación es que las actividades desarrolladas y los productos del programa deben haber producido un efecto en la población, organización o región elegida como unidad-objetivo. Se supone además, que el impacto significa un cambio positivo en la situación social, como se espera por ejemplo de programas de asistencia técnica y crediticia a los pequeños agricultores y empresarios, programas educativos de mano de obra, etc.

Por lo tanto, para desarrollar esta evaluación, se requiere que:

- a) Los cambios, que se espera que ocurran, hayan sido identificados y especificados.
- b) Esos cambios estén relacionados y sean una consecuencia de los productos del programa, y
- c) Los criterios para juzgar los cambios, o la ausencia de cambio, hayan sido identificados.

Como en este caso hay una imputación causal, la estrategia de comprobación es más delicada, debiendo hacer uso de algún diseño experimental, cuasi experimental o correlacional que permita hacer esa atribución de causalidad con algún grado de seguridad.

Esta información es tal vez la más importante que pueda arrojar una investigación evaluativa, pues sirve de fundamento a las acciones y reclamaciones de la unidad-objetivo y a las decisiones de los formuladores de políticas públicas.

Este tipo de análisis no es posible realizarlo usando sólo la información interna de la empresa, sino que debe plantearse como investigación observando las consecuencias en la unidad objetivo del programa. A este respecto, un punto interesante de destacar es que la evaluación debe tratar de establecer las consecuencias no esperadas del programa. Es posible que como resultado de la implementación del plan hayan ocurrido entre los individuos, grupos, organizaciones, o regiones, una serie de consecuencias importantes que no fueron previstas en el proyecto y que nadie buscó. En este caso, tanto los efectos positivos como aquellos negativos, deben ser integrados al estudio y al proceso de valoración total del programa.

Esta evaluación es la que en definitiva se abre a las perspectivas de los más importantes actores sociales involucrados en el programa y marca el paso de una evaluación puramente gerencial a una evaluación social. Dentro de nuestra propuesta este tipo de evaluación es la de mayor relevancia.

5. Evaluación sistémica.

Además de las evaluaciones anteriormente señaladas, se ha propuesto una clase de evaluación global de la empresa pública que, más que una evaluación del desempeño de la empresa, se acerca mucho más a la evaluación de la organización como tal. (12)

Este es un tema de enorme importancia y está estrechamente ligado a la evaluación de la gestión. Sin embargo, dado que esta perspectiva abre el campo de estudio de manera amplia, no es posible reseñarla y analizarla en este trabajo.

IV. IDENTIFICACION Y ESPECIFICACION DE OBJETIVOS Y METAS.

La identificación y determinación de objetivos y metas de un programa es una de las primeras tareas que se debe acometer en un estudio de evaluación. Su gran significación radica en que sólo a partir de objetivos y metas claramente especificadas será posible establecer los criterios de obtención de metas y desarrollar indicadores específicos para medir el grado de éxito del programa.

De acuerdo a sanos criterios metodológicos, estos objetivos y metas deben ser definidos en términos claros, específicos y medibles. En este caso, claro significa que el investigador pueda saber qué es lo que busca; específico quiere decir que puede ser traducido en términos operativos; y mensurable significa que se pueda medir adecuadamente en términos válidos y confiables.

En consecuencia, en esta fase es necesario identificar, en primer término, cuáles son los efectos en término de productos que se buscan y esperan de la acción social del programa y tener una referencia concreta a los impactos que se pretende alcanzar en los grupos de ciudadanos, organizaciones o en la comunidad misma. La evaluación debe incluir como metas del programa aquellos productos que en definitiva afectarán positivamente las situaciones o condiciones públicas que se intenta modificar.

Supuestamente los objetivos y las metas están oficialmente definidas en los programas de forma clara y específica. Sin embargo, la experiencia de todo evaluador demuestra que los objetivos y las metas de los programas son establecidos de manera demasiado vaga y general como para permitir una evaluación. El uso de objetivos y metas vagas e imprecisas como base de una evaluación dificulta la tarea y la hace susceptible de ser criticada como irrelevante, pues una vez que está terminada, es posible afirmar que los investigadores equivocaron los objetivos y metas, y por consiguiente la investigación no trató el "problema real" al cual estaba dirigido el programa. A esta delicada situación se la conoce con el nombre de "el problema del problema". (13)

El hecho que en los planes y programas de empresas públicas figuren objetivos y metas sociales ambiguos o muy amplios, y, por lo tanto no medibles, ha sido señalado en la literatura como una clara muestra de incompetencia del aparato planificador.

Algunos expertos han desarrollado posiciones aún más extremas. Para algunos las metas son el resultado de un proceso de negociación al interior de la empresa, lo cual las hace tener un carácter ambiguo y cambiante. Para otros el inicio de un programa desencadena procesos sociales no esperados que obligan a la organización a ir cambiando las metas originales en el transcurso del tiempo, lo que afecta su especificidad y claridad. (14)

Reconocemos que ambas situaciones son reales; el primer caso es el más complicado, por su omnipresencia. Sin embargo, el hecho que se negocien no implica necesariamente una ambigüedad, y cada cambio de poder en las coaliciones internas no necesariamente significan cambio en las metas. El hecho mismo que las metas adquieran un carácter público y más formalizado a través de la programación y de la evaluación, ayuda a darles más permanencia y a clarificarlas en cada caso y oportunidad.

En la segunda situación -al igual que en la primera respecto a cambios- el problema para la evaluación es saber si esos cambios de metas debidos a procesos sociales desencadenados como consecuencia del programa, se reconocen como tales y se hacen públicos o sólo son incorporados ex-post facto como un medio de justificación. Si se reconocen en cada oportunidad, pueden sin duda ser incorporados a la evaluación, a pesar de ciertas dificultades técnicas que surgen para su tratamiento.

Además de los argumentos previos, se han señalado varios factores específicos de carácter formal y organizacional que afectan esta situación de ambigüedad de objetivos y metas. (15)

A nivel organizacional se ha indicado que:

- a) Los documentos, muchos de ellos de carácter jurídico en que se expresan los programas, por su propia naturaleza son vagos en relación a los objetivos que se persiguen.
- b) En el interior de las empresas no hay mecanismos y procedimientos formales que permitan desagregar, clasificar y definir los objetivos de los programas sociales en términos tales que permitan su medición.
- c) No hay en el sistema administrativo de la empresa ninguna recompensa para el gerente por el hecho de definir objetivos medibles para programas sociales.

Por otra parte, debe tenerse en consideración que la ambigüedad de

objetivos puede ser instrumental, en varias maneras, para el gerente de la empresa. En primer lugar, la ausencia de objetivos medibles le permite sentirse satisfecho con un cierto nivel de actividades, que puede exhibir ante las autoridades superiores, cuidándose de no mostrar jamás los resultados y productos de esas actividades, y mucho menos los impactos que han tenido en los grupos, organizaciones o comunidades a los que se ha dirigido el programa.

En segundo término, el gerente ve con desconfianza y temor el complicado trabajo de definir los objetivos y las metas de tipo social en forma medible, pues incrementa para él las responsabilidades y riesgos. Si por una parte el cumplimiento con ellos no trae aparejado ningún premio o recompensa especial, por otro lado, un grado de incumplimiento puede traer consigo una severa penalidad. En tercer lugar, los gerentes ven en los objetivos no medibles una ventaja en la ejecución del plan, pues les permite retener un alto grado de implementación. En efecto, el hecho de tener objetivos no medibles, sobre todo en situaciones en que la demanda sea mucho mayor que lo que pueda ofrecer a través del programa, permite al gerente cambiar el énfasis o el enfoque de las actividades de modo que se adapten a las circunstancias dadas, fijando de hecho nuevas prioridades sin que el programa sea percibido como un fracaso.

A menos que estos aspectos no sean modificados al interior de las empresas públicas, será muy difícil que la propia organización genere metas claras.

Por ahora serán los evaluadores quienes deben iniciar un serio proceso de identificación y clarificación de las metas. (16) En el intento de fijarlas, se deben tener presentes ciertas preguntas claves que pueden guiar el trabajo. Las preguntas centrales son: 1) Qué tipo y qué cantidad de productos (bienes o servicios) generará el programa? 2) Qué es lo que se intenta cambiar con la implementación del programa? 3) El cambio que se pretende es de corto o largo plazo? Y 4) Cuáles son los posibles efectos colaterales del programa?

Lo más probable es que las respuestas inmediatas a estas preguntas no arrojen ni objetivos ni metas claras, o bien que haya una gran variedad de objetivos que impida llegar a un acuerdo sobre un conjunto coherente de ellos. En estos casos es posible seguir ciertos pasos que permitan una mejor respuesta.

1) En primer lugar se debe recurrir a los textos oficiales del programa, sean éstos documentos, ordenanzas, etc., que lo aprueban y ordenan su ejecución. Cuando estos documentos no contemplan metas, es posible recurrir a las actas de los consejos de dirección o a los funcionarios que participaron de las discusiones.

2) En segundo término, el investigador puede recurrir a los gerentes encargados del programa, los que supuestamente deberían conocer las consecuencias que esperan como resultado de sus actividades. Como se ha señalado, es posible encontrar diferentes percepciones de los objetivos buscados según el funcionario entrevistado. En dicho caso, el evaluador deberá tratar que los gerentes alcancen un consenso respecto de objetivos y metas perseguidos.

3) Cuando se detecta un deliberado intento de los encargados por no indicar los objetivos, es posible recurrir a la información de los altos oficiales del gobierno, que fijan y evalúan las políticas públicas. Sin embargo, se debe tener cuidado cuando se presenta esta situación, pues puede ser indicadora de que los gerentes estiman que los objetivos pueden ser políticamente sensibles y es mejor no explicitarlos, o bien los hacen

particularmente ambiguos porque de hecho existe una "agenda oculta" en que los verdaderos objetivos no se señalarán jamás. Si se detectara la existencia de una agenda oculta, el único curso de acción posible para el investigador es rechazar el encargo de evaluar, pues su trabajo se convertirá en una farsa.

4) Finalmente, el investigador puede iniciar un estudio exploratorio breve, en el cual se documente sobre el programa, interroga a los encargados de su implementación, observe el programa de acción, y formule, a partir de este conocimiento adquirido, una propuesta de objetivos y metas del programa. Aun en este caso, y a efectos de continuar con la investigación, es necesario tratar de obtener un acuerdo, por parte de los gerentes, en relación a los objetivos y metas propuestos.

Un punto importante que no puede desdesharse es el establecimiento de las consecuencias no esperadas del programa.

Cuando se trata de identificar los objetivos, se tiende a expresarlos en impactos que resultan beneficiosos para población-objetivo, pero de acuerdo a lo expresado es necesario tratar de hacer explícitas aquellas consecuencias positivas y negativas que pueda generar el programa, las cuales no fueron previstas. Dado que uno de los principios de toda buena programación es reducir las consecuencias negativas que su implementación conlleve, es necesario promover un esfuerzo para hacer patente aquellas consecuencias negativas que puedan atentar contra los efectos que se trate de obtener. Esta estrategia debe ser parte integrante de toda evaluación profesional, pues el objetivo último de la investigación es colocar el valor global del programa en una perspectiva adecuada que cubra todos los objetivos pertinentes del programa.

Qué metas evaluar.

Una vez que se han identificado las metas, es frecuente encontrarse con un considerable número y diversidad de ellas. Frente a esta situación es preciso saber si es necesario y posible evaluar todas las metas o sólo algunas de ellas. Debido a problemas de costo, recursos disponibles y tiempo, sólo algunas podrán ser evaluadas, por lo cual debe señalarse cuáles serán sometidas a la investigación.

La literatura técnica ha dado algunos criterios al respecto:

1) El criterio más importante es evaluar las metas de importancia relativa más alta. En esta tarea de fijar la importancia relativa, la jerarquía se establece en relación a las propias prioridades del programa que expresan los juicios de valor de los formuladores de políticas, y de los programadores.

2) Un criterio que debe tomarse en consideración lo constituye el carácter temporal de la meta, en el sentido de dar prioridad a metas de corto o largo plazo. Esta decisión se debe tomar en relación al uso de la evaluación. Si el uso de la investigación se vincula con decisiones gerenciales, como por ejemplo presupuestales, las metas a corto plazo deben ser privilegiadas; por el contrario, si la evaluación va a ser usada por un formulador de políticas públicas, mucho más significativas serán las metas a mediano y largo plazos.

3) Finalmente, otro criterio que ha sido recomendado es el del grado de factibilidad de la meta, vale decir, el grado de probabilidad de que la meta sea realmente alcanzada, privilegiándose aquellos que son factibles. Este es un criterio demasiado pragmático y por tanto peligroso,

pues es posible, debido a su aplicación, dejar de explicar las razones por las que algunas metas importantes no se cumplieron mediante el simple expediente de eliminarlas del estudio por su bajo grado de factibilidad.

V. IDENTIFICACION DE LAS UNIDADES-OBJETIVOS.

Un segundo punto, de la máxima importancia en los procesos evaluativos, es la correcta identificación de las unidades-objetivos, que constituyen el elemento básico de la evaluación de programas de empresas públicas con impacto social. La unidad-objetivo designa aquel segmento social al cual va dirigido el programa, al cual se le entregan bienes, servicios o regulaciones, y por lo tanto es en ese segmento donde deben medirse los impactos reales del programa.

En general, estas unidades-objetivos se relacionan con una población determinada -individuos o grupos- organizaciones y/o regiones específicas.

La identificación de regiones u organizaciones no presenta -para programas de empresas públicas- demasiados problemas. Sin embargo, la identificación de población-objetivo tiende a ser complicada, pues es posible que existan varios y no sólo un grupo, en cuyo caso es factible que sean afectados en forma diferencial por el programa.

Hatry ha señalado como guía instrumental algunos puntos que se deben tener presentes al respecto: (17)

1. Todo programa señala los principales grupos beneficiarios directos a los que expresamente se quiere llegar.

2. En cada programa puede haber algunos otros grupos que, aunque no son beneficiarios directos del mismo, son afectados en forma positiva o negativa por dicho programa y respecto de los cuales es necesario hacer un especial esfuerzo de identificación.

3. Cuando el programa considera a los miembros de una comunidad como una sola categoría o grupo, para efectos de evaluación, esta situación debe expresarse clara y específicamente.

4. En algunos casos especiales, incluso grupos que aún no existen, pero que se sabe que pronto existirán, deberían ser considerados explícitamente como unidad-objetivo, porque sus intereses están vinculados de manera directa al programa y a sus resultados. Esto sucede, por ejemplo, en programas educativos, o de salud, de calidad ambiental, etc., los cuales tienen sus efectos plenos en plazos relativamente largos.

La tarea de identificar estos grupos se facilita si se trata de responder a las siguientes preguntas:

1. A quién va dirigido el programa?
2. Qué tipo de grupos son esos?
3. Es afectada la colectividad directa o indirectamente en su totalidad?
4. Quién más puede ser afectado?

Determinado el número de estos grupos, hay que tener presente que

distintos grupos pueden ser afectados en formas y grados diferentes por un mismo programa. Es importante, al identificar tales grupos, proceder a fijar al mismo tiempo los criterios de evaluación que reflejen los impactos del programa en ellos. Al respecto, es necesario que en su momento se establezcan mediciones específicas para los distintos grupos afectados, pues el uso de promedios generales no refleja adecuadamente las diferencias que hay entre los diversos subgrupos. Por ejemplo, la tasa de escolaridad media o el ingreso familiar medio calculado en general puede ocultar diferencias significativas entre los subgrupos.

Por consiguiente, la forma en que es afectado cada subgrupo debe ser tomada en cuenta y esto significa operacionalmente que estos subgrupos pueden tener criterios de evaluación diferentes y que será necesario respetarlos al realizar la evaluación.

VI. MEDICION DE METAS E IMPACTO.

Algunas metas tienen la particular propiedad de poder ser medidas directamente con un grado alto de validez, lo cual nos permite estimar dónde nos encontramos y a dónde vamos con respecto a esos resultados. En el caso de otras metas y en especial de impactos no es posible una medición directa y se debe recurrir a indicadores. (18) Entendemos por indicadores a un conjunto construido que resulta de aplicar un conjunto de procedimientos para recolectar y combinar datos que cubren o representan las facetas de un concepto o criterio. En otros términos, el indicador organiza las observaciones empíricas conectando diferentes datos con una idea o concepto y dándole sustancia de contenido. Sin embargo, el indicador simple, o aun uno complejo (índice) no logra representar la totalidad del concepto, sino sólo algunas de sus facetas principales.

En general, en control de gestión se habla de indicadores tanto en la situación de medición directa como indirecta, y en este caso se entienden por tal a las estadísticas que miden en el tiempo condiciones organizacionales, técnicas o sociales de una institución o de un segmento poblacional. En el primer caso, cuando hay medición directa, hablamos de un procedimiento de operacionalización directa. En el segundo caso, el construido se produce por alguna técnica de reducción de datos, de análisis de conglomerado o análisis factorial, lo que implica un modelo que defina con claridad el fenómeno que se quiere medir. Dado que en general un solo indicador no cubre la totalidad de un concepto, se requiere indicadores múltiples combinados en una sola medida, para acercarse mejor al concepto en referencia. (19)

El propósito de medir las metas es saber si se alcanzó lo que se había propuesto, pero en vez de medir productos finales o impactos hay en las empresas públicas una fuerte tendencia a concentrarse en medidas de actividades internas del programa, que son datos de fácil disponibilidad ya que se producen en forma más o menos automática en una institución. En estos casos, es frecuente encontrar información sobre aspectos tales como la carga de trabajo en término de número de casos procesados, de alumnos registrados, de enfermos atendidos, de solicitudes de crédito tramitadas, etc. Estos datos son útiles para explicar una parte del éxito del programa, pero no dicen nada del grado en el cual la población o las instituciones han sido afectadas positivamente por la actividad. Es necesario enfrentar esta tendencia y buscar indicadores que permitan medir los resultados y los impactos en las unidades-objetivos y no sólo el nivel de actividad.

Para un buen proceso de medición, es preciso intentar identificar a partir de las metas e impactos y su respectiva conceptualización los me-

jores indicadores tanto desde un punto de vista teórico como práctico. Algunos de ellos presentarán problemas de medición, en cuyo caso se buscará el nivel de medición más adecuado a su naturaleza. Contra lo que se piensa corrientemente, la gran mayoría podrá ser medida aunque sea utilizando para ello, una escala particularmente débil, como son las escalas nominales.

En el caso del impacto, aunque es posible encontrar algún indicador de medición directa, lo más común es que tengamos una definición de lo que queremos afectar y en qué dirección. A partir de estos conceptos se buscarán indicadores que aproximen observaciones y datos a dicho concepto. Con datos complementarios se construye un índice multidimensional pero que finalmente se reduce a una variable como aproximación de un elemento no directamente mensurable. En este sentido, el indicador significa siempre una pérdida de sustancia ya que no hay coincidencia total con la formulación de la meta y del impacto.

Es conveniente señalar que los indicadores responden al marco de referencia general del programa, y de la conceptualización particular de metas e impactos. Por consiguiente, los indicadores son específicos de un determinado programa y su medio ambiente. Desgraciadamente existe una permanente tentación de copiar listas de indicadores de programas aparentemente similares que ya han sido evaluados. Esta tendencia a la copia irreflexiva puede ser particularmente dañina para la evaluación y debe ser rechazada de plano. Si se utiliza una lista por vía de analogía, debe someterse cada indicador a una rigurosa crítica para examinar si es pertinente en la nueva situación o si es preferible alterarlo o crear otro totalmente nuevo.

Dado que para examinar la variación experimentada se hacen varias mediciones a través del tiempo, tiende a presumirse que cualquier variación se debe a la ejecución del programa. Esta apresurada conclusión está sujeta a muchas fuentes de error. El atribuir o imputar un cambio en las mediciones al programa que se lleva a cabo es materia del diseño de prueba del estudio. Para ello es necesario usar diseños de tipo experimental (lo cual es prácticamente imposible), cuasiexperimentales o de tipo correlacional, que permitan afirmar la atribución de causalidad.

De acuerdo a la situación de un programa de acción social será posible tener no sólo los indicadores de las metas o productos finales y los de los impactos que en definitiva fijan los fines o efectos del programa y por lo tanto son las variables endógenas del sistema, sino también contar con: a) Los indicadores descriptivos de instrumentos de programas y políticas -elementos manipulables por los gerentes- y b) Los indicadores descriptivos de variables exógenas que no son manipulables por los gerentes y que están dadas por la situación general donde opera el programa. A medida que se completa este cuadro general de indicadores, va emergiendo la base de un modelo de la acción de la empresa pública en esta área.

Crterios de éxito del programa.

Una vez que se han identificado y esclarecido las metas y la forma de medirlas, es necesario fijar los criterios de éxito del programa, vale decir, determinar el grado de obtención de resultados y nivel de impacto que se considera adecuado.

Esta tarea supone la existencia de estándares o patrones de rendimiento de tipo absoluto o relativo. Sin embargo, ésta no es la situación general. En la mayoría de los casos estos patrones no están disponibles, o bien por ser imposible desarrollarlos o porque -pudiendo construirse- aún no se han elaborado. Obviamente, en aquellos casos en que

haya patrones y exista un grado de consenso sobre su eficacia, deben ser aplicados. En su ausencia, no queda otra alternativa inmediata que comparar lo que se lograba antes del programa con lo que se obtiene gracias a su ejecución. Para Weiss esta última es la única alternativa posible, llegando a afirmar que la pregunta por un criterio de obtención de metas sólo tiene sentido en términos de comparación entre una situación y la inmediatamente anterior. (20)

VII. FORMULACION DEL MODELO.

Una de las tareas centrales que debe llevar a cabo la investigación evaluativa es la modelización del programa. Mediante esta actividad se intenta describir el programa de manera sintética, de forma tal que refleje las actividades a desarrollar y los objetivos perseguidos de acuerdo a las definiciones de los formuladores de políticas y de los gerentes del respectivo programa. Al mismo tiempo, se busca explicitar y clarificar los supuestos causales del referido programa, estableciendo las vinculaciones de los insumos con las actividades y de éstas con los objetivos del proyecto.

En resumen, en el modelo deben figurar los insumos, las actividades, los productos y los impactos del programa, la red total de vinculaciones causales al interior de ese sistema y de éste con la situación que se trata de cambiar.

En una primera aproximación, se trata de sistematizar la información que se ha obtenido de los formuladores de políticas y de los directivos del propio programa en el llamado "Modelo de Definición". (21)

Se supone que estos actores han definido, en términos medibles, sus objetivos y han establecido las mediciones que se pueden llevar a cabo para evaluar los avances. El hecho que los indicadores de avance sean definidos por los directivos constituye una manera de averiguar si estos funcionarios perciben con claridad para qué sirve el programa que están implementando y qué tipo de evidencias son requeridas para evaluar el avance y el éxito del mismo. Usando esta metodología es posible encontrar diferencias entre la concepción del programa que tienen los directivos y la que poseen quienes fijan las políticas públicas. En tales casos -en especial cuando las discrepancias son muy significativas- lo mejor que puede hacer el evaluador es formular dos modelos del programa de tal forma que se reflejen las diferentes perspectivas de cada uno de los grupos.

En un desarrollo posterior, a través de visitas y entrevistas a los responsables llevadas a cabo en los distintos sitios donde se implementa el programa, se debe:

- 1) Identificar cuáles son los indicadores de realización del programa sobre los cuales hay acuerdo y son aceptados por los usuarios de la evaluación.

- 2) Recolectar información sobre lo que acontece de hecho en el programa y su impacto. En particular se debe obtener: a) Cuáles son los insumos, actividades, productos e impactos reales del programa; b) Qué mediciones y comparaciones pueden ser llevadas a cabo. Para cada indicador de logro deben desarrollarse los medios de verificar su validez y confiabilidad.

En el desarrollo de las mediciones posibles es necesario que participen los responsables del programa. Por su parte, los investigadores deben examinar si es posible que dichas mediciones den la evidencia necesaria

requerida y que, además, sean aceptadas por los usuarios de la evaluación. Con esta información es posible formular un nuevo modelo llamado de "equivalencia" o medición que presenta una síntesis de la realidad del programa -que es lo que efectivamente sucede en el programa- sus operaciones y las mediciones que pueden practicarse en los insumos, actividades, productos e impactos. A través de este modelo se puede analizar la posibilidad de que los objetivos del programa puedan cumplirse. Este modelo ha recibido el nombre de equivalencias o medición, lo que deriva del hecho que representa y en algún sentido equivale a las operaciones de campo del propio programa.

Con este trabajo se determinan, en primer lugar, los datos y las respectivas mediciones que pueden obtenerse sobre las realizaciones del programa y, en segundo término, el grado de probabilidad que tiene el programa que se está implementando, de alcanzar los objetivos expresados por sus directivos. Como se puede apreciar, este "modelo de medición" sintetiza toda la información recolectada en los documentos del programa y en las entrevistas y observaciones hechas en los sitios de implementación. Las observaciones realizadas por el evaluador deben recibir algún grado de validación de parte de quienes participan en el proyecto y en la documentación del mismo.

Este modelo se expresa gráficamente en un diagrama de flujos en el cual se representan: 1) a) Los insumos; b) Las actividades; c) Los productos; y d) los impactos del programa; y 2) Las mediciones que pueden efectuarse en relación a los cuatro aspectos mencionados en el punto anterior. Los flujos más importantes son los recursos, la información y la gente con la que se desarrollarán las actividades. Parte importante de la utilidad del modelo de medición estriba en que permite estimar la plausibilidad de que las acciones del programa signifiquen un progreso en la consecución de los objetivos fijados. En el desarrollo de esta tarea, el evaluador examina la evidencia disponible y la compara con experiencias pasadas y con las respectivas expectativas. Se dice que los objetivos son plausibles si existe la probabilidad que las actividades conduzcan a un avance o progreso respecto del objetivo. Si el avance no es probable, él no es plausible. En este último caso, es necesario examinar tentativamente algunos factores que puedan constituir una amenaza para el programa, como lo serían, por ejemplo: a) La falta de recursos humanos, materiales o financieros; b) Un calendario poco realista; c) La evidencia que no todas las actividades del programa están en marcha; d) Una ausencia o debilidad del conocimiento técnico o teórico que asegure que el cumplimiento de las actividades, de acuerdo a la secuencia establecida, conduce necesariamente a la consecución de los objetivos finales del programa.

El resultado de las acciones expuestas se completa finalmente con el modelo evaluable, el que se caracteriza porque, en primer lugar, elimina del programa todos los objetivos que no son realistas o plausibles dado el nivel de actividades que se realiza, y, en segundo término, porque elimina la recolección de datos que no pueden ser usados por los directivos del programa. En el desarrollo de estas actividades de modelización el evaluador debe sugerir los objetivos y las medidas de realización que parezcan más factibles y relevantes, tomando como base las actividades reales y las expectativas y objetivos fijados por aquellos que están a cargo de dichos programas.

A pesar de las evidentes ventajas que representa la modelización del programa para la investigación evaluativa, esta actividad ha recibido severas críticas.

Las más agudas señalan que: a) Es casi imposible especificar las me-

tas de los programas en términos no ambiguos. Esta dificultad surge del contexto en que se desarrollan los programas sociales de las empresas públicas y, en particular, de la naturaleza -esencialmente mal integrada- de las situaciones en que se presentan los problemas sociales. En estas situaciones todos los elementos están interconectados -en forma particularmente débil- y nada puede ser tomado como aislado o independiente; b) De acuerdo a lo anterior, los contextos complejos y cambiantes en que se presenta la evaluación rara vez permiten un grado de precisión suficiente como para construir modelos útiles. Al respecto se ha dicho que es preferible no contar con un modelo a tener que usar un modelo de mala calidad, ya que el uso de este último puede cerrar prematuramente líneas de estudio de acciones que pudieran haber resultado en un avance fructífero.

Dada esta situación, lo que debe recalcar es el carácter instrumental del modelo, y la necesidad de no rectificar el sistema. El esfuerzo de modelización ayudará a clarificar la situación y a poner de manifiesto las inconsistencias que existen en el programa, y en ese caso, haciendo posible que se superen, por un acuerdo de parte de quienes tienen a su cargo su implementación. El modelo siempre debe considerarse incompleto, pudiendo agregarse variables si es que permiten una mejor explicación de la operación. En este sentido, es un instrumento al servicio de la evaluación, que debe ser usado y manejado, en ningún caso sacralizado.

VIII. EL DISEÑO DE PRUEBA.

En la mayoría de las evaluaciones sólo se examina la variación concomitante entre actividades y productos finales o entre actividades e impactos. De hecho, si un programa está operando y se han logrado ciertos productos, el supuesto indiscutible es que estos últimos son atribuibles en forma directa a las actividades del programa.

La situación se complica de manera considerable cuando queremos estudiar el impacto del programa en una unidad-objetivo. En este caso, dado que el nexo entre la actividad y el resultado no es inmediato ni transparente, el cambio que ha experimentado la unidad-objetivo puede ser atribuido a la actividad del programa, pero sólo en forma hipotética. Frente a esta atribución se pueden plantear varias hipótesis alternativas en el sentido que ese cambio se debe a otros factores que no están relacionados con la ejecución del programa. (22) La ignorancia de este elemental principio metodológico, permite que gran parte de la propaganda sobre acción y consecuencias de programas públicos sea presentado por parte de autoridades públicas atribuyendo la variación concomitante entre actividad e impacto a una comprobada relación causal.

Aun en el caso de evaluación de productos, puede ser necesario discriminar la contribución al logro total que han hecho los distintos factores internos del proceso de actividad en la empresa. En este caso, también se hace necesaria una imputación causal.

En estas circunstancias en que la imputación causal es crucial, los diseños de prueba son el aspecto central del estudio. Como el foco de la investigación ha sido definido en términos de cambio en una situación social debido al efecto del programa de la empresa pública, se requiere en primer lugar una medición "antes" y otra "después" del programa como mínimo comparativo para examinar si ha habido efectivamente un cambio, y en segundo término, de otras mediciones para averiguar si ese cambio se debe en realidad al programa. Para estos efectos, se dispone de toda una serie de diseños experimentales (23) que garantizan una imputación causal adecuada, pero que desgraciadamente son casi imposibles de llevar a la práctica. A fin de solucionar este problema, se ha elaborado una amplia gama

de diseños cuasiexperimentales (24) los cuales, sin la rigurosidad ni elegancia de los experimentales, producen resultados que, dentro de un grado aceptable de seguridad, dan una explicación plausible dentro de los marcos de investigación realistas haciendo un particular esfuerzo por descartar hipótesis alternativas que sean rivales de la explicación que el cambio obedece al programa.

Cuando no se dispone de series temporales de datos y sólo se puede descansar en datos tomados en un momento en el tiempo, es posible usar una variedad de modelos del tipo correlacional, que también dan una buena aproximación a estas imputaciones causales, con información más restringida y, por tanto, más fácil de recolectar. (25) Aquí se trata de relacionar variables que han sido medidas en un momento en el tiempo. En los últimos quince años ha tenido un gran desarrollo la producción de modelos causales, análisis de trayectoria y modelos estructurales que están relacionados a los métodos de regresión usados en economía, los cuales responden a las estrictas necesidades de la investigación evaluativa. Estas poderosas herramientas deben ser usadas con sumo cuidado y con una buena comprensión de sus posibilidades y limitaciones.

IX. EVALUACIONES ALTERNATIVAS.

Se han señalado en varias oportunidades los exigentes requisitos que deben cumplirse en términos de personal especializado, tecnología investigativa, costos y tiempo para llevar a cabo la investigación evaluativa. De hecho estas consideraciones han sido determinantes en la ausencia casi total de evaluación técnica de programas en los gobiernos y en las empresas públicas de la región.

Frente a esos requisitos es necesario buscar formas alternativas que, teniendo las características básicas de una evaluación, puedan llevarla a cabo con menos personal, con costos más bajos y en un tiempo prudencial.

Las técnicas desarrolladas a estos efectos buscan sobre todo la reducción de costos y tiempo pagando como precio el tener un grado de seguridad relativamente menor en la información que producen. (27)

Evaluación de realimentación rápida.

Una de las técnicas que mejor se adapta a la situación que estamos analizando es sin duda la "evaluación de realimentación rápida", o evaluación exploratoria. Esta evaluación es un proceso que produce una evaluación preliminar a la ejecución del programa y al mismo tiempo diseña una o más alternativas de evaluación total o completa. Es en definitiva un paso previo a la evaluación total y, tal como lo ha señalado Wholley, en algunos casos, gerentes y formuladores de políticas pueden aprender tanto de la evaluación preliminar como podrían aprender de esfuerzos de evaluación más caros y de más larga duración.

En un primer paso, tomando en cuenta quiénes serán los usuarios y qué usos probables darán a los resultados de la investigación, se recolecta información sobre la ejecución del programa.

En primer término se recoge la información de tipo cuantitativo y cualitativo que ya esté disponible y sea factible obtenerla en forma rápida.

En segundo término, se recolecta aquella información nueva adicional que permita análisis más detallados sobre ejecución y que permita focali-

zar aspectos importantes del programa. La recolección de la información se hará por observación en los lugares donde se realiza el programa; por entrevistas personales o telefónicas con los ejecutores, etc. Esto les permite, además de la propia recolección sobre la realización del programa, examinar cómo se ejecuta, determinar qué mediciones específicas y comparaciones se pueden obtener y corroborar o corregir la información ya disponible.

Esta información sobre ejecución y gastos les permite iniciar la segunda etapa de la evaluación preliminar propiamente tal. A partir de los datos que se han recolectado, y estableciendo lo que se sabe sobre el programa y una apreciación de la calidad de ese conocimiento, es posible hacer una primera estimación de los costos totales del programa, los niveles de actividades, los resultados e impactos del mismo, y además estimar el probable grado de incertidumbre en la realización a partir de las presunciones claves en que se basó y la situación en que se desarrolla. Será posible delimitar los efectos de factores importantes pero que no están bajo control del propio programa. Finalmente, en términos más metodológicos, es posible sugerir nuevos datos que serían necesarios para tener estimaciones más seguras.

En definitiva, el evaluador entregará al usuario la mejor estimación posible sobre las realizaciones dado la restricción que supone la información recolectada y el grado de incertidumbre de dichas estimaciones.

Los resultados de esta evaluación preliminar deben permitir a los gerentes de las empresas públicas tomar decisiones para mantener o efectuar cambios: a) En los objetivos del programa, y b) En las mediciones de realización o desempeño. Al mismo tiempo, el evaluador está en condiciones de proponer, si así lo estima conveniente, un fundado esquema de investigación evaluativa total, y el usuario, en condiciones de tomar una decisión sobre la materia.

En definitiva, la evaluación de realimentación rápida obtiene información sobre el programa y lo analiza en términos de cumplimiento de metas y costos con un grado aceptable de seguridad, permitiendo al gerente tomar decisiones sobre la implementación del programa. Los costos son mucho menores que los que demanda una evaluación total, y entrega sus conclusiones en un lapso de tiempo breve. Con estas características, tiende a hacer casi innecesaria una investigación evaluativa total.

Sistema monitor.

Una segunda técnica que se ha desarrollado para evitar tener que realizar una evaluación total consiste en la instalación y uso de un sistema monitor. (29)

El sistema monitor permite la recolección y el uso -por parte de los directivos- de la información específica sobre los hechos que forman parte de la ejecución de un programa o un grupo de programas. El sistema de monitor registra y utiliza principalmente datos sobre las actividades que se realizan en el programa, lo cual permite efectuar un análisis para estimar si las acciones correspondientes se están desarrollando a un nivel adecuado y aceptable, de acuerdo a lo proyectado, procediendo a realimentar con esa información el sistema de gestión. En algunas ocasiones, también es posible recoger datos sobre el medio ambiente que rodea la ejecución del referido programa.

En general este tipo del sistema monitor -a diferencia de otros sistemas de información- realiza específicamente las siguientes tareas:

1. Documenta las actividades del proyecto o programa (qué está haciendo la unidad, que está haciendo cada parte del sistema, cómo está trabajando el sistema.)
2. Compara lo que realmente sucede en la operación del programa con lo que ha sido planeado.
3. Presenta información válida y oportuna que permita una adecuada conducción del respectivo programa.

La razón básica para establecer este tipo de sistema descansa en la necesidad de los gerentes de conocer si las acciones se están ejecutando o no. En el caso en que se están realizando, si lo hacen de conformidad al nivel esperado. Si no, permitir la iniciación de acciones correctivas que garanticen la ejecución plena del programa.

Parte de la tarea del encargado de un proyecto es estar al tanto de la ejecución de las labores previstas y del grado de obtención de las metas. Para poder llevar a cabo este trabajo específico el directivo debe disponer de un sistema que capte todas las señales relevantes sobre el nivel de actividad desarrollada que le permita en definitiva dirigir el curso de las acciones y rectificarlas oportunamente si ello fuese necesario, en procura de cumplir con las metas propuestas.

Varias empresas públicas han establecido sistemas de monitores cuyo propósito explícito es asegurar la generación de información específica y adecuada para utilizarla en la toma de decisiones superiores referidas a los programas de acción.

Las funciones que el sistema monitor cumple son:

- 1) Documentar actividades del programa.

En lo que respecta a las actividades y productos directos del programa, la mayoría de los sistemas de monitores se centran básicamente en producir información sobre los recursos disponibles y utilizados y el monto de actividades que han sido financiadas y ejecutadas. Lo que importa al directivo es saber si el proyecto se está desarrollando adecuadamente y cuáles son los aspectos financieros del mismo.

En el caso que una empresa pública lleve a cabo un programa de servicio de salud a la comunidad, el sistema monitor debe proporcionar información a lo menos sobre los siguientes aspectos:

1. Cuántos usuarios están siendo atendidos?
2. Cuánto personal ha sido empleado para desarrollar el programa?
- 3.Cuál es el monto y el tipo de acciones y servicios que son ejecutados por ese personal?
4. Qué cantidad y tipos de insumo físicos consume el programa?
5. Cuánto se gasta en el programa?

- 2) Permitir comparar lo proyectado y lo realizado.

La segunda función de un sistema de monitores destinados a producir información sobre las actividades de un programa o proyecto es llevar a cabo una comparación entre lo que realmente se ha realizado con lo que fue

programado en términos de actividades y servicios.

Para aquellos casos en que un proceso de planeamiento ha determinado técnicamente las actividades a realizar y las metas a cumplir, el sistema monitor usará estos elementos como base de comparación con lo efectivamente realizado. En otras situaciones en que se ofrezca un servicio a la comunidad sin que exista una meta predeterminada, se buscarán datos de lo obtenido en el período inmediatamente anterior y los podrá utilizar a efectos de compararlo con lo logrado en el presente.

3) Proporcionar información oportuna en el tiempo.

Para que el sistema monitor tenga alguna utilidad real en la conducción de los proyectos, la información que proporcione debe estar disponible mientras el programa se encuentre en desarrollo. Desgraciadamente, a menudo esta información sólo aparece cuando el proyecto ha terminado. Un requisito central del sistema es que se detecte el nivel de actividades que se observan, la probabilidad de que al final del período se alcance el nivel de actividad que se proyectó inicialmente. De esta manera, si esa probabilidad es baja, los directivos podrán iniciar acciones correctivas en tiempo oportuno.

A pesar de la enorme utilidad que tiene este sistema, presenta ciertas dificultades para efectos de una evaluación, en particular si queremos incluir en el sistema de registros los efectos del programa. En primer lugar, casi todos los registros accesibles son relativos a los hechos que ocurren en el interior de la organización y para incorporar los efectos del programa es necesario recolectar datos sobre los sujetos, grupos u organizaciones que están fuera de la unidad que presta el servicio, lo que si bien es posible, encarece el proceso. En segundo término, hay una dificultad técnica particular, pues en numerosos programas los efectos sólo se producen en un lapso considerable de tiempo. En estos casos, como por ejemplo en programas de educación, de salud, junto a efectos inmediatos deben tenerse en cuenta los efectos a largo plazo, que en definitiva son los más importantes en términos sociales. Este problema se presenta también para la investigación evaluativa y global, aunque en el caso del monitor es aún más grave.

Una importante corriente de pensamiento organizativo en administración pública ha tendido a considerar la evaluación sólo en términos de los sistemas de monitor de la gestión. Nos parece que esta posición limita severamente las posibilidades de una información adecuada.

A fin de hacer un uso eficiente de estas técnicas, es preciso abandonar el uso del sistema monitor como un elemento estrictamente administrativo, que tienda sólo a medir los insumos y las actividades del programa para compararlos con insumos y actividades previas o las programadas. Más bien hay que desarrollar un sistema monitor de ejecución en el cual se amplíe la cobertura ya señalada a medidas de ejecución en términos de productos y resultados que surgen como consecuencia del programa, los que también serán comparados con los productos y resultados proyectados o alcanzados en la etapa anterior. En este caso, el esfuerzo informacional se centra en la obtención de datos sobre logros que conduzcan a los objetivos finales del programa.

Aun adoptando una perspectiva más amplia, quedarían algunas limitaciones que es preciso señalar. La descripción que surge del sistema monitor puede mostrar los cambios generales ocurridos, pero, en general, no está presente un esfuerzo sistemático por establecer el rol y la ponderación que los distintos factores o aspectos del programa hayan podido te-

ner en el nivel de resultados obtenidos. Más importante aún, al sistema monitor le interesan principalmente los resultados que se obtengan sin preocuparse por determinar si ellos provienen de las actividades del programa o de factores ajenos a él y que han actuado en forma concomitante. En cambio, parte del aporte de la investigación evaluativa es que puede responder con fundamento a estos interrogantes.

Estas observaciones nos permiten concluir que el producto de un sistema de monitor -tal como se usa generalmente en América Latina- es una buena descripción del estado de avance de un programa, pero no proporciona una visión analítica de la situación que permita identificar relaciones causales al interior del proceso, los factores operantes, su impacto relativo y las condiciones bajo las cuales han operado. Sin embargo, no hay nada intrínseco en la estructuración de esas gestiones que impida avanzar en el sentido analítico señalado, supuesto que se acepta organizado de acuerdo a una perspectiva de estudio de resultados.

Al mismo tiempo debe señalarse que en la mayoría de los casos el sistema monitor de ejecución es el medio más factible para intentar una evaluación, ya que presenta información útil en forma más oportuna y a menor costo que otras opciones disponibles.

X. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES.

Dado el escaso conocimiento que se posee sobre las actividades de carácter social que ejecutan las empresas públicas, y la importancia creciente de esos tipos de acciones tanto en términos cuantitativos como cualitativos, se ha sugerido utilizar, en una primera etapa, la investigación evaluativa para su estudio. Esta investigación analizaría, en primer término, las actividades llevadas a cabo, los productos correspondientes y los impactos que producen en las unidades-objetivos a las que van dirigidas. Este último elemento sería el más importante para medir la efectividad de los programas.

Esta investigación no sólo tendría por misión buscar información que sirva a una evaluación gerencial, preocupada de la marcha del programa, sino que ampliaría la perspectiva incluyendo criterios de los formuladores de políticas públicas y de los sectores sociales involucrados, haciendo de la investigación una evaluación social propiamente tal.

Estas investigaciones permitirían y ayudarían en cada caso, entre otros aspectos, a:

- Identificar claramente las unidades-objetivos del programa.
- Identificar objetivos y metas.
- Identificar criterios de evaluación múltiples que respondan a los intereses y valores de cada grupo o actores sociales involucrados en o por el programa.
- Identificar y elaborar indicadores e índices que permitan medir el logro en cada meta.

Como producto central de la investigación se obtendrá una adecuada comprensión de los logros y efectos, directos e inmediatos, planeados o no planeados, del programa en cuestión. Se podrá establecer, asimismo, qué parte de los logros se deben efectivamente al programa y qué parte

debe atribuirse a factores no relacionados con ese programa. Más aún, esta investigación permitirá la comprensión y clarificación de la lógica subyacente del programa, indicando la cadena causal que une actividades, productos e impactos. En el ámbito social, donde en general la tecnología usada es de carácter "blando", ésta es una contribución muy importante.

Dado la escala de costos y de tiempo, así como la necesidad de personal calificado que demanda la investigación evaluativa de carácter global, se propone, para el caso en que no sea factible llevarla a cabo, el uso de investigaciones de tipo exploratorio de realimentación rápida que abaratan el costo y lo hacen en tiempo corto- y el establecimiento de un sistema monitor que permite evaluaciones limitadas.

En general, la realización de estas investigaciones ayudará y contribuirá a que los aspectos sociales dejen de ser excusa -por ineficiencias claras- para integrarse a los esquemas generales de programación y toma de decisiones de la empresa en forma sistemática.

Una vez que nuestro conocimiento sobre la efectividad de la acción de las empresas públicas alcance un nivel aceptable, se habrá dado la posibilidad de hacer un estudio de la eficiencia global de este tipo de empresas.

N O T A S

1. Gillis, Malcom, "The role of State Enterprises in Economic Development" in Social Research, 1980, 47, No. 2, pp.281.
2. Ali El Mir, "The evaluation of public enterprise performance: some crucial issues", en Public Enterprise, Vol.2, No.3, 1982, Ljubljana, pp.49-61.
3. El argumento es de un burdo simplismo. Para un equilibrado e informado análisis ver Malcom Gillis, op.cit.
4. Ver The Changing Role of the Public Industrial Sector in Development, pp. 307-325; UNIDO 1983, pp. 115-386.
5. Ver Fernández Praxy y Pavle Sicherl con. Seeking the personality of Public Enterprise, INCPE, Ljubljana, 1981.
6. Gillis Malcom, Op. cit. p. 285.
7. Ver Edward Suchman, Evaluative Research, Russel Sage Foundation, New York, 1968, pp. 68 y sig.
8. Schultze, citado por E.S. Quade, "Analysis for Public Decision", en S.S. Nagel, editor, Policy Studies Review Annual, Sage 1977, p.21.

9. Respecto a la faceta "pública" de estas empresas, véase los varios trabajos compilados en: Fernándeš, Praxy y Pavle Sicherl comp. *Seeking the personality of Public Enterprises*, ICPE, Ljubljana, 1981.
10. Consultar al respecto el excelente trabajo de A. Weilenbaum, *Evaluation Research and Social Change*, UNESCO, 1980.
11. Véase al respecto: Alexander Weilenmann, *Evaluation Research and Social Change*, UNESCO, 1980, especialmente 31-32 y cap. 4 y 5; y Errol Meindinge y Allan Schnaiberg "Social Impact Assessment as Evaluation Research: Claimants and Claim", pp.93-121 en H. Freeman y M. Salomon, ed.: *Evaluation Studies Review Annual*, Vol. 6, Sage Publication, 1981.
12. Entre las más destacadas, ver: a) Etzioni, Amitai, "Two Approaches to Organizational Effectiveness". *Adm. Science*, 1960-5, pp. 257-278; b) Kliksberg, Bernardo, "Propuesta de un modelo metodológico para la investigación sistemática del complejo de empresas públicas en países de América Latina", en B. Kliksberg y P.J.Madrid, comp.: *Aportes para una Administración Pública Latinoamericana*, UCV, Caracas, 1975, pp. 183-200; c) Nadler, David y Michael Tusman, "A congruence model for Organizational Assessment", en Edward Lawler y otros: *Organizational Assessment*. Wiley, New York, 1980, pp. 261-278.
13. P.Rossi y Sonia Wright, "Evaluation Research: and Assessment of Theory, Practice and Politics", *Evaluation Quaterly*, Vol. I, No. 1, 1977, pp.5-51.
14. Alf El Mir: "The Evaluation of Public Enterprise Performance: Some Crucial Issues", en *Public Enterprise*, Vol. 2, No. 3, 1982, pp.49-61. PIIIE y otros: *Informe de Evaluación del Proyecto "Consolidación y Extensión de Experiencia Piloto de Formación Colectiva"*, Mimeo, Santiago, 1982.
15. Nay Joe, John Scalon, Richard Schmidt, Joseph Wholley: "If you don't care where you get to, then it doesn't mater which way you go", en *Abt. Inc.*, pp. 97-120.
16. Staw, Barry, "The Experimenting Organization", en E. Lawler y otros, *Organizational Assessment*, Wiley, New York, 1980.
17. Hatry, Harry y otros, *Practical Program Evaluation for State and Local Government Official*, The Urban Institute, 1973, Cap. 2.
18. De la vasta literatura sobre indicadores, resulta de especial interés para evaluadores: Musto, Sthpan: *Análisis de Eficiencia. Metodología de la Evaluación de Proyectos Sociales de Desarrollo*. Tecnos, Madrid, 1975.
19. Musto, Stephan: Op.cit. Mayntz Renate y otros: *Introducción a los Métodos de la Sociología Empírica*. Alianza, Madrid, 1969, Cap.2.

20. Weiss, Carol: Investigación Evaluativa. Trillas, México, 1978, p. 32.
21. Whalley, Joseph: Evaluation: Promise and Performance. The Urban Institute, 1979.
22. Ver al respecto Campbell, Donald T., y Stanley, J.: Diseños Experimentales y Cuasiexperimentales en Investigación Social. Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
23. Ver Campbell, Donald T. y J.Stanley: Op.cit.
24. Cook, Thomas y D.T.Campbell: "The design and conduct of quasi-experiment and true experiments in field settings", en M. Dunnette, Handboock of Industrial and Organizational Psychology. Rand Mc Nally, 1976.
25. Ver: Denny, David: Correlation and Casuality. Wiley, New York, 1979. Heisse, D.R.: Casual Analysis. Wiley, New York, 1975. Goldenberg, A.S. y O.P. Duncan, compiladores: Structural Equation Models in the Social Sciences. Seminar, New York, 1973. James, L., B. Mulaik y J. Brett: Causal Analysis: Assumptions, models and data. Sage Publications, Beverly Hills, 1982.
26. Ver: Fienberg, Stephen: The Analysis of Cross-classified Categorical Data. Massachusetts, MIT Press, 1980. Duncan, O.D.: Introduction to Structural Equation Models. Academia Press, 1975.
27. Para un excelente planteamiento de alternativas, ver: Roblrosa, Mario Carlos: Métodos y Técnicas de Evaluación de Proyectos de Acción Social: su uso en Latinoamérica y el Caribe. FLACSO, Buenos Aires, Mimeo, 1982.
28. Ver al respecto: Wholley, Joseph: Evaluation: Promise and Performance. The urban Institute, p. 87. Schmitt, Richard y otros: Serving the Federal Evaluation Market. The Urban Institute, 1977.

S U M M A R Y

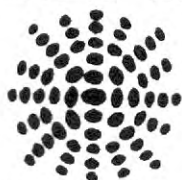
EVALUATION OF THE SOCIAL IMPACT OF PUBLIC ENTERPRISE ACTIVITY

José Sulbrant

This document contains an analysis of the research methodology relative to the social impact of public enterprise action, endeavouring to find a method of evaluation other than the traditional economic one as there is little basis for appraising the implications of public enterprise action in terms of social goals.

As a point of departure the author establishes the fact that in underdeveloped countries neo-liberal governments as well as those applying "statist" policies seem to follow the same procedure for the establishment and state control of public enterprises. In Latin America, assessing this area does not involve a technical problem alone as public enterprises have often been attacked by neo-liberal financial and economic groups arguing that their lack of profitability was due to poor management. Public enterprise's contribution to economic welfare has been gauged variously, in terms of: a) Financial usefulness; b) Economic usefulness; c) The rate of utilization capacity; d) Factors productivity; etc. The author intends to determine the effectiveness of the social action carried out by public enterprises. He suggests to that effect: 1) To gain deeper knowledge of what public enterprises actually do and accomplish in their social activities; and 2) To make a global evaluation of public enterprises efficiency. The method of appraising research seeks to establish the extent to which programme objectives were accomplished, by indicating: a) The portion of the objectives that was attained, and b) The measure in which such results may be attributed to the programme itself. Therefore not only the managerial viewpoint but also multiple evaluation criteria should be presented responding to social values. The chief actors involved in the process are reviewed: a) Officials and technicians; b) Higher decision-makers; c) Users and beneficiaries. The various types of appraisals are subsequently analyzed, and classified as follows: a) According to the time at which evaluation is made; b) According to the aspects or facets studied, i.e., evaluations of inputs, processes, goals, impact or systems. Further, the author proposes the identification and specification of objectives and goals, this being one of the first tasks to be undertaken in an evaluation study as it defines the degree of success of a programme. It should consider: a) The type and amount of products (goods and services) to be generated by the programme; b) What is expected to be changed; c) Whether such change is a short-term or a long-term one; d) Possible effects collateral to the programme. The goals to be assessed and the measurement of goals and their impact are reviewed next. Alternatives are evaluated on the basis of two options: rapid feedback assessment, and the monitoring system; the latter being considered as the most feasible means of evaluation. Conclusions and recommendations: 1) In view of the lack of substantial knowledge on the social activities carried out by public enterprises, the use of appraising research is suggested; 2) This will permit to include the views of public-policy makers as well as of the social sectors involved; 3) An adequate understanding of accomplishments and effects will thus be attained; 4) Should appraising research not be feasible, the use of exploratory type of research with rapid feedback is proposed. J.G.

CLAD



CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

SELECCION DE
DOCUMENTOS
CLAVE

~~Information
Sciences
Archival Copy~~

~~3-1-82-0030~~

ARCSER

Estrategias
Innovativas
de Intervención
Organizacional

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

CARACAS

VOL. 2

Nº 1

JUNIO 1985



CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

CENTRO DE DOCUMENTACION

IDRC LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE DU
CIDI

AUG 23 1985
AOUT

OTTAWA

**SELECCION DE
DOCUMENTOS CLAVE**

PUBLICACION SEMESTRAL DEL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL CLAD,
CON EL APOYO FINANCIERO DEL CENTRO INTERNACIONAL DE
INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CIID), DE CANADA
Depósito Legal pp 84-0225

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

Países Miembros del CLAD

Argentina
Barbados
Bolivia
Colombia
Costa Rica
Chile
República Dominicana
Ecuador
España
Grenada
Guatemala
Guyana
Honduras
Jamaica
México
Nicaragua
Panamá
Perú
Venezuela

Jorge Roulet
Presidente

Elita Graterol Calles
Vice-Presidente

Ana Matilde Brouwer de Du Bois
Secretaria General

Expertos CLAD
David Edelman
Nuria Cunill

Proyecto Regional de Naciones Unidas
de Asistencia al CLAD
Bernardo Kliksberg
(Jefe Proyecto Regional)
José Sulbrandt

Centro de Documentación

Nuria Cunill
Directora

José Sulbrandt
Helena Feil
Asesores

Manuel Toledo
(Coordinador)
Mónica Rothgaenger de Rivera
Documentalistas

Ana Molina
Secretaria

PRESENTACION

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha sido creado por los Gobiernos de América Latina y el Caribe, a efectos de integrar esfuerzos en la acción por mejorar y modernizar sus administraciones públicas. El CLAD desenvuelve una amplia labor que abarca diversas áreas seleccionadas por los Gobiernos como de carácter estratégico y multiplicador para su desarrollo administrativo. Entre ellas figuran la investigación administrativa aplicada, la documentación e información, la cooperación técnica horizontal y la transferencia de experiencias. La tarea del Centro se realiza en el marco de políticas que procuran que el CLAD responda a las problemáticas fundamentales de los países, y contribuya efectivamente a la creación de pensamiento nuevo de bases nacionales sobre las mismas, generando modelos rigurosos de comprensión de los problemas de gestión pública de la región, y diseños tecnológicos apropiados para su resolución.

Entre los principales campos de trabajo del CLAD se halla la realización de una tarea de fondo de información y documentación, que permite recuperar en beneficio colectivo, la importante masa de información de diversa índole producida por los países, y actualmente limitadamente conocida y circulada entre los mismos. El Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública establecido por el CLAD, se propone aportar a la superación de este vacío, y se orienta hacia la construcción gradual de una Red Latinoamericana de Información sobre Administración Pública.

Uno de los programas sistemáticos planificados por el Centro, es la edición permanente de Documentos CLAVE. El objetivo de dicho programa, es presentar a todos aquellos vinculados con la administración pública, a nivel de trabajo profesional, investigación o docencia, documentos innovativos especialmente seleccionados para el desarrollo administrativo del sector público. Cada edición de documentos Clave se destina a un tema específico de carácter prioritario, y por su intermedio los receptores de la publicación podrán tomar contacto directo con trabajos que pueden ser de la mayor utilidad para sus realidades nacionales.

El tercer número de Documentos CLAVE está dedicado a la presentación de dos trabajos que ilustran sobre estrategias innovativas de intervención organizacional.

El primer trabajo fue preparado por la División de Administración Pública y Finanzas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. El concepto de Programación para la Mejora del Rendimiento (PMR) que se expone en este trabajo constituye el resultado de la vinculación de la experiencia adquirida mediante programas de investigación con las actividades sobre los proyectos de cooperación técnica destinados a promover mejoras en organizaciones públicas.

El segundo trabajo presentado es un caso concreto de aplicación de enfoques innovativos de cambio organizacional. El caso atañe a la problemática organizacional de un organismo específico de la administración pública argentina, pero fué abordado desarrollando al efecto un conjunto de modelos conceptuales y operativos, que tienen por su profundidad y rigor un importante valor general y constituyen una contribución renovadora de alta trascendencia teórica y técnica a la temática de la intervención organizacional. El equipo de trabajo fue conducido por el Dr. Jorge Roulet, actual Secretario de la Función Pública de la Argentina, y su Subdirector fue el Dr. Jorge Federico Sábato, actual Secretario de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de dicho país. La labor del equipo fue realizada en el marco del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Argentina.

Esperamos que Documentos CLAVE contribuya a hacer realidad en este plano la integración que reclama América Latina, y contribuya a fortalecer el desarrollo creciente de un pensamiento administrativo propio en este campo crucial para el futuro de la región.

La traducción de los resúmenes al inglés fue realizada por el Sr. Jorge Gaspar.

TABLA DE CONTENIDO

Página

NACIONES UNIDAS. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIA LES. GUIA PRACTICA PARA MEJO- RAR DE FORMA PROGRAMADA EL RENDIMIENTO DE LAS ORGANIZA- CIONES PUBLICAS.....	7 - 59
RESUMEN EN INGLES.....	60 - 62
ROULET, JORGE ESTEBAN. DISEÑO E IMPLEMENTACION DE UN PROGRAMA DE REFORMA ADMINIS- TRATIVA: EL CASO DE LA DIREC- CION DE VIVIENDA DE LA PROVIN CIA DE CATAMARCA.....	63 - 140
RESUMEN EN INGLES.....	141 - 144

**GUIA PRACTICA
PARA MEJORAR DE FORMA PROGRAMADA
EL RENDIMIENTO
DE LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS**

NACIONES UNIDAS

Naciones Unidas. Departamento de
Asuntos Económicos y Sociales.
Guía práctica para mejorar de for
ma programada el rendimiento de
las organizaciones públicas.-- New
York: Naciones Unidas, 1978.--
23 p.

INTRODUCCION

En las administraciones públicas es una preocupación muy actual lograr que las organizaciones públicas adquieran mayor conciencia de su rendimiento y se orienten más hacia los resultados. El concepto de la administración pública como sistema cerrado está siendo sustituido por el de considerar a esa administración como un sistema abierto, en interacción dinámica con su medio, constituido por un conjunto de organizaciones públicas que desempeñan actividades para satisfacer las necesidades de la sociedad. El rendimiento de las organizaciones públicas podría aumentar si contemplara a la administración pública según la "teoría de la contingencia", concepto éste que entraña que el funcionamiento, comportamiento y efectividad de la organización son contingentes con respecto al medio que la rodea, ya sea interno o externo. El rendimiento de la organización pública es un agregado multidimensional y todo intento de mejorarlo se convierte en una operación complicada. En la dinámica de cambio de organizaciones complejas intervienen factores interdependientes que constituyen un circuito autosostenido. Factores tales como infraestructura de apoyo, formación sistemática, incremento de la profesionalidad, y prestigio de administradores y directores y su influencia sobre quienes toman las decisiones, pueden todos ellos inducir al cambio. Estos cambios pueden comenzar en cualquier punto del circuito de la organización.

En diferentes partes del mundo se han llevado a cabo experimentos diversos para mejorar el rendimiento de las organizaciones públicas. Cabe clasificarlos en líneas muy generales como los que son sobre todo prescriptivos y los que revisten carácter heurístico. La estrategia prescriptiva abarca toda una gama de planteamientos que pueden calificarse como "enfoques tradicionales del cambio". La estrategia heurística se basa fundamentalmente en el planteamiento "experimental". Estudios hechos sobre ambos tipos de estrategia tienden a señalar las limitaciones de los enfoques tradicionales y las enormes posibilidades de los experimentales.

La presente monografía se centra en la evaluación de experimentos para programar la mejora de rendimientos que fueron realizados en cuatro grandes corporaciones de la Comunidad del Africa Oriental dentro del marco de un proyecto de las Naciones Unidas. Se procuró obtener pautas para programar unos resultados mejores en las organizaciones públicas en general. La utilidad del instrumento así como sus posibles limitaciones quedan claramente explicadas.

El proceso de Programación de la Mejora de Rendimiento (PMR) en que se basa el experimento con las corporaciones de la Comunidad del Africa Oriental (CAO) parte de la experiencia adquirida por el Dr. A. Fouad Sherif cuando trabajó como Asesor Interregional en la División de Administración Pública y Finanzas de la Secretaría de las Naciones Unidas. Su labor con corporaciones públicas de diversos países le llevó a considerar que los programas de formación convencional surtían

sólo un efecto limitado e incierto sobre el rendimiento de las organizaciones. En vista de ello, hizo el planteamiento PMR, recogiendo en un instrumento básico varias técnicas sobre desarrollo organizativo, ciencia del comportamiento y dirección moderna. En 1971, con ayuda de un proyecto de las Naciones Unidas, organizó el primero de una serie de seminarios PMR para las corporaciones de la CAO que se ocupan de fe rrocarriles, puertos, correos y telecomunicaciones, y líneas aéreas. Son fundamentalmente las conclusiones de esos experimentos las que aquí se describen.

Miembros de la División de Administración Pública y Finanzas y personal de proyectos de las Naciones Unidas sobre el terreno, aprovechando su experiencia sobre la PMR adquirida en varias organizaciones, han contribuido también a desarrollar ese proceso y a traducirlo en un instrumento práctico.

La División da las gracias al personal de proyectos sobre el terreno de las Naciones Unidas, especialmente a quienes participaron en los experimentos de las corporaciones de la CAO, por su valiosa con tribución a la preparación de este estudio. Se espera que con su contenido descriptivo y valorativo, este informe hará que se comprenda mejor la mecánica de los diseños experimentales encaminados a mejorar el ren dimiento y será así de utilidad para todos aquellos, ya sea personal directivo que actúa a un alto nivel, consultores en organización y edu cadores, que quieran fomentar en las organizaciones públicas una conciencia mayor por rendimientos y resultados.

Se está asimismo en deuda con los muchos científicos del comportamiento, especialistas en desarrollo de la organización, profesores de dirección, consultores y estudiosos, cuyas conclusiones, investigaciones, experiencias y trabajos han influido mucho, claro es, en la configuración del proceso PMR. A pesar de la multiplicidad de fuentes de donde se obtuvieron ideas para desarrollar ese proceso y escribir este informe, sólo figuran en el texto contadas referencias. No obstante, hay que dar las gracias a todos los que trabajan en la esfera del desarrollo organizativo y otros campos de la administración y cuyas in vestigaciones o escritos originales han contribuido a las ideas que aquí se recogen.

CAPITULO. I

CARACTERISTICAS DE LA PROGRAMACION DE LA MEJORA DEL RENDIMIENTO (PMR)

Los enfoques tradicionales del cambio organizativo suelen tener carácter "fraccionado". Se centran de ordinario en cómo mejorar la eficiencia de una organización y, más que contemplar el sistema total, intentan montar las "piezas de un rompecabezas". Tienden asimismo a usar uno o más de los planteamientos que se consideran fundamentales para lograr cambios y mejoras en materia de organización, esto es, introducción de nueva tecnología, modificaciones estructurales y desarrollo de los recursos humanos.

Por lo general, los enfoques tradicionales no han llegado a considerar a la organización como un conjunto y a actuar sobre los factores y variables que rigen su eficacia. Se han orientado hacia la mejora de la dinámica interior a la organización y no han aportado solución a problemas fundamentales relacionados con la dinámica exterior ni a los aspectos de esa dinámica que tienen que ver con las relaciones entre unas organizaciones y otras.

Un examen de los estudios más importantes realizados en los dos últimos decenios muestra claramente que se ha puesto el acento en variables internas, tales como dimensión, tecnología, ubicación, estrategias de administración, estilo de la dirección, etc. Aunque esa insistencia en las variables de "sistemas cerrados" prosigue, varios estudiosos han manifestado en los últimos años su preocupación por las consecuencias del medio exterior en el funcionamiento, comportamiento y eficacia de la organización. De aquí que parezca estar surgiendo la perspectiva de un "sistema abierto" en el estudio de organizaciones complejas.

Recíprocamente, este nuevo acento y diferente perspectiva pueden ponerse en relación con el concepto que los especialistas en esta esfera denominan "teoría de la contingencia" de las organizaciones. Tal teoría apunta al hecho de que el funcionamiento, comportamiento y eficacia de una organización dependen del medio en que se desenvuelve, ya sea interno o externo. Las variables que han sido identificadas y se consideran operativas son tamaño de la organización, tecnología, corriente de actividad, condiciones de trabajo, estilo de la dirección, medio tecnológico, mercado y condiciones socioculturales. El comportamiento de la organización puede comprenderse mucho más adecuadamente cuando se considera que se produce dentro de un sistema de fuerzas interdependientes. Como esas fuerzas están relacionadas de tal suerte que un cambio en una produce un cambio en todas las demás, han de integrarse para que no se interfieran en los objetivos de la organización. Las organizaciones pueden considerarse así como estructuras que se adaptan y han de resolver problemas y cuya eficacia depende de la ido-

neidad de la respuesta, en actitud y comportamiento, a problemas causados por un medio que cambia. El comportamiento ha de ser lo bastante flexible como para permitir a la organización que capitalice las ocasiones, resuelva los problemas y reaccione con rapidez a los acontecimientos. En otras palabras, cabe obtener conclusiones interesantes sobre su contenido al conceptualizar el medio de la organización. En la figura I (Ver anexo 1) se ofrece un ejemplo de tal conceptualización.

Los tres niveles importantes son: medio de la organización, medio en que se desenvuelve la tarea y medio relativo a la sociedad. El primero puede concebirse como el espacio existente dentro del "sistema cerrado" que fija los límites de la organización. Ese nivel es en el que pueden actuar en buena medida los directores o quienes toman las decisiones. Tamaño, tecnología, ambiente de la organización y recursos en capital humano son algunas de las variables importantes que se identifican en ese nivel. El medio en que se desenvuelve la tarea es aquella parte del espacio total con la que la organización compete. Para una corporación pública suele incluir su autoridad supervisora, fuentes financieras nacionales e internacionales, autoridades locales, sindicatos, opinión pública, proveedores, y, cuando no goce de una situación de monopolio, competidores. El medio de la sociedad es el macromedio económico, político, social, cultural y jurídico.

Con toda su utilidad general, el enfoque de la contingencia no brinda orientación adecuada para asegurar un ajuste adecuado entre la organización o sus subsistemas y el medio. Tampoco la compleja relación entre las organizaciones y su medio queda bien conceptualizada en esta teoría.

Entre tanto, el rápido crecimiento de la tecnología, la expansión de mercados económicos y el cambio social y político someten a constante presión a las organizaciones para que cambien, se adapten y crezcan para responder a los desafíos de su medio. Es importante que una organización se encuentre "en la curva de la mejora", esté orientada hacia el futuro y no se base demasiado en la experiencia anterior, que tal vez ya no sirva para nuevos tipos de problema que no siempre cabe prever. Es importante también que una organización cuente con estrategias capaces de pronosticar las crisis, en lugar de responder a ellas, y le permita ser más activa que reactiva. En este sentido, hay bastante necesidad de un mecanismo apropiado que evalúe de modo continuo la importancia relativa de los factores del medio.

Por lo que atañe a la teoría, existe hoy un grado considerable de consenso sobre el hecho de que una organización debe contemplarse como un organismo vivo y no como una máquina. En esta caracterización se halla implícita la idea de que un organismo, ya sea singular o múltiple, ha de adaptarse para existir; tiene que cambiar su funcionamiento para atender a necesidades nuevas. Así, la organización se contempla no sólo como una estructura formal, sino como una red viva, variable y compleja de relaciones entre personas que se proponen alcanzar unas metas socialmente coherentes. En términos estructurales, la eficacia depende sobre todo de la capacidad de la dirección para crear relaciones ade-

cuadas con los órganos externos que influyen en las decisiones y en los recursos y para mejorar y usar de modo eficiente los conocimientos, energía y dedicación de los miembros de la organización. Con ello se hace referencia a la capacidad de la organización para obtener recursos materiales y no materiales del medio. Dos son las esferas de actividad que entran en juego. Primero, la organización ha de ser capaz de extraer recursos humanos, recursos materiales y apoyo político de su medio exterior. Segundo, la organización necesita obtener niveles adecuados de rendimiento y dedicación de sus miembros si quiere sobrevivir y funcionar de modo efectivo.

El análisis que se hace a continuación muestra deficiencias concretas en ciertos planteamientos "tradicionales" para mejorar sus rendimientos.

FORMACION DE PERSONAL DE DIRECCION

Se cuentan por miles de millones de dólares las sumas dedicadas a los programas tradicionales de capacitación de directores, y su desarrollo ha sido citado como la principal innovación de este siglo en el campo de la educación. No obstante, los intentos para relacionar la formación sobre los cambios en el comportamiento en el empleo con una mayor eficacia en materia de organización han arrojado resultados decepcionantes. Estudios evaluativos de la División de Administración Pública y Finanzas muestran que la experiencia con programas tradicionales de capacitación del tipo general, incluso los de alto nivel, surten un efecto limitado e incierto en el rendimiento de una organización. La información se obtuvo de investigaciones concretas sobre una serie de supuestos, generalmente implícitos, que los consultores-educadores tienden a hacer. Esos supuestos son los siguientes:

Se considera que las necesidades de formación de un grupo heterogéneo de participantes procedentes de diversas organizaciones son bastante comunes; que todo participante emergerá de su experiencia en una situación de formación desconectada de su situación de trabajo con una orientación y capacidad nuevas lo bastante bien asimiladas como para introducir algún cambio apreciable en su comportamiento; que lo que se ha aprendido en la situación de formación se transferirá a la situación de trabajo y se reflejará en la práctica; que cada participante actuará como "agente de cambio" en su situación de trabajo originaria; y que los correspondientes sistemas organizativos responderán con facilidad a esas iniciativas.

En algún punto de ese camino caracterizado por una larga cadena de arriesgadas hipótesis, el proceso previsto de cambio se desdibuja y muy probablemente se para. El hecho de que todo director esté inserto en un complejo sistema social y técnico recibe poca consideración. La cuestión crucial es saber si los cambios organizativos de todo un sistema pueden obtenerse mediante directores individuales y aislados, incluso aunque ocupen puestos de responsabilidad en sus organizaciones.

ASISTENCIA EN FORMA DE EXPERTOS CONSULTORES

También asciende a miles de millones de dólares lo que se gasta anualmente en asistencia a organizaciones en forma de expertos. En países tanto desarrollados como en desarrollo, los archivos de las organizaciones son una verdadera mina de informes escritos por consultores profesionales. Casi todos esos informes diagnostican con precisión las dificultades de la organización cliente y hacen recomendaciones concretas de cambio. Aquí también, sin embargo, un elevado porcentaje de esos esfuerzos ha redundado en escasas o nulas mejoras reales en las organizaciones clientes. Por la experiencia de la Secretaría de las Naciones Unidas en varios proyectos sobre el terreno, el supuesto de que un "buen" informe, en cuanto a conclusiones y recomendaciones, es todo lo que se requiere para efectuar el cambio ha resultado frecuentemente una simplificación desde todo punto excesiva. En lugar de desarrollar la capacidad para resolver problemas de la organización cliente mediante una participación activa, el consultor puede muy bien fomentar una dependencia con respecto a su propia habilidad para resolver cuestiones. El producto final se entrega a la organización en forma de un conjunto de recomendaciones. La posibilidad de aplicarlas, que depende no sólo de su validez técnica, sino también de la situación, de los valores de la organización y de su capacidad para asimilar el cambio, no se contrasta de modo explícito, o se deja al criterio tácito del consultor. A decir verdad, en todo el proceso se halla implícito un modelo mecanicista del cambio, en el que el consultor dice a la organización cliente lo que ha de hacer, desalentando así un crecimiento orgánico. El objetivo primordial del consultor, más que facilitar un mejor rendimiento, parece ser muchas veces conseguir un producto (el informe) profesional y técnicamente aceptable. Al mismo tiempo, más bien que el cambio, la meta principal de las organizaciones clientes parece ser a menudo una demostración de que la empresa conoce y aborda sus principales problemas.

EVALUACION DEL RENDIMIENTO

También aquí los planteamientos tradicionales para evaluar el rendimiento de la dirección han sido objeto de crecientes ataques. Una crítica fundamental que se hace a muchos enfoques es que las técnicas, el estilo de dirección y los procedimientos empleados por los directores reciben de ordinario mayor importancia que los resultados que obtienen. Además, los ejecutivos suelen no tener voz en el capítulo o muy poca para determinar los criterios por los que serán juzgados. Por último, las autoridades supervisoras se ven muchas veces a sí mismas como evaluadores, sin perjuicio de hacer poco para facilitar y apoyar el logro de los objetivos por aquellos directores sobre cuyo rendimiento to tienen jurisdicción.

EVOLUCION RECIENTE

El concepto de Programación de la Mejora de Rendimiento (PMR) se

desarrolló por primera vez en el contexto de los insatisfactorios resultados obtenidos por los enfoques tradicionales. Con la PMR se quiere disponer de un instrumento para contemplar a la organización en su totalidad. Se basa en conceptos desarrollados recientemente en materia de comportamiento de las organizaciones y, en particular, en desarrollo organizativo (DO); consultas sobre procesos; y dirección por objetivos (DPO), que se describen brevemente a continuación.

DESARROLLO ORGANIZATIVO (DO)

El concepto DO ha recibido varias definiciones. En una de ellas se describe como una idea que encierra tres pasos: i) Un esfuerzo de larga duración para introducir cambios planeados, basados en una diagnosis compartida por miembros de una organización; ii) Un programa que afecta a toda una organización o "sistema" coherente, o una parte de los mismos; iii) Una meta, consistente en una efectividad mayor de la organización y unas crecientes opciones organizativas. En otra definición, el DO se considera como un cambio planeado o un esfuerzo total del sistema en que participa la alta dirección con la finalidad de acrecentar la eficacia y la salud generales de la organización y ayudar a que se alcancen objetivos y metas específicas de la organización. Es to se consigue mediante intervenciones planeadas de la estructura y procesos de la organización, recurriendo a las ciencias sociales y demás conocimientos pertinentes. Otra conocida definición popular del DO es la que lo considera como un esfuerzo que está planificado, abarca toda la organización y se dirige desde arriba, para incrementar la efectividad y la salud de una organización mediante intervenciones pla neadas en sus procesos, recurriendo a los conocimientos de la ciencia del comportamiento.

Estas definiciones tienen mucho en común. Primero, la organización o un subsistema importante de la misma, y no el individuo, es el objetivo del cambio. Segundo, la alta dirección de la organización par ticipa en el proceso. Por último, los miembros de la organización intervienen activamente en el diagnóstico de los problemas y en la preparación de planes concretos para su solución.

Las investigaciones realizadas confirman la argumentación de que esas actividades conjuntas de diagnóstico y planificación son por sí solas motivadores importantes del cambio. Esa motivación se desarrolla primordialmente mediante unos mayores niveles de distribución de la in formación entre el cliente y el consultor y los subsiguientes incrementos en la participación y confianza del cliente. Estas características del DO deberían anular muchas de las críticas a la formación de personal directivo expuestas anteriormente.

CONSULTAS SOBRE PROCESOS

En el movimiento D0 encaminado a acrecentar la eficacia organizativa, un aspecto importante es el de la nueva función que se asigna a los consultores. La consulta de procesos se dirige a aquellas actividades que darán soluciones al cliente, en oposición a sus problemas. Para el consultor, lo fundamental es así el proceso por el que se alcanzan los fines, y no directamente estos mismos. El experto, de esta suerte, no presenta soluciones en cuanto tal a los problemas. Más bien, ayuda a la organización cliente a obtener diagnósticos sistemáticos y específicos de sus propias dificultades y a desarrollar programas de acción que aumenten la eficacia organizativa. El papel de consultor de procesos es menos central, menos asesor, y más colaborador y facilitativo que el del consultor tradicional. Su función es ayudar a que la organización resuelva sus propios problemas haciendo que cobre conciencia de los procesos organizativos, sus consecuencias, y los mecanismos por los que pueden ser cambiados. El consultor de procesos ayuda a la organización a sacar partido de la autodiagnóstico y a bastarse por sí misma. Su preocupación final es desarrollar la capacitación de la organización para hacer por sí sola lo que él ha hecho por ella. Donde el consultor corriente se preocupa más de transmitir sus conocimientos, el consultor de procesos se ocupa de traspasar sus técnicas y valoraciones.

Este modo nuevo de contemplar el papel del consultor en una organización se ajusta a las tendencias principales en materia de asesoramiento individual. En los últimos años se ha dedicado mucha más atención a ayudar a los clientes a diagnosticar y abordar sus propios problemas que a confiar en que se basen en el experto asesoramiento de sus consejeros. La consulta de procesos se adecua obviamente mejor a organizaciones cuyos problemas se refieren más a aspectos de recursos humanos y organizativos que a problemas técnicos donde el consultor, en realidad, posee unos conocimientos que no se dan en la organización cliente.

DIRECCION POR OBJETIVOS (DPO)

El DPO es un sistema de dirección que se propone garantizar que los directores se ajustan a las metas de la organización. Así, se espera de ellos que establezcan sus propios objetivos basándose en aquellas metas. Tales objetivos se expresan en términos conmensurables para que los directores puedan evaluar y controlar mejor sus propios resultados. La DPO sustituye el control del exterior por el más estricto, más exacto y más efectivo control del interior. Induce al director a actuar no porque alguien le diga que haga algo o le hable sobre la conveniencia de hacerlo, sino porque así lo requieran las necesidades objetivas de su tarea.

La experiencia en la ejecución de programas DPO señala siete componentes cruciales comunes a todos los programas de esa índole que se

han visto coronados por el éxito:

Objetivos específicos para cada posición; establecimiento conjunto de objetivos tanto por el director como por su supervisor; vinculación de los objetivos de los distintos directores; medición y control del logro de objetivos; revisión de objetivos y reciclado; gran participación de autoridades superiores; gran participación del personal de apoyo a la dirección.

La DPO se centra fundamentalmente en una evaluación de rendimientos respecto de los resultados, y supone un establecimiento conjunto de objetivos y el desarrollo de planes de acción para su logro. Pone el acento en el papel de la autoridad supervisora como un recurso para la dirección subordinada. Cuando se aplica de modo acentuado, el proceso facilita una discusión bilateral entre supervisores y subordinados, y reduce la distancia social entre ambos. Además, el proceso DPO responde directamente a las críticas anteriormente señaladas que se hacen a los planteamientos tradicionales sobre evaluación de rendimientos.

Estos tres enfoques recientes hacia un mejor rendimiento organizativo se centran en diferentes niveles de la organización, todos ellos fundamentales para el éxito. El DO hace hincapié en el cambio planeado de todo el sistema o de un subsistema principal. La intervención de ese enfoque se concreta, mediante la consulta de procesos, en un funcionamiento más adecuado de los grupos establecidos, por ejemplo, el funcionamiento ejecutivo principal y sus colaboradores, o en unas relaciones mejores entre unidades funcionales, como producción y control de la calidad. La DPO hace hincapié en la relación supervisor-subordinado e intenta conectar los objetivos de las personas que ocupan puestos fundamentales en la organización con las metas de la empresa total en materia de rendimientos. Los tres planteamientos tienen un común su insistencia en una participación plena y activa de los miembros apropiados de la organización en los esfuerzos de cambio.

La PMR es una forma de proceder que se basa en la integración de conceptos recientes sobre eficacia organizativa. Abarca en mayor o menor grado las técnicas DO, la consulta de procesos y la DPO. Se trata de un planteamiento ecléctico que fomenta la revisión y la modificación continuas cuando se aplica a situaciones nuevas. El carácter experimental del modelo PMR confiere un sentimiento de participación en toda organización que emprende un programa de esa índole. Se da en todos los interesados una identificación común de los problemas. El desarrollo de soluciones también es un empeño conjunto. Hay un planteamiento sistemático de la participación, de suerte que resulta posible evitar la práctica tan difundida de saltar directamente a propuestas de solución, considerando los síntomas en lugar de estudiar las causas básicas. Los esfuerzos por mejorar no vienen dictados por medidas autoritarias ni se aplican aisladamente o en el vacío. En su lugar, se define un marco general en cuyo interior hay un elemento de participación. Los méritos, las capacidades y los talentos no aprovechados se espera que aparezcan de modo natural y se apliquen automáticamente al trabajo. Además, el enfoque PMR facilita que se introduzca una dirección orientada hacia

los objetivos. También conduce a eliminar los controles estrictos sobre las decisiones cotidianas que suelen aplicar las autoridades supervisoras en las organizaciones que operan con un rígido estilo jerárquico.

C A P Í T U L O I I

APLICACIONES DE LA PMR Y SU MECÁNICA

La primera vez que se aplicó la PMR fue en una organización de Sri Lanka en 1968 dentro del marco de una labor de consulta de las Naciones Unidas. Desde entonces se han aplicado programas de mejora de rendimientos con el modelo PMR en proyectos de cooperación técnica en Jordania, Somalia, el Ecuador, Venezuela y, sobre todo, África Oriental. El concepto también se está introduciendo en la actualidad en el Irán, Zambia y otros países en desarrollo. Ha sido empleado asimismo por algunos equipos de proyectos de las Naciones Unidas para mejorar su propio rendimiento y su eficacia.

Este capítulo se centrará sobre todo en el experimento PMR realizado en corporaciones de la Comunidad del África Oriental (CAO), constituida por los Estados de Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania. Los datos de esas corporaciones de la Comunidad se destacarán por dos razones. Ha transcurrido ya bastante tiempo desde que se hizo esa aplicación PMR al cambio organizativo, de suerte que los resultados de esos esfuerzos pueden ser analizados, y las operaciones transnacionales de las corporaciones de la Comunidad en el África Oriental hacen de éstas unas organizaciones especialmente interesantes para su estudio. A fin de mostrar la flexibilidad del proceso también se describirá la experiencia de Nigeria. Información obtenida de programas intensivos ejecutados en ese país indica la posibilidad de modificar la aplicación del proceso e instrumento PMR para atender requisitos locales y medios organizativos diversos. El instrumento PMR resulta ser así un modelo de acción para mejorar el funcionamiento de una organización.

Cuando la PMR se introdujo en Sri Lanka la premisa básica del programa era que existía un potencial apreciable para obtener un mejor rendimiento en las corporaciones estatales. Se celebraron dos seminarios con el fin de simular una planificación práctica de mejora de rendimientos en el sector de las corporaciones estatales. Su propósito era colmar el vacío entre las situaciones de formación y las de trabajo, y lograr la transferencia inmediata de los conocimientos recién

adquiridos a la labor real de dirección de las corporaciones de ese país. Además, se celebraron varias sesiones de asesoramiento después de los seminarios. Con arreglo a las peticiones formuladas durante es tos últimos, las sesiones fueron sobre todo un complemento de los resultados de aquellos.

Una ampliación y perfeccionamiento de los primeros seminarios celebrados en Sri Lanka, y después en Jordania, llevaron a introducir la PMR en las corporaciones de la Comunidad del Africa Oriental a principios de 1971, con una serie de seminarios para directores y autoridades supervisoras de las entidades de que se trataba. Esos programas fueron los primeros en utilizar un instrumento y un diseño generales; en el capítulo III se analizan en detalle.

Las cuatro corporaciones de la Comunidad del Africa Oriental (líneas aéreas, ferrocarriles, puertos, correos y telecomunicaciones) han tenido que aprender a afrontar cambios tecnológicos y económicos suscitados por la introducción de la dieselización, los sistemas computadorizados, los aviones de gran capacidad, la contenedorización, los sistemas telefónicos automáticos, por los incrementos en los fletes del transporte marítimo, los requisitos del Banco Mundial para los licitadores de equipo de todo el mundo, la competencia de transporte por carretera, y por el fenómeno tan difundido de la inflación de pre cios. Además de todo ello, en el medio político y sociocultural que es el suyo, las cuatro corporaciones han tenido que aprender a africa nizar a su personal rápidamente, y a funcionar armoniosa y efectivamente a pesar de las diferencias en las ideologías políticas y los siste mas sociales de los tres Estados miembros de la Comunidad. Tuvieron también que aprender a funcionar con personal de tradiciones y culturas nacionales y étnicas divergentes y a discutir con unos sindicatos de reciente creación.

Más concretamente, el desafío puede expresarse así: problemas de identidad, supervivencia, crecimiento, revitalización y futuro de las organizaciones; problemas de satisfacción y desarrollo de los trabaja dores, tanto profesionales como manuales; y los problemas de eficacia organizativa en servicios, productividad, beneficios, costos, despilfarro, altas y bajas de personal.

Las primeras empresas de la Comunidad en aplicar la PMR fueron la Corporación Ferroviaria y la Corporación Portuaria. La diagnosis inicial reveló que en la primera existía conflicto entre el Consejo de Administración y la dirección. Además, los objetivos sociales preconizados por el Consejo eran incompatibles con la necesidad de elevar las tarifas y aumentar el capital. Esta primera experiencia demos tró que la PMR era un útil instrumento para el diagnóstico, pero por causa de diversos problemas del medio y de la dirección no llegó a formar parte del proceso de decisiones de la Corporación, y no se desarrolló plan de mejora alguno con arreglo a una estructura PMR.

Por su parte, la Corporación Portuaria de la CAO y su organización filial, el Servicio de Manipulación de Carga, participaron en se siones encaminadas a fijar metas de consumo y establecer equipos para

alcanzarlas. Según información reciente, sin embargo, esta corporación no está funcionando como una verdadera organización paraestatal, ya que sus puertos en Kenya y en la República Unida de Tanzania están operando como unidades autónomas. Esto ha frustrado los intentos para aplicar los programas de acción de carácter general preparados durante las sesiones de la PMR. Esta última ha tenido así una utilidad limitada en este caso.

Las aplicaciones posteriores de la PMR han sido mucho más positivas. Aunque su empleo en las diferentes regiones ha sido más esporádico que continuo, se ha aplicado con éxito por aquellos que han interiorizado sistemáticamente el proceso. Por ejemplo, la Corporación de Correos y Telecomunicaciones celebró un seminario de tres días para todos sus directores y miembros del Consejo, incluida la autoridad supervisora. Esta organización sigue utilizando la PMR de modo descentralizado como instrumento de planificación en varios sectores de la Corporación.

Probablemente el empleo más logrado de la PMR tuvo lugar en la Corporación de Líneas Aéreas del Africa Oriental, conocida por sus siglas inglesas EAA (East African Airways). Desde seminarios iniciales de 1974, la EAA siguió utilizando la metodología PMR y la incorporó como sistema principal de planificación. Por desgracia, los hechos posteriores ocasionaron la fragmentación de esta Corporación. Por último, el Instituto de Dirección de la Comunidad del Africa Oriental ha aplicado la PMR dentro de su organización. El Instituto ha pretendido con ello desarrollar sus procesos de planificación y de fijación de objetivos con miras a atender las necesidades de dirección de las corporaciones comunitarias.

Desde principios de 1975 varios otros países han utilizado la tecnología PMR. El concepto, de forma modificada, se ha aplicado y se está aplicando ampliamente en el Ecuador. Tras casi un año de experiencia, esa intervención está actualmente reestructurándose. El Ecuador ha aplicado una versión modificada de la PMR, que denomina Desarrollo de Organización mediante la Planificación y Programación Colectivas (DOPC), en su importante organismo para el desarrollo regional, Comisión Especial de Poza Honda. Con posterioridad se han iniciado proyectos en el Servicio Nacional de Aduanas y en la División del Sector Público de la Junta Nacional de Planificación.

El éxito de esos programas ha suscitado el interés por la PMR en otras organizaciones gubernamentales, y actualmente casi diez instituciones ecuatorianas han empezado a utilizarla. Hoy se considera como la espina dorsal de un movimiento de reforma administrativa que se propone mejorar toda la administración pública, institución por institución, con el apoyo de los propios funcionarios, que gracias al concepto PMR participan en la planificación y ejecución de los cambios deseados. Por último, directores y administradores de otras organizaciones públicas están conociendo la metodología PMR en seminarios heterogéneos. A principios de 1976, casi 1.000 directores habían participado en esos seminarios de formación.

Por esas fechas, el proceso PMR se introdujo en Somalia en un seminario para dirigentes realizado con los auspicios de un proyecto de las Naciones Unidas. En él se presentó a los participantes, la Autoridad Portuaria y sus funcionarios, la metodología PMR. Sus objetivos eran familiarizar a los asistentes con funciones y conceptos básicos de dirección; e introducir el enfoque PMR con miras a un perfeccionamiento sistemático de los puertos. Ese seminario generó un plan de mejoras similar al obtenido con otras intervenciones análogas, aunque con un formato diferente.

Zambia ha experimentado recientemente la PMR, con asistencia de un proyecto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los componentes esenciales de la técnica PMR tal como se aplica en Zambia son muy similares a los de las corporaciones de la CAO, aunque modificados para adecuarse a las particularidades del contexto zambiano. La intervención tuvo lugar en un organismo supervisor, el Ministerio de Desarrollo Rural, y en la importante organización paraestatal, la Junta de Productos Lácteos. Permitió a ambas organizaciones abordar temas de coordinación y de normas que afectan vitalmente a los rendimientos.

La PMR se introdujo en unas 30 empresas públicas de Nigeria a fines de 1975 mediante un proyecto OIT de cooperación técnica para desarrollo de la dirección, aprovechando la experiencia adquirida en el Africa Oriental. Se están preparando planes para expandir el proceso. En ellos se incorporarán cambios en la aplicación y se modificará el instrumento por considerarse necesario a la luz de la experiencia y de conformidad con los niveles de complejidad de los equipos de dirección. Ese enfoque modificado entraña, entre otras cosas, un programa de tres fases en régimen de internado para las personas (de Nigeria y otros países africanos) que se adiestran en la aplicación del proceso, del modo siguiente:

FASE I. Un programa de dos semanas de régimen de internado para examinar la teoría de la introducción de cambios en las organizaciones. La discusión se centra en casos concretos de experiencias pasadas que se presentan por escrito;

FASE II. Los participantes trabajan en varios proyectos con el personal nacional e internacional del Centro Nigeriano de Desarrollo de la Dirección para adquirir experiencia en situaciones prácticas. Para los funcionarios de Nigeria, tal cosa significa pasar 15 días con el equipo del Centro, incluso aunque siguen trabajando en sus empleos. Los participantes de fuera de Nigeria dedican dos meses a esta fase a fin de obtener la mayor experiencia práctica posible;

FASE III. Al cabo de seis meses, los participantes y el equipo del Centro se reúnen para examinar sus experiencias e introducir todos los cambios necesarios en el proceso e instrumento PMR, con el fin de poder aplicarlos a sus propias situaciones.

Por último, la PMR se está usando cada vez más en proyectos so-

bre el terreno de las Naciones Unidas con miras a evaluar su rendimiento en el logro de los objetivos y como una labor de implantación de equipos. En esos casos, el instrumento PMR se ha modificado para adaptarse a metas y circunstancias concretas de los proyectos.

Basándose en los experimentos realizados en las corporaciones de la CAO, los componentes del proceso PMR pueden presentarse en un diagrama tal como se indica en la figura II (Ver anexo I). Las descripciones de cada etapa indican los diversos y posibles participantes, la metodología que hay que seguir y los resultados previstos:

1. DIAGNOSIS INICIAL

Para la organización cliente y para el equipo consultor, el objetivo de esta diagnosis es identificar en qué modo los consultores pueden ayudar a mejorar los resultados de la organización. Han de familiarizarse con el sistema del cliente y con los aspectos positivos y negativos de la organización de que se trate y, juntamente con la dirección, examinar las posibilidades de mejorar el funcionamiento organizativo. Es importante subrayar que esta diagnosis inicial puede llevar a una confirmación de la posible utilidad de la PMR o tal vez a otros métodos.

2. ORIENTACION DE LA PMR

Cuando el procedimiento PMR parezca prometedor, la alta dirección quizá quiera comprobar su posible aplicación mediante un programa de orientación de uno o dos días. Puede hacerlo por sí misma o también, puesto que ha dado resultados satisfactorios, solicitando la participación de los miembros del Consejo de Administración o de representantes de cualquier autoridad gubernamental con facultades de supervisión sobre la organización, o de ambos grupos a la vez. La participación de estos dos niveles jerárquicos no es vital para el proceso, pero si intervienen en la orientación, comprenderán mejor los problemas de la organización y habrá un cierto compromiso en todos los programas de acción ulteriores. Esa orientación se propone: a) Dar a las partes de que se trate, al trabajar mediante el instrumento PMR (de la forma que se señala en el anexo), experiencia directa con la filosofía, mecánica y posibilidades del proceso; b) Brindarles los datos necesarios para tomar una decisión sobre cómo usar el enfoque para establecer objetivos y planes en la organización; y c) Permitirles decidir si el instrumento PMR puede utilizarse en la forma propuesta, o tiene que cambiarse para ajustarse a sus propias circunstancias.

Durante esa sesión, los participantes suelen esbozar propuestas para niveles futuros de rendimiento y planes de acción, teniendo en cuenta metas específicas. Si se decide seguir adelante con la PMR, en las etapas ulteriores no tienen por qué participar los miembros del Consejo o los representantes del organismo supervisor. Con todo, podrá decidirse que se les presenten informes periódicos sobre la mar-

cha de los trabajos a intervalos estipulados. La decisión final acerca de si la PMR se convierte en parte del proceso de solución de problemas por la dirección incumbe a los que corren con la responsabilidad del rendimiento de la organización.

3. SEMINARIO(S) PMR

La decisión de utilizar el enfoque PMR va seguida de tantos seminarios de dirección como sea menester. Entre los participantes figurarán miembros de la alta dirección y aquel personal de nivel inferior que se considere necesario para una preparación acertada de los programas de acción requeridos. Una lista frecuente sería la que comprendería al ejecutivo principal y a los jefes de departamento y sus adjuntos. El seminario recurre al instrumento PMR para asegurar un plan teamiento sistemático paso por paso con miras a alcanzar estos cuatro objetivos: 1) La identificación específica de objetivos organizativos y de indicadores de rendimiento; 2) Identificación y análisis de los problemas de rendimiento y de factores asociados; 3) Desarrollo de estrategias y programas de acción sobre mejoras del rendimiento y 4) Disposiciones para aplicar los programas de acción. En los seminarios PMR se estudian las cuestiones técnicas o de contenido (3b) de la figura II del anexo I) así como los procesos seguidos por los directores principales para tomar decisiones (3a en la figura II del anexo I). El enfoque de los problemas técnicos o de contenido es gradual, ya que sólo se pensará en soluciones nuevas o mejores, tales como información a la dirección, sistemas de control, adquisiciones, calendarios, sistemas de distribución etc., cuando la organización haya identificado los problemas principales. En ese momento, y no antes, se prepararán las soluciones posibles a problemas específicos. La experiencia ha mostrado que cuando se presta atención sólo a cuestiones de contenido, la tecnología nueva o las técnicas de dirección quedan muchas veces desatendidas. El tener en cuenta todos los aspectos del proceso ayuda a asegurar la ejecución de los cambios que el grupo haya convenido.

4. EJECUCION Y PROBLEMAS DPO NUEVOS

Conforme van ejecutándose en la organización, los planes de acción se traducen en objetivos específicos para las unidades orgánicas y las personas. El proceso garantiza que esos objetivos a) queden vinculados a metas organizativas convenidas, y b) tengan indicadores específicos de rendimiento asociados.

5. EXAMEN DE RESULTADOS

Seguidamente se examinarán sistemáticamente los indicadores de rendimiento, los objetivos alcanzados y los programas de acción, a fin de evaluar lo conseguido en la mejora de los rendimientos. El examen de lo logrado debería hacerse no menos de dos veces al año y, durante el primer año de la labor PMR, mejor con carácter trimestral.

6. APROVECHAMIENTO DE RESULTADOS ANTERIORES Y RECICLADO

Los datos de esos exámenes de rendimientos se usan entonces para revisar el proceso en seminarios PMR con el fin de establecer objetivos y planes de acción nuevos.

CAPITULO III

EL SEMINARIO PMR

El seminario constituye uno de los componentes esenciales del proceso PMR. Supone una cantidad considerable de trabajo para las personas que lo preparan y los participantes. Es probable que su mayor o menor éxito prefigure las repercusiones que llegará a tener la PMR sobre la organización. El seminario y, en realidad, todo el proceso se basan en un conjunto básico de supuestos. Una premisa fundamental es que existe un gran potencial para mejorar la organización de que se trate, y que su materialización requiere un proceso sistemático de planificación. Otra premisa es que la experiencia adquirida, la formación en materia de responsabilidades facilitada a la dirección de la empresa y el nuevo tipo de relaciones entre esa dirección y su autoridad supervisora son más importantes que cualesquiera resultados inmediatos que puedan lograrse.

El seminario PMR es una experiencia de aprendizaje bien estructurada e instrumentada. (En el anexo 2 figura un ejemplo del instrumento PMR usado en los seminarios). Tal y como ha podido comprobarse en el transcurso de su aplicación en varios países, el instrumento puede adaptarse para que se ajuste al grado de complejidad de la dirección, al tamaño o estructura de la organización, o a otras circunstancias de la empresa en que se esté usando. Un rasgo muy útil del proceso PMR es su capacidad de adaptación a cada situación.

El seminario es un proceso que se desarrolla para los participantes en cuatro etapas. Esas etapas son:

Fijación de objetivos de la organización y de indicadores del rendimiento;

Identificación y análisis de problemas de rendimiento y fuerzas positivas y negativas conexas;

Evaluación de estrategias y planes de acción para el mejoramiento; y

Consenso sobre las disposiciones para su ejecución.

Están diseñadas y organizadas para cumplir los objetivos siguientes:

Mejorar la capacidad de los participantes para resolver proble-

mas, planificar y fijar metas;

Desarrollar trabajo en equipo y capacidad para relaciones humanas; y, como resultado de ello lograr niveles más altos de rendimiento en la organización y revitalizar la misma.

El seminario puede resumirse con el cuadro que figura a continuación

INSTRUMENTO PARA MEJORAR EL RENDIMIENTO

Etapa		
I.	5 pasos (1-5)	Objetivos de la organización y medición del rendimiento Qué actividad se ejerce? Metas, indicadores de rendimiento y prioridades; Proyección del rendimiento futuro.
II.	7 pasos (6-12)	Identificación y análisis de los problemas de rendimiento y de las fuerzas positivas y negativas. Censo y clasificación de los problemas por categorías; Evaluación de la intensidad relativa de las fuerzas positivas y negativas.
III.	5 pasos	Preparación de estrategias y programas de acción para la mejora Creatividad de ideas innovadoras; Identificación de alternativas y de sus resultados; Producto final; plan para mejorar el rendimiento de la organización.
IV.	7 pasos	Elaboración de las disposiciones para la ejecución. Equipo de acción; coordinadores; sesión de revisión; previsión de las dificultades de ejecución y de cómo superarlas; identificación de los temas que hay que negociar con autoridades exteriores; selección de los programas de acción de gran prioridad y fijación del calendario; celebración de sesiones de revisión y reciclado; consideración de la mejora de rendimiento como un ciclo continuo.

Al final de cada etapa del proceso hay un período de reciclado. Durante ese tiempo, los participantes examinan sus decisiones para conseguir consenso y comprensión por parte de los demás. Los conflictos entre grupos funcionales afloran y se resuelven, y se desarrolla la participación.

El papel del consultor o del equipo de personas de recursos mere

ce mención especial. La persona de recursos es sobre todo un especialista en organización. En la práctica, tal vez no conozca al principio concretamente todos los problemas que existen, ni su importancia dentro de la organización. La responsabilidad de abordar los temas de fondo incumbirá a los miembros de la corporación. La persona de recursos funciona como un consultor de procesos y propicia el trabajo del grupo mediante el uso del instrumento. Sirve para facilitar las cosas y catalizarlas, tanto en lo que respecta a cada uno de los directores, en su papel de consejero y preparador, como en lo que atañe a los equipos de dirección, mediante una labor de implantación de esos equipos. A fin de que el grupo trabaje con datos anteriores y los aproveche el consultor analiza los niveles de rendimiento de los participantes en el seminario, usando criterios tales como confianza y apoyo, niveles de comunicación, comprensión de los objetivos, participación en los logros, solución de conflictos y capacidad del equipo para resolver problemas.

Tanto consultores como participantes comparten la responsabilidad de buscar soluciones posibles a los problemas de fondo. Cuando se identifican factores específicos, por ejemplo un sistema inadecuado de información de la dirección, como barreras a la mejora del rendimiento, se sugerirán soluciones que sean compatibles con los recursos financieros, humanos y técnicos de la organización para su examen y posible inclusión en los planes de acción.

Seguidamente se hace un análisis detallado de cada una de las cuatro etapas del seminario:

ETAPA I. OBJETIVOS DE LA ORGANIZACIÓN Y MEDICIÓN DEL RENDIMIENTO (VEASE ANEXO 2, PASOS 1 A 5)

Durante la etapa primera, Paso 1, se pide a los participantes, en sesión plenaria, que lleguen mediante el consenso del grupo a una sola y sucinta declaración que da respuesta a la pregunta de qué actividad ejerce la organización. Si bien puede parecer una cuestión obvia o trivial, llegar a un consenso en la respuesta resulta a veces tarea difícil que requiere mucha reflexión. Para algunos directores y autoridades exteriores tal cosa puede constituir un primer paso hacia una sucinta identificación de la misión de la empresa. Una vez dado ese paso, los participantes se dividen en grupos de trabajo homogéneos y empieza la tarea de esclarecer los objetivos. "Habida cuenta de la actividad que ejerce la organización, cuáles son sus objetivos principales?" Acto seguido se analizan los objetivos y las metas de rendimiento convenidos. Concretamente (Pasos 3a) y 4), el instrumento aconseja proceder así:

"Indíquense...las metas más importantes que tendrán que alcanzar se... y los indicadores y la información que se necesitan para evaluar los logros. Siempre que sea posible, metas e indicadores deberán poderse medir y señalarse con precisión...Las metas suponen un desafío, pero han de poderse alcanzar"

El resultado final de la Etapa I es el desarrollo de una lista de objetivos específicos e indicadores de rendimiento, juntamente con metas actuales y viables (niveles de rendimiento) para períodos de tiempo ulteriores. En la figura III (Ver anexo I) se encontrará un ejemplo de los resultados de un equipo de dirección que trabaja con los diversos pasos de la Etapa I. Contiene objetivos, indicadores de rendimiento pertinentes y las metas que se fijan para el año siguiente (1974).

Una lección importante que se aprende a menudo en esta fase es que a la organización le faltan datos y a sus directores información para poder fijar metas precisas y medir los rendimientos y logros de la empresa. Además, acaba comprendiéndose cabalmente la importancia relativa de los diferentes indicadores del rendimiento y se zanján las diferencias. Esta es una condición necesaria previa para avanzar hacia las etapas siguientes.

ETAPA II. IDENTIFICACION Y ANALISIS DE LOS PROBLEMAS DE RENDIMIENTO Y DE LAS FUERZAS POSITIVAS Y NEGATIVAS (VEASE ANEXO 2, PASOS 6 A 12)

La finalidad de esta etapa del seminario es identificar los problemas para alcanzar las metas de rendimiento y evaluar la potencia y debilidad relativa de las fuerzas del cambio. La redacción específica del instrumento es ésta:

"Para elevar el nivel del rendimiento organizativo desde donde se encuentra...hasta donde podría estar en el futuro, habrá que resolver ciertos problemas y sacar partido de las fuerzas favorables o positivas. Enumérense los problemas de rendimiento más importantes que existan actualmente y que es probable tenga que afrontar la organización en los próximos años. Esos problemas podrán considerarse como las fuerzas negativas".

Los pasos siguientes obligan a examinar a fondo los problemas, a ver su interconexión y a clasificarlos por categorías. Después, se pedirá a los participantes que ordenen los problemas identificados en términos de a) su grado de repersución sobre el rendimiento de la organización y b) su mayor o menor posibilidad de solución.

Una vez los problemas identificados y analizados, el grupo de participantes examina las fuerzas positivas y negativas para el cambio, con arreglo a la teoría del "Modelo del campo de fuerzas". Las fuerzas negativas son aquellos factores que frenan al sistema cuando intenta avanzar hacia niveles superiores de eficacia organizativa. Las positivas, en cambio, son aquellos factores que empujan al sistema hacía niveles más altos de efectividad. El equilibrio creado por ambos conjuntos de fuerzas influye en los niveles actuales de rendimiento. Este puede cambiarse: Reforzando o incrementando las fuerzas favorables al cambio; reduciendo o suprimiendo algunas de las fuerzas negativas, o cambiando la dirección de las fuerzas.

Es importante que en el análisis se reconozcan e incorporen problemas reales y cuestiones de fondo. Si no se procede así y esas cuestiones quedan por tanto relegadas al plan de mejoras, podrán ocasionar problemas en la ejecución.

Por último, se prepara una lista de fuerzas negativas y de sus fuentes. La lista de fuerzas identificadas por una organización del Africa Oriental durante el proceso PMR fue esta: Ausencia de un propósito claramente definido y de unos objetivos específicos; objetivos antagonicos; sistemas inadecuados de contabilidad y presupuesto; falta de planificación; falta de estudio de mercados; insuficiencias en la comprobación, evaluación, selección y utilización de maquinaria y equipo; estructura, tamaño, composición y funcionamiento insatisfactorios del Consejo de Administración; falta de mano de obra capacitada, y planificación y programas de desarrollo de la plantilla inadecuados; empleo inapropiado de los sistemas y métodos modernos de dirección; intromisión de presiones políticas; costos generales altos y falta de conciencia al respecto; capitalización insuficiente; sobornos y corrupción; programas de africanización inciertos; datos y sistemas de información a la dirección inadecuados.

Son ejemplos de fuerzas positivas, obtenidos de varios estudios, los siguientes: Carácter monopolista de la corporación gracias, por ejemplo, a una protección legal; dedicación de la dirección a los objetivos y participación en las decisiones; programas de formación existentes; condiciones del servicio; orientación internacional de la corporación; viabilidad de la corporación; desarrollos tecnológicos, como por ejemplo los que se refieren a nuevos puntos de atraque o a mejores instalaciones de carga y descarga, y uso de técnicas y conocimientos nuevos; apoyo del consumidor a la supervivencia del sector público y a sus instituciones; presión de los usuarios del puerto y del público en general; dirección revitalizada; introducción de sistemas mejores de planificación y funcionamiento; mejora de la motivación; saneamiento de la situación financiera; impulso renovado en formación y africanización; estrategia vigorosa en la comercialización.

Las fuerzas características así identificadas se dividen entonces en categorías, tales como a) internas (dentro del control de la dirección); b) externas (fuera de los límites de la organización; c) de índole política; y d) aquellas que entrañan sobre todo factores humanos. Hasta ahora, la experiencia con esta parte del instrumento indica que una gran proporción (más del 80%) de las fuerzas tanto positivas como negativas están dentro del control de la dirección. Este hecho puede ser un descubrimiento alentador para un equipo de dirección que se haya sentido a veces desamparado y confuso en situaciones que parecían escapar a su control.

ETAPA III. PREPARACION DE ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE ACCION PARA LA MEJORA (VEASE ANEXO 2, PASOS 13 A 16)

En este punto, la organización habrá ya diagnosticado los principales problemas de rendimiento y los "embotellamientos". En la Etapa

II del seminario, los participantes habrán estudiado las alternativas de cambio, compatibles con la teoría del modelo de campo de fuerzas. Cada fuerza positiva y negativa se habrá encaminado por turno, utilizando la técnica de la "creatividad". Los participantes intentarán en contrar las diversas posibilidades para reajustar o eliminar fuerzas, con arreglo a las líneas sugeridas en la Etapa II anterior.

En la Etapa III, los equipos empiezan a formular medidas de mejora y programas de acción, a fijar responsabilidades y a nombrar coordinadores de ejecución. El resultado de esta fase es un conjunto de mejoras. Tal información, juntamente con el conjunto de indicadores de rendimiento, metas y fuerzas positivas y negativas, se convierte en el plan general y sistemático para mejorar el rendimiento de la empresa.

En esta etapa crucial se preparan planes específicos que tendrán que ejecutarse si se quiere que la mejora del rendimiento sea una realidad. También se asignan las responsabilidades para iniciar la acción necesaria y su continuación. Esta misión puede atribuirse a varias personas, a un grupo o a una persona concreta. El propio instrumento sugiere que es "esencial que cada programa de acción tenga asignada una persona concreta como coordinador del programa de acción, con la misión especial de aunar las medidas e informar sobre la marcha de los trabajos. En la realidad esa persona suele ser el director general de la organización.

ETAPA IV. ELABORACION DE DISPOSICIONES PARA LA EJECUCION (VEASE ANEXO 2, PASOS 17 A 23)

La experiencia muestra que para que un plan de mejoras se ejecute bien es menester contar con un "equipo de acción" que active, dirija, coordine y examine trabajos y prioridades. Durante la etapa final de este seminario se pedirá a la dirección que establezca ese grupo y que designe, además, coordinadores para cada programa. En ese momento se examinarán los aspectos prácticos de la ejecución de los planes propuestos. El equipo de acción y los coordinadores representativos empezarán analizando su situación y negociando, cuando proceda, con la autoridad exterior. Se establecerán calendarios para los programas y se resolverá la cuestión del tiempo. El calendario obedecerá a la idea de que ciertos programas deberían ejecutarse en un orden de prioridad.

La tarea del equipo de acción es asegurar la ejecución del plan para mejorar el rendimiento. Puede ser un grupo que trabaje a tiempo parcial, reuniéndose trimestralmente o con mayor frecuencia, si fuera menester. Hasta ahora, esos grupos de trabajo han estado constituidos por los directores principales de las corporaciones públicas. Como la labor adicional esas personas podrán dirigir seminarios PMR en niveles más bajos de la organización.

Los equipos de acción pueden desarrollar sus propias ideas para la ejecución de los planes o utilizar planteamientos preparados en con nexión con el seminario. Las funciones y responsabilidades de estos equipos son flexibles. Como ejemplos de grupos de trabajo existentes cabe citar: grupos departamentales dentro de una corporación, que se ocupan de ejecutar, programar y comunicar los resultados en su respec tiva esfera; grupos organizativos compuestos por el director general y su personal, a quienes incumbe la ejecución y comunicación de resultados. Como puede verse, la composición, número y papel de los grupos de trabajo vienen determinados por las particularidades de la organización de que se trate. Los participantes en el seminario llegarán en la fase final a un acuerdo sobre las fechas de terminación y las metas, así como sobre la periodicidad de informes y revisiones.

REVISION Y RECICLADO

En perspectiva, la PMR debería contemplarse como un ciclo contí nuo. El modelo comprende, como parte de ese ciclo, una etapa de examen y revisión. En la última parte del seminario se preparará un aná lisis de la marcha de los trabajos. Al asegurarse de que todo el plan de re sultados será examinado con detalle y reajustado, la organización ad quiere la garantía de que habrá flexibilidad para atender nuevas nece sidades cuando los tiempos cambien. La revisión y el reciclado en rea lidad se confunden con una segunda serie de diagnóstico y planificación de medidas. La premisa es que la organización, para mantener el impul so, deberá lanzarse a un proceso continuo de desarrollo y renovación organizativos. El propio instrumento, en el Paso 23, establece que:

"Las dos primeras fases de iniciación/orientación y de diagnóstico planificación de medidas habrán sido ya completadas, y se estarán to mando las disposiciones finales que acrecentarán las posibilidades de una ejecución adecuada (tercera fase). Mediante la planificación pre via del examen de la marcha de los trabajos (cuarta fase), se estará garantizando que todo el plan para mejorar el rendimiento de la orga nización podrá ser revisado y ajustado en caso necesario.

"La experiencia con el instrumento revela que esa fase de examen y revisión se confunde en la realidad y llega a ser parte de una se gunda serie de diagnóstico y planificación de medidas. Tal cosa signifi ca que el ciclo de mejora del rendimiento resulta ser en la práctica un proceso de reciclado que puede continuar indefinidamente: primero, diagnóstico de la organización y planificación de medidas; luego, ejecu ción; después, examen y revisión de lo logrado, que, a su vez, condu ce a una nueva diagnosos y a un nuevo conjunto de planes de acción pa ra su ejecución.

En otras palabras, la labor PMR en la que se está empeñado es un proceso de desarrollo y renovación continuos de la organización, ca racterizado por una serie de saltos hacia niveles más elevados de ren dimiento. Si se quiere acelerar el proceso, habrá que prestar especial

atención al trabajo en equipo y a una dedicación plena a la acción.

"Ahora, la labor de ejecución a que ha ido conduciendo este instrumento de mejora del rendimiento empieza".

C A P I T U L O I V

ANALISIS DE LAS REPERCUSIONES DE LA PMR

Una pregunta crucial es la de saber en cuánto contribuye el enfo que PMR a la mejora de rendimientos. Los datos sobre los efectos de los programas de esta índole se basan en entrevistas con funcionarios de las Naciones Unidas, correspondencia con representantes sobre el terreno en lugares donde se han realizado programas PMR y examen de planes de acción preparados en seminarios. Los datos más importantes proceden de comparaciones de rendimientos de las organizaciones antes y después de intervenciones PMR.

Se ha sugerido que para estudiar la eficacia de una intervención en una organización hay que hacer un análisis en varios niveles. Entre ellos figurarían los siguientes:

- a) Reacciones: Hasta qué punto les agradó a los participantes el programa?
- b) Aprendizaje: Qué principios, hechos y técnicas se aprendieron?
- c) Comportamiento: Qué cambios en el comportamiento en el trabajo produjo la intervención?
- d) Resultados: Cuáles son los resultados tangibles del programa en términos de menores costos, mayor productividad y mayor rentabilidad de la organización?

El primer nivel de análisis (Reacciones) se refiere a las reflexiones y sentimientos de las personas acerca del programa de desarrollo, esto es, su grado de satisfacción. La evaluación que no vá más allá de este nivel ha sido seriamente criticada. Se ha aducido que las opiniones de los participantes, si sólo se recurre a ellas, miden poco más que el valor de distracción de un programa concreto. Además, cabe pensar que los participantes que obtienen el mayor entretenimiento y satisfacción pueden ser aquellos que cambian menos cuando vuelvan a su trabajo.

El segundo nivel (Aprendizaje) atañe a los cambios en conocimientos, pericia y actitudes. En este nivel no se ha intentado medir la aplicación de la información o de las técnicas enseñadas, sino sólo averiguar si fueron comprendidas y absorbidas por los participantes.

Aprender algo y aplicarlo en la realidad son cosas muy diferentes. El nivel 3 (Comportamiento) mide el mayor o menor grado en que el comportamiento en el trabajo traduce los conocimientos adquiridos con el programa de formación y desarrollo. Estos criterios son bastante más difíciles de medir que los cambios en el aprendizaje.

El cuarto nivel (Resultados) se refiere a cómo la organización se ve afectada por las experiencias que en su seno realicen las personas sobre desarrollo de la dirección. Las repercusiones sobre la organización podrían medirse por criterios tales como costos menores, mayor eficiencia, reducción del número de quejas, incremento en la calidad y cantidad de la producción, moral mejor, beneficios más elevados, etc. Por lo general, la dificultad de la evaluación va aumentando desde el nivel uno al nivel cuatro. Así, resulta más fácil aquilatar las reacciones de los participantes, y muy difícil medir las consecuencias de los programas de desarrollo sobre el rendimiento de la organización.

Otra tipología que se usa muchas veces divide los criterios de evaluación en dos clases, internos y externos. Los criterios internos están directamente vinculados con las actividades del programa de formación y desarrollo y se proponen medir lo que el programa pretende enseñar. Los criterios internos comprenderían la evaluación de las reacciones así como el aprendizaje. Los criterios externos sirven para sopesar los cambios reales en el comportamiento en el trabajo y abarcarían la evaluación de comportamientos y resultados.

Para comprender plenamente los efectos de una labor de desarrollo, es menester hacer una evaluación de los cuatro niveles y recurrir, por tanto, a criterios tanto internos como externos.

REPERCUSION DE LOS SEMINARIOS PMR (REACCIONES Y APRENDIZAJE)

La inmensa mayoría de las personas que han participado en ellos han encontrado que los seminarios PMR constituyen una experiencia estimulante y remuneradora. El instrumento usado durante el seminario pone en relación cuatro actividades fundamentales: Fijación de los objetivos de la organización y de normas de rendimiento; análisis detallado y sistemático de los factores que facilitan o frenan el logro de las normas convenidas; desarrollo de estrategias y programas específicos de acción para mejorar el rendimiento; y disposiciones para la ejecución.

Estas actividades, plenamente compatibles entre sí, redundan en dos hechos beneficiosos. Primero, las dificultades de los procesos por los que el grupo toma decisiones o se comunica resultan muy aparentes. Su enumeración facilita la implantación de equipos efectivos. Segundo, el requisito del consenso entre los miembros del equipo aumenta la capacidad de entrega a las decisiones y medidas convenidas.

El estudio de algunos casos de Nigeria muestra que se ha tropezado con dificultades para institucionalizar en el proceso la identificación de problemas y la planificación de medidas. De resultados de ello, no se encontraron soluciones permanentes o duraderas a los problemas de organización. También se ha observado que pocas veces se registraron en esos casos cambios de comportamiento. En los dos casos del África Oriental examinados en el capítulo II, donde la PMR tuvo un éxito relativo, la evaluación de los criterios internos indica también que no se produjo el resultado beneficioso que se señala en el párrafo anterior. En todos esos casos, al parecer ninguno de los grupos se entregó plenamente al proceso. No fueron capaces de salvar sus diferencias y llegar a un consenso, por lo que no se convirtieron en equipos eficaces.

Por lo que respecta a programas coronados por el éxito, la labor complementaria y de evaluación muestra, en cambio, que las lecciones de los seminarios se habían llevado claramente a la práctica real de la labor de dirección. Las conclusiones indican una mayor capacidad para medir el rendimiento de la organización, definir y articular problemas sobre ese rendimiento, analizarlos, y preparar soluciones viables. No menos importante es la creciente información de que la PMR ha hecho a los directores más conscientes de la necesidad de planificar con miras a los resultados y de fijar indicadores de rendimiento y metas para las mejoras. Por ejemplo, datos procedentes del Ecuador indican que la dirección y los empleados están fuertemente motivados para mejorar los rendimientos gracias a haberse delineado claramente metas, objetivos e indicadores.

CRITERIOS EXTERNOS (COMPORTAMIENTO Y RESULTADOS)

Puesto que son muchos los factores que influyen, claro es, en el rendimiento de una organización, resulta siempre difícil evaluar las repercusiones de una intervención concreta, tal como un programa PMR. Es posible, sin embargo, documentar varias consecuencias a largo plazo. Si bien casi todas las organizaciones que han completado suficientemente el proceso han mostrado mayores cambios positivos mediante el planteamiento PMR que con intervenciones de consulta o de formación de la dirección más tradicionales, los resultados concretos varían. Oscilan desde una gran organización del sector público que pasó de una pérdida considerable a un beneficio apreciable en el plazo de un año, hasta otra empresa, en el mismo medio, que aceptó examinar los resultados de su experiencia de seminario y que luego no los aplicó en la práctica.

Varias organizaciones han adoptado la PMR como su modelo de planificación. En una de ellas se ha convertido en uno de los principales instrumentos para planificar. La organización ahora celebra reuniones trimestrales de varios grupos internos para examinar metas, trabajos y problemas. Otra organización ha descentralizado su uso de la PMR sobre una base regional. El departamento de personal de esa em

presa ha preparado un ambicioso y detallado plan para establecer normas de rendimiento. Aunque la información indica aprovechamientos diversos según las regiones, el departamento de personal, y otros que han aplicado sistemáticamente la PMR, lo han encontrado positivo.

Ya se ha hablado antes de la espectacular mejora en los beneficios de una organización. Aunque tal cosa no puede achacarse sólo a la PMR. Las principales contribuciones de este planteamiento fueron las siguientes: Consecución de los objetivos de rendimiento en los plazos fijados o antes; aumento de los ingresos en el 4% y reducción de los gastos en casi 2,5% durante el mismo período; mayor utilización de los empleados en un 10%; logro al 95% del objetivo de mejorar la utilización del equipo y la capacidad de venta del servicio e implantación de un nuevo sistema de información sobre el control presupuestario con modernas técnicas de computadora.

El empleo más reciente de la PMR en Ecuador, Somalia, Nigeria y Zambia hace difícil hoy por hoy medir los resultados externos en esos casos. No obstante, los resultados a corto plazo en el Ecuador parecen muy prometedores. Además de la adquisición inmediata por la dirección de información sobre diagnósticos, equipos de consultores prepararon para el personal ejecutivo informes analíticos de consulta. Esos informes se basaron en los múltiples recursos de investigación que brinda el Desarrollo de la Organización mediante la Programación Colectiva (DOPC). La DOPC ha resultado ser una técnica de investigación tan eficaz que el equipo de investigación conjunto de las Naciones Unidas y el Departamento ecuatoriano de Personal Nacional ha decidido emplearla ampliamente para la parte relativa a los recursos organizativos en la diagnosis global que se está actualmente llevando a cabo en la administración pública de ese país. Conforme esos programas maduren, se dispondrá de información sobre el comportamiento a largo plazo y las mejoras en organización. El enfoque PMR contribuye mucho a que las organizaciones públicas cobren conciencia de que hay que obtener resultados tangibles mediante una asignación y un aprovechamiento adecuado de los recursos.

COMPARACION DE RESULTADOS EN DIFERENTES ORGANIZACIONES

Además de citar consecuencias específicas del uso de la PMR, es importante comparar aquellos marcos donde la PMR ha sido en términos relativos más o menos positiva como sistema para mejorar el rendimiento. Entre los factores que se consideran en esta comparación figuran las diferencias entre los directores de las propias organizaciones; sus relaciones con las autoridades supervisoras; los mercados de los productos o servicios de la organización; la índole de los servicios de consulta proporcionados por los equipos de los proyectos de las Naciones Unidas o de otros organismos; y la forma específica en que el proceso PMR se llevó a cabo.

Estos análisis condujeron a la siguiente lista de factores funda

mentales que tienen alguna repercusión en el éxito de las intervenciones PMR:

- a) El enfoque funciona más adecuadamente cuando la organización está sometida a presión del medio exterior para que mejore;
- b) La filosofía de la alta dirección en la fijación de metas es importante. Es más probable que el planteamiento PMR resulte efectivo cuando el estilo de la dirección se caracterice por un espíritu abierto y orientado hacia la innovación;
- c) La labor complementaria y las revisiones son fundamentales para un éxito ininterrumpido de la PMR. Cuando los exámenes periódicos y las revisiones de las normas de rendimiento y de los planes de acción se pospusieron o cancelaron, esas omisiones menoscabaron seriamente la repercusión positiva del programa. Esta conclusión es plenamente compatible con las investigaciones sobre los factores relativos a la eficacia en los programas de Dirección por Objetivos (DPO);
- d) Para obtener buenos resultados, el planteamiento ha de extenderse hacia abajo en toda la organización y no limitarse al nivel de la alta dirección;
- e) La participación de las autoridades supervisoras que controlan la fijación de las metas es esencial. Su comprensión, dedicación y apoyo a los planes de rendimiento son cruciales;
- f) También, como han indicado las investigaciones sobre la DPO, es importante que objetivos, indicadores de rendimiento, análisis de fuerzas positivas y negativas relacionadas con las metas de rendimiento, planes de acción y responsabilidades de ejecución sean claros y específicos. Unas generalizaciones vagas no conducen a unos mejores rendimientos en ninguna organización

C A P Í T U L O V

CONCLUSION: POSIBILIDADES DE APLICACION GENERAL DE LA PMR

Si conoce los parámetros esenciales del proceso PMR, toda organización, pública o privada, puede establecer su propio modelo de mejora de rendimientos. El modelo PMR desarrollado en esta monografía no es, por tanto, la única solución ni pauta aplicable a todos los casos y situaciones.

La experiencia ha mostrado hasta la fecha que el planteamiento PMR no tiene por qué restringirse a organizaciones del tipo de empresa pública. En realidad, la PMR debería ser un útil instrumento que permitiera a los sistemas de servicios públicos de cualquier índole orientarse más hacia los rendimientos. Un sistema de servicios públicos podría considerarse como una red de organizaciones públicas que realizan actividades que en su conjunto contribuyen a satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad. Comparar los resultados logrados con las metas fijadas puede convertirse en un procedimiento importante para medir la eficacia del rendimiento de todas las organizaciones de esa índole.

La investigación sistemática de las mejoras en el proceso PMR se convierte en una labor heurística en lugar de ser una actividad que se realiza de una vez para todas. La PMR puede usarse también sólo como un instrumento para diagnosticar, dejando la decisión de las medidas correctoras a las autoridades apropiadas (políticas o de alta dirección), o bien como un vehículo de carácter general para diagnóstico-prognosis-programas de acción.

Los siguientes elementos operacionales componen el proceso general PMR:

CONTENIDO. Organizaciones (públicas o privadas) o unidades de dirección importantes;

MEDIO. Las altas autoridades, reconociendo que existe una deficiencia en la mejora de rendimientos, convienen en tomar medidas que provocarán cambios;

FILOSOFIA. Predisposición para iniciar actividades de mejora mediante interacciones cooperativas de un sistema autocorrector, efectivo y eficiente;

REQUISITOS. a) Medios de formación lo más próximos que se pueda al lugar de trabajo; b) Un pequeño equipo de personas de recursos con experiencia en formación de personal de dirección, ciencia del comportamiento y desarrollo de organizaciones;

PRIMERA ETAPA. Un equipo de personas de recursos reúne datos sobre la(s) organizacio(es); se trata de una exploración preliminar de los problemas con que se tropieza en el trabajo;

SEGUNDA ETAPA. Las personas de recursos organizan una reunión de los directores de alto nivel, que dure dos a tres días. Esta es fundamentalmente una labor de desarrollo de la dirección. Los problemas en el trabajo se examinan a fondo por quienes tienen mayores responsabilidades, actuando las personas de recursos para facilitar y registrar la tarea; esto marca el comienzo de la "acción de mejora". La dirección dirige esta labor trabajando con el instrumento PMR que se indica en el anexo 2. Las metas se fijan, los niveles e indicadores de rendimiento se averiguan y los programas de acción se perfilan. La ejecución de esos programas corre a cargo de equipos de acción compuestos por personas procedentes de "franjas" diagonales, verticales u horizontales de la organización, según decida la alta dirección. Las sesiones posteriores de revisión y evaluación también se prevén en esta etapa;

TERCERA, CUARTA Y QUINTA ETAPAS. (Cuando sea necesario). Se trata de las etapas de ejecución efectuadas por los equipos de acción. Su número y duración dependerán del tamaño de la organización de que se trate y de la complejidad de los problemas;

ETAPAS DE REVISION Y EVALUACION. Para el éxito de todo el proceso es vital que se prevean y celebren sesiones de revisión y evaluación a intervalos regulares adecuados. Son necesarias para estar al corriente de la marcha de los trabajos en los programas de acción, y poder así introducir alteraciones y modificaciones a la vista de cualesquiera cambios en las circunstancias. Este reciclado de datos y hechos garantizará que el proceso PMR se convierte en parte del estilo de dirección de la organización. Una vez introducido el sistema, cabe mantener el nivel deseado de rendimiento.

El pequeño equipo de personas de recursos que inicie y facilite el proceso es un elemento clave en su aplicación. Ha de reunir datos o índices pertinentes sobre el rendimiento de la organización antes de que comience la labor. Tiene que seguir de cerca esos índices a lo largo de las diferentes etapas del proceso para poder medir la cuantía del cambio y establecer secuencias causales y vínculos recíprocos. Su papel consiste en iniciar la interacción y hacer análisis empíricos sistemáticos de la repercusión de los programas de acción sobre la(s) organización (es). Una vez que se hayan cumplido todas las etapas del proceso y la organización esté familiarizada con él, no hay razón alguna para que el proceso no llegue a formar parte natural de la labor de dirección, sin ayuda de personas de recursos. Una excepción podía ser aquella en que se requiere una técnica concreta de dirección para resolver un determinado problema.

En la figura IV (Ver anexo I) se resume el modelo para mejorar rendimientos.

A fin de determinar sus posibilidades de aplicación general, el modelo PMR debería situarse en el contexto más general de los esfuerzos encaminados a cambiar y desarrollar la organización. Donde se hayan introducido programas de esta índole, casi siempre cabe distinguir los intentos que han tenido éxito. Generalmente se sigue una estrategia de seis pasos para lograr cambios positivos:

PASO 1. PRESION SOBRE LA ALTA DIRECCION. La pauta de resultados positivos sugiere que una fuerte presión ejercida en esferas que incumben a la alta dirección provocará probablemente una mayor preocupación por los cambios en la organización. En los países en desarrollo, esas presiones proceden de dos fuentes principales: a) Medio exterior, que engloba al sistema del cliente y a las autoridades políticas; y b) Acontecimientos internos, por ejemplo, costos elevados, despilfarro, baja productividad o conflictos entre departamentos. Ambas fuentes de presión se consideran necesarias para que se logre el cambio.

PASO 2. INTERVENCIONES EN EL NIVEL MAS ALTO. También se encontró que las intervenciones de mayor resultado empezaban en los niveles superiores de la organización. Además, se hicieron con una dedicación, participación y apoyo completos de todos los niveles inferiores. No obstante, incluso en el nivel superior de dirección existirán escepticismo y otros problemas. Una vez que la dirección ha reconocido la necesidad de mejorar el rendimiento suele ser necesario que busque la asistencia de consultores profesionales. Esta idea de una consulta de respaldo dentro del marco del proceso PMR se originó en la División de Administración Pública y Finanzas de la Secretaría de las Naciones Unidas. Cualquier consultor en dirección que tenga experiencia en programas DO y en aplicaciones de la ciencia del comportamiento sirve para tal fin. Hasta ahora, los servicios de consultores profesionales han sido usados con éxito por otra organización que trabaja en programas internacionales de cooperación técnica. Diversas organizaciones de varios países están también recurriendo a esos servicios.

PASO 3. DIAGNOSIS DE PROBLEMAS POR AREAS. Las intervenciones positivas PMR se han caracterizado por la participación de varios niveles de dirección en la diagnosis de los problemas. El significado de esa tarea va más allá de diagnosticar cuestiones específicas. Significa para todo subordinado que a) la alta dirección está deseando introducir cambios; b) se reconoce y se afronta la existencia de problemas importantes; y c) las ideas de los niveles inferiores se valoran por los niveles superiores. El uso regional de la PMR ha entrañado en realidad la participación de muchos directores de nivel intermedio. La PMR también se ha aplicado con éxito recurriendo a muchos niveles en algunos de los organismos mayores del Ecuador;

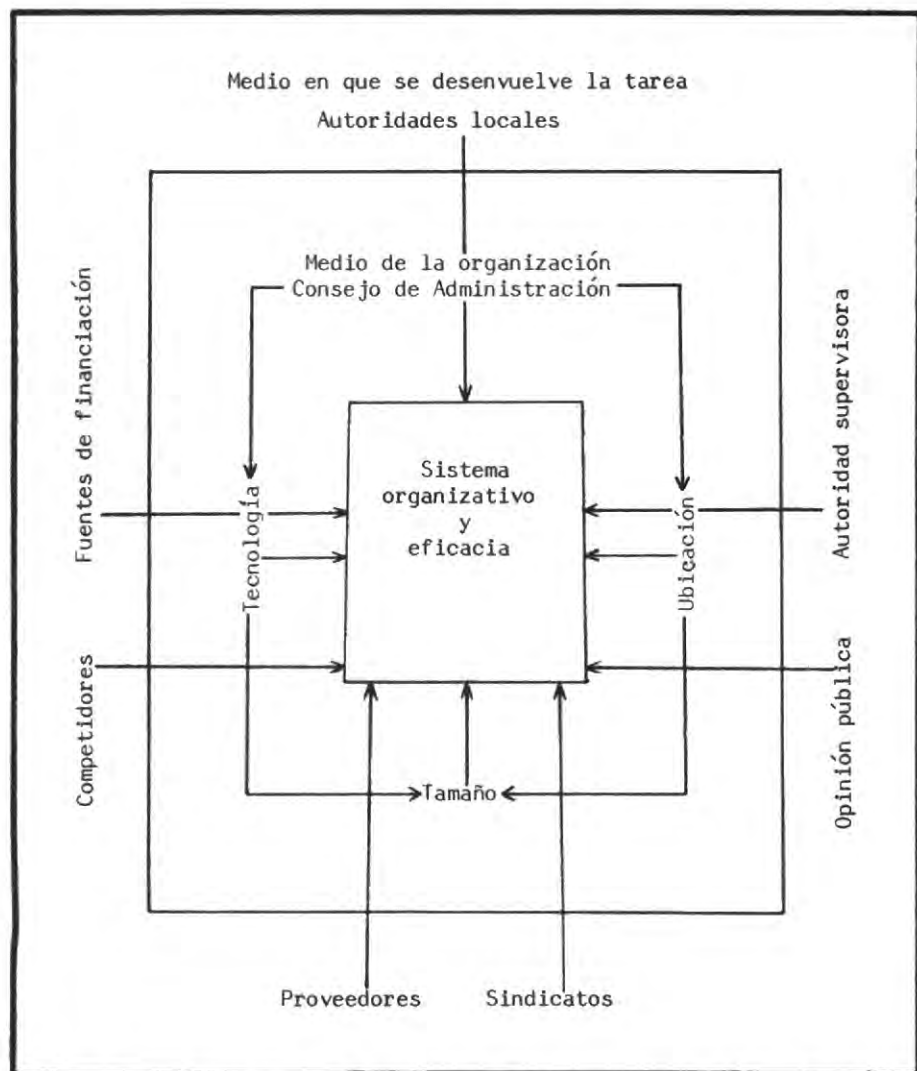
PASO 4. INTERVENCION DE SOLUCIONES NUEVAS. Si se quiere que una intervención mejore la eficacia de una organización, la dirección debe estar dispuesta a desarrollar soluciones e ideas nuevas. La alta dirección debe mirar con ojos nuevos y escrutadores a la organización y a sus metas y problemas. Al mismo tiempo, la empresa de que se trata ha de autoanalizarse y estar propensa a correr riesgos y a experimentar ideas, soluciones y métodos nuevos;

PASO 5. EXPERIMENTACION DE SOLUCIONES NUEVAS Y BUSQUEDA DE RESULTADOS. Para que tenga éxito, todo cambio requiere como condición previa que se examinen y experimenten ideas nuevas. La dirección ha de estar predispuesta a estudiar las soluciones y a desarrollar procedimientos para medir los resultados. Si los miembros de la organización no son capaces de resolver sus problemas y conflictos, no se aplicarán las soluciones, y de aplicarse, sólo recibirán atención superficial en el mejor de los casos;

PASO 6. REFORZAMIENTO GRACIAS A LOS RESULTADOS POSITIVOS. Por último, para que todo intento de cambio dé resultado, habrá que incorporar a los sistemas organizativos un mecanismo que supervise la marcha de los trabajos y facilite las conclusiones anteriores para su reaprovechamiento. La organización ha de funcionar adaptándose en todo momento para facilitar el reciclado y las correcciones de "mitad de camino". Cuando las organizaciones han reciclado y revisado los resultados periódicamente, han podido mantenerse en estrecha relación y comunicación con los proyectos de mejora convenidos, y controlar debidamente su ejecución. De una forma u otra, el proceso PMR comprende esta estrategia de seis pasos.

ANEXO 1

FIGURA 1. ELEMENTOS QUE DETERMINAN EL SISTEMA ORGANIZATIVO Y LA EFICACIA DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS.



Fuente: Adaptado de R. Neghandi, "Comparative management and an open system theory", Academy of Management Proceedings, 33ª reunión anual (Seattle, 1974), pág. 153.

FIGURA II. UN MODELO DEL PROCESO PMR

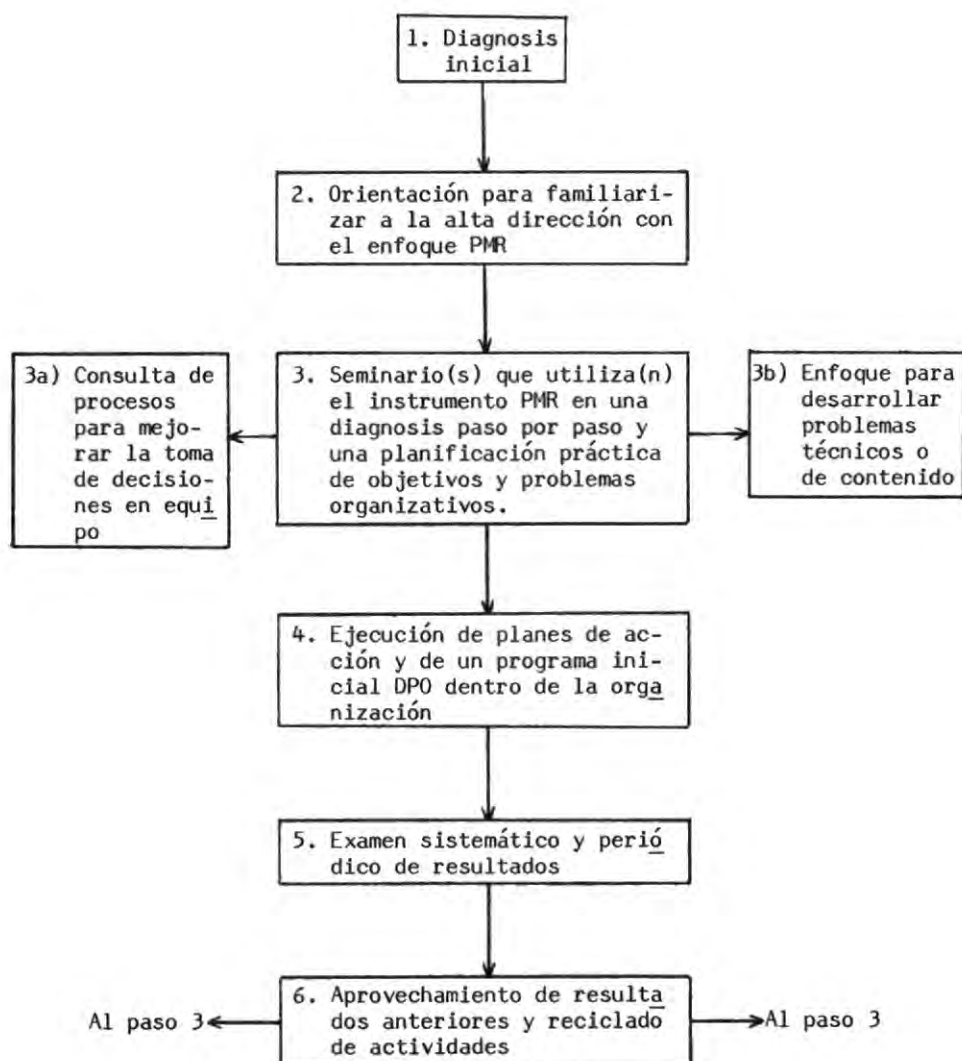
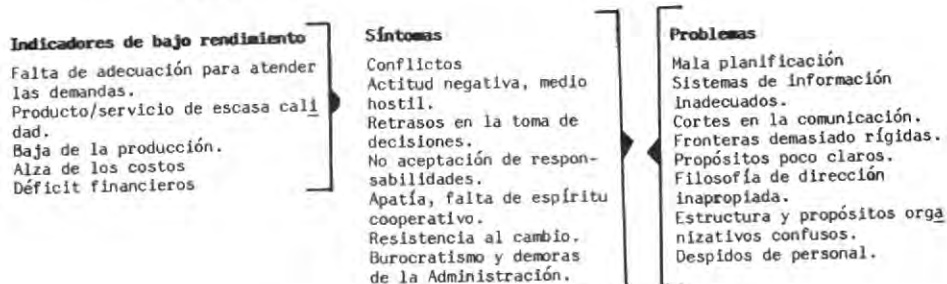


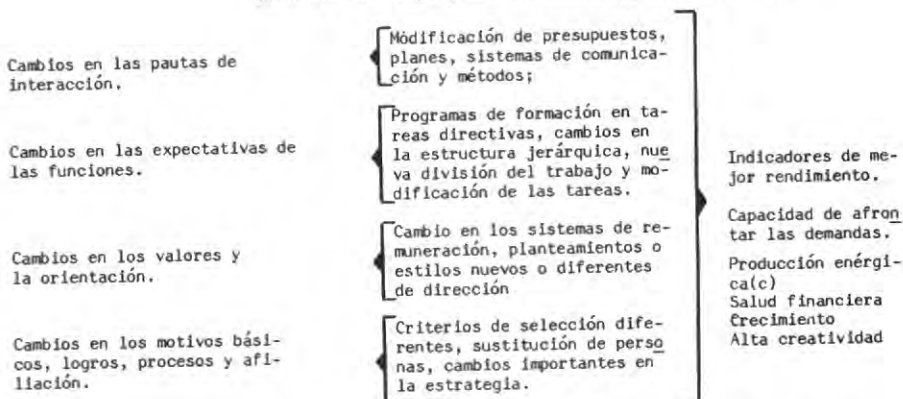
FIGURA III. OBJETIVOS DE LA ORGANIZACION Y MEDICION DEL RENDIMIENTO

SEMINARIO PMR - Etapa I		
Qué actividad se ejerce?	Respuesta: "Transporte aéreo, con servicios nacionales e internacionales de vuelos regulares y fletados, de pasajeros, mercancías y correo".	
Cuáles son los principales objetivos de la corporación?	Los objetivos principales son: i) Conseguir una rentabilidad y crecimiento elevados; ii) Seguridad; iii) Proporcionar un servicio competitivo y excelente a los clientes; iv) Ayudar a que el transporte aéreo se desarrolle en los países servidos; v) Localizar a la organización; vi) Ser buenos empleadores.	
Objetivos específicos para 1974:		
Objetivo	Indicador del rendimiento	Meta para 1974
Mejorar la puntualidad.	Porcentaje de salidas a la hora.	80%
Formar mecánicos	Número de licencias	21 de diversos tipos
Formar comandantes	Numero	15 VC.10
		3 DC.9 8 F.27/DC.3
Formar navegantes	Numero	16 VC.10-16 DC.9 10 F.27-13 DC.3
Formar mecánicos de vuelo	Numero	Empezar con 8
Formar navegantes para F.27	Numero	Empezar con 10
Incrementar la utilización de politos	Porcentaje en horas	10% respecto de 1973
Mejorar los ingresos presupuestados	Porcentaje de ingresos	4% respecto del presupuesto 1974
Reducir gastos	Porcentaje de gastos	2.5% respecto del presupuesto 1974
Preparar evaluaciones/especificaciones de los puestos de trabajo	Numero de departamentos	2 departamentos

FIGURA IV. MODELO PARA MEJORAR EL RENDIMIENTO: DINAMICA DE LAS MODIFICACIONES DE LA ORGANIZACION.



Acciones para mejorar el rendimiento (a):
elementos de los programas de desarrollo organizativo(b)



- (a) La consideración básica es aquí la "equifinalidad del sistema abierto", lo que quiere decir que existe más de un medio para obtener un determinado resultado. Para un examen detallado del principio de la equifinalidad, véase Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory: Essays on its Foundation and Development* (Nueva York, George Braziller, 1968), págs. 89 a 119. Todos los conflictos que surjan en el proceso de cambio se resolverán mejor si se abordan, exploran y tratan mediante diferencias, en lugar de intentar suavizarlos o de forzar decisiones. El aspecto más importante de este esquema teórico es el reconocimiento explícito de varias dependencias mutuas.
- (b) Adaptado de Edgar F. Huse, *Organization Development and Change* (Nueva York, West Publishing Co., 1974), pág. 78.
- (c) Una producción energética es el producto resultante, que es más que el producto final por sí solo. Comprende aquellos elementos que contribuyen a la relación simbiótica entre la organización y su medio y al carácter cíclico de los sistemas humanos. Para un análisis detallado del concepto de insumos, producción y resultados energéticos, véase Daniel Katz y Robert L. Kahn, "Organizations and the system concept", en *Optimizing Human Resources in Individual and Organization Development*, recopilado por G.L. Lippitt, L. E. Thiss y R. G. Bidwell, Jr. (Reading, Maine, Addison-Wesley Publishing Co., Inc., 1971), págs. 85 a 91.

A N E X O 2

EL INSTRUMENTO PMR

Este instrumento para mejorar el rendimiento pretende ser un punto de partida para desarrollar una metodología encaminada a realizar dos tareas fundamentales: dar un salto a niveles de rendimiento mayores y revitalizar a la organización.

El instrumento sirve para sugerir un proceso de análisis y de solución de problemas que cabe aplicar a esas tareas. Contiene información pertinente y una serie de instrucciones o de pasos concretos. Puede adoptarse o descartarse, o también ajustarse para que se adecue mejor al equipo de dirección. Se pedirá, por tanto, a los participantes en el seminario que estudien estas instrucciones y lleguen a su propio instrumento.

ETAPA I. OBJETIVOS DE LA ORGANIZACION Y MEDICION DEL RENDIMIENTO.

PASO 1. QUE ACTIVIDAD SE EJERCE?

Es una única y breve declaración, redactada de común acuerdo por el grupo, respóndase a la pregunta "¿Qué actividad se ejerce?"

NOTA: Dar una definición clara y sin embargo amplia resulta crucial para el éxito de toda la labor, ya que condicionará todo lo que sigue. Es importante pensar en los términos más amplios posibles.

PASO 2. OBJETIVOS PRINCIPALES

Sobre la base de la declaración general del Paso 1, y también aquí mediante una labor de equipo, enumérense en términos más específicos los objetivos principales de la organización.

-
- 1.
 - 2.
 - 3.
 - 4.
-

NOTA: Estos objetivos probablemente se definirán en términos más generales que las metas del paso próximo.

PASO 3a). METAS. INDICADORES DE RENDIMIENTO Y PRIORIDADES.

Indíquense, también con el consenso del equipo, las metas más importantes que tendrán que alcanzarse en el próximo año para lograr los objetivos del Paso 2. Señálense los indicadores y la información que se necesitan para evaluar los logros. Siempre que sea posible, metas e indicadores deberán poderse medir y señalarse con precisión. Precísese si cabe disponer con facilidad de la información, o si se requieren mayores investigaciones. Enumérense las metas y otros factores que vayan surgiendo por sí mismos. En el Paso 3b) podrán enumerarse en un orden de prioridad.

Meta	Indicador de rendimiento	Información	
		Hay que buscarla?	Disponible?
1.			
2.			
3.			

PASO 3b). METAS, INDICADORES DE RENDIMIENTO Y PRIORIDADES. (En orden de prioridad)

Meta	Indicador de rendimiento	Información		
		Hay que buscarla?	Disponible?	Prioridad
1.				
2.				
3.				

PASO 4. PROYECCIONES HACIA ADELANTE

Ahora, inténtese proyectar los rendimientos deseados a partir de la situación actual indicando en el cuadro siguiente las metas del próximo quinquenio. Quizá se quiera insistir más en las metas del próximo año o de los próximos dos años. Las metas deben suponer un desafío, pero han de poderse alcanzar.

Meta	Indicadores de rendimiento			
	Presentes	Próximo año	Dos años siguientes	Cinco años siguientes
1.				
2.				
3.				

PASO 5. COMPARACION CON EMPRESAS PARECIDAS

Cuando sea posible, compárense los rendimientos con los de otras organizaciones similares de los que se tenga o pueda obtenerse la información necesaria, o con cualesquiera pautas de rendimientos que se pueda identificar.

Empresas comparables	Escala		
	El nivel de rendimiento de la organización propia es		
	Superior	Igual	Inferior
	(Especifíquese en la columna apropiada)		
En el propio país.			
En la región.			
Según normas internacionales aceptadas.			
Otras normas de rendimiento.			

ETAPA II. IDENTIFICACION Y ANALISIS DE LOS PROBLEMAS DE RENDIMIENTO Y DE LAS FUERZAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.

Para elevar el nivel del rendimiento organizativo desde donde se encuentra en la actualidad hasta donde podría estar en el futuro, habrá que resolver ciertos problemas y sacar partido de las fuerzas favorables o positivas.

Enumérese como sigue los problemas de rendimiento más importantes que existan actualmente y que es probable tenga que afrontar la organización en los próximos años. Esos problemas podrán considerarse las fuerzas negativas

PASO 6. BREVE DESCRIPCION DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE RENDIMIENTO.

Número del problema	Indole del problema
1.	
2.	
3.	
4.	

PASO 7. INTERRELACION DE LOS PROBLEMAS.

Quando los problemas sean múltiples, compruébense y analícense sus interconexiones con atención. Para indicar estas últimas puede servir de ayuda el cuadro siguiente. Se sugiere que se empleen símbolos para indicar los grados de interconexión de los problemas, como por ejemplo:

- ? marginalmente interconectados
- + positivamente interconectados
- ++ muy interconectados

[illegible]

Este ejemplo indicaría que los problemas 1 y 2, 1 y 7 y 3 y 5 están marginalmente interconectados; que los problemas 3 y 4 y 6 y 7 están positivamente interconectados; y que los problemas 4 y 5 y 8 y 9, están muy conectados. No se percibe que todos los demás estén interconectados.

PASO 8. LISTA FINAL

A la luz del análisis de las interconexiones del Paso 7, vuélvanse a formular, en caso necesario, los problemas que se hayan identificado, ya sea consolidándolos cuando estén interconectados o reduciéndolos a proporciones manejables. Hágase una exposición detallada de esos problemas, con descripciones más precisas.

Número del problema	Exposición del problema
1.	
2.	
3.	
4.	

PASO 9. CLASIFICACION DE LOS PROBLEMAS POR CATEGORIAS*

Con el cuadro de clasificación de problemas que se indica más adelante, procédase a un análisis y clasificación provisionales de los problemas cotejando la lista final de los mismos con las categorías siguientes:

1. Problemas que afectan a toda la organización, extendiéndose por encima de funciones y departamentos, frente a problemas sumamente funcionales, de departamento o de subsistema.
2. Problemas cuya solución depende sobre todo de medidas adoptadas dentro de los límites estructurales de la organización frente a aquellos cuya solución depende de medidas tomadas por organismos o partes exteriores.
3. Problemas que son predominantemente físicos, tecnológicos o cuantitativos frente a aquellos de índole fundamentalmente humana, laboral u organizativa.
4. Problemas que cabe definir en términos que los permitan resolver mediante técnicas científicas de dirección (por ejemplo, teoría de las colas, control de inventarios, asignación de recursos, programación lineal y no lineal, investigación operativa, análisis costo beneficio, secuencia de operaciones, planificación, etc) frente a problemas que todavía siguen desafiando definiciones y soluciones en términos de estos modelos ya disponibles.

* Para los números 2, 3 y 4 úsese el Paso 9 para indicar en porcentaje la importancia relativa de los problemas que corresponden a cada categoría parcial.

PASO 10. PRIORIDAD DE LOS PROBLEMAS Y POSIBILIDAD DE QUE SE RESUELVAN

Evalúense los problemas enumerados en el Paso 8 en términos de sus repercusiones relativas sobre el rendimiento y la eficacia de la organización y de su posibilidad de solución (véase Paso 9). Usese una escala de 5 puntos: 1 bajo, 5 alto.

Número del problema	Título abreviado del problema	Grado de repercusión sobre el rendimiento	Posibilidad de solución 1 baja 5 alta
1.			
2.			
3.			
4.			

PASO 11a). FUERZAS POSITIVAS Y NEGATIVAS

Piénsese en el nivel actual de rendimiento como una función de dos conjuntos de fuerzas: un primer conjunto, los problemas con que se tropieza (véase Paso 8), son las fuerzas negativas; el otro conjunto son las fuerzas que impulsan el movimiento de la organización hacia un nivel proyectado más alto de rendimiento. Algunas de estas fuerzas positivas pueden no estar presentes ahora, pero podrían movilizarse. Indíquense al final de la lista y señálense como "potenciales". Clasifíquese la intensidad de las fuerzas tanto positivas como negativas en una escala de 5 puntos (1 débil, 5 fuerte). Para facilitar la referencia, cada fuerza de cada columna debería tener un número de serie por separado.

Fuerzas Negativas			Fuerzas Positivas		
Número de serie	Fuerza	Clasificación (1 a 5)	Número de serie	Fuerza	Clasificación (1 a 5)

PASO 11 b). DIAGRAMA DE ANALISIS DE RENDIMIENTOS
(ANALISIS DEL CAMPO DE FUERZA)

En el diagrama siguiente pueden señalarse más claramente las fuerzas positivas y negativas del Paso 11a). Trácese flechas representando las fuerzas positivas y negativas hasta la línea cero desde el nivel de intensidad correspondiente, de acuerdo con lo señalado en el cuadro del Paso 11a). Señálese cada fuerza con el número de serie de ese cuadro y acompañese de una breve descripción para facilitar la referencia.

Intensidad			Intensidad
		Fuerzas negativas	
Alta	5		5
	4		4
	3		3
	2		2
Baja	1		1
		Nivel actual	
	0		0
		de rendimiento	
Baja	1		1
	2		2
	3		3
	4		4
Alta	5	Fuerzas positivas	5

NOTA: En la práctica, este cuadro debería hacerse en una hoja de papel mayor o en un gráfico de pared a fin de dejar más espacio para las indicaciones.

PASO 12. CLASIFICACION MAS DETALLADA DE LAS FUERZAS.

Establézcase más a fondo la índole e intensidad de las fuerzas identificadas en el Paso 11a) y b) empleando el siguiente sistema de clasificación:

FUERZAS NEGATIVAS

a) En el paso 12a) indíquense con su número las fuerzas negativas que se originan en el exterior, es decir, fuera de la organización y que escapan al control exclusivo de dirección*.

b) Enumérense las fuerzas negativas que cabría identificar como internas pero que escapan al control de la dirección

c) Enumérense las fuerzas negativas que son internas, y que al mismo tiempo están sometidas al control de la dirección.

NOTA: En a) c) indíquese en porcentaje qué parte de cada fuerza (ya sea externa o interna) escapa o no al control de la dirección.

d) Enumérense las fuerzas negativas que cabe identificar como fundamentalmente políticas.

e) Enumérense las fuerzas negativas que afectan sobre todo a factores humanos.

f) Enumérense las fuerzas negativas que no pueden ubicarse en cualquier otra categoría.

FUERZAS POSITIVAS

a) En el Paso 12a), señálense con su número las fuerzas positivas que cabría reforzar mediante una acción independientemente de la dirección.

b) Enumérense las fuerzas positivas que cabría reforzar sólo con medidas de autoridades exteriores.

c) Enumérense las fuerzas positivas adicionales que cabría introducir en el sistema con medidas independientes de la dirección.

d) Enumérense las fuerzas positivas adicionales que cabría introducir sólo con medidas de autoridades exteriores.

NOTA: En a) d), indíquese en porcentaje qué parte de cada fuerza podría reforzarse o introducirse con medidas independientes de la dirección, por un lado, y con medidas de autoridades exteriores, por el otro.

e) Enumérense las fuerzas positivas que no cabe situar en ninguna de las categorías anteriores, esto es, aquellas que pueden reforzarse o introducirse mediante factores distintos de medidas de la dirección o de autoridades exteriores.

* Estos aspectos se denominarán "autoridades exteriores". Su identidad depende del carácter de la organización. Por ejemplo, si se trata de una corporación paraestatal o pública, las "autoridades exteriores" podrían ser el órgano legislativo nacional, la autoridad supervisora (ministro o ministerio), el Consejo de Administración, las autoridades locales, los sindicatos, la opinión pública, etc. Si se trata de una unidad autónoma o de una empresa del sector privado, entre las "autoridades exteriores" podrían figurar algunos de los ejemplos anteriores, además de instituciones inversoras, compañías o industrias competidoras, asociaciones sindicales o empresariales, grupos de consumidores, accionistas, etc.

PASO 12a). CLASIFICACION DE LAS FUERZAS POSITIVAS Y NEGATIVAS

Categoría	Número	Porcentaje
FUERZAS NEGATIVAS		
A Externas y no sujetas directamente al control de la dirección		
B Internas pero no sujetas directamente al control de la dirección		
C Internas y sujetas al control de la dirección		
D Políticas		
E Que afectan a factores humanos		
F Otras		
FUERZAS POSITIVAS		
A Podrían reforzarse con medidas independientes de la dirección		
B Podrían reforzarse sólo por las autoridades exteriores		
C Podrían introducirse con medidas independientes de la dirección		
D Podrían introducirse sólo por autoridades exteriores		
E Otras		

ETAPA III. PREPARACION DE ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE ACCION PARA MEJORAR EL RENDIMIENTO

Ahora ya están detalladamente diagnosticados los principales problemas y oportunidades en materia de rendimiento. Con esos conocimientos, cabe manipular y cambiar las fuerzas restrictivas e impulsoras en la situación concreta de la organización. A fin de avanzar hacia los objetivos y metas que se hayan fijado con respecto al rendimiento, será menester eliminar o reducir la intensidad de las fuerzas negativas y acrecentar el poder de las positivas.

Hay que dedicar seria atención a esas cuestiones, ya que en los pasos inmediatamente posteriores, se pedirá al grupo que tome decisiones sobre la estrategia o estrategias principales (es decir, el planteamiento general) y los programas de acción específicos que serían más eficaces para tratar a las fuerzas negativas y positivas.

La labor realizada hasta ahora con el instrumento ha demostrado que es aconsejable manejar esas fuerzas una por una y dedicar más atención a aquellas que son más intensas y por tanto más cruciales. Además, la secuencia aparentemente lógica de elaborar primero la estrategia y de considerar luego por separado programas de acción pertinentes no es el procedimiento más efectivo.

En su lugar, la experiencia sugiere que las estrategias y los programas de acción deberían ser encaminados simultáneamente en el contexto de una búsqueda de ideas prácticas mediante una sesión colectiva de "creatividad". Algunas de las ideas que surjan así serán estrategias; muchas más constituirán programas de acción que lógicamente caen dentro de esas estrategias. Una estrategia puede ser reconocida como una declaración más amplia que engloba a un grupo de programas de acción. En cambio, estos programas son de índole más específica y conviene considerarlos maniobras tácticas.

PASO 13. CREATIVIDAD

Un procedimiento útil para dirigir la sesión de creatividad sobre estrategias y programas de acción es el siguiente*:

- a) Decídase qué fuerza positiva o negativa se quiere abordar primero (quizá una de las más intensas).
- b) Hágase que un miembro del grupo actúe de secretario o registrador. Esa persona puede empezar escribiendo el número y descripción de la fuerza en la parte de arriba de una gran hoja de papel del tamaño de un periódico colocada sobre un caballete.
- c) El presidente de la sesión debe entonces solicitar ideas prácticas para ocuparse de esa fuerza. Hay que pedir a los miembros del grupo sugerencias sobre estrategia o estrategias y sobre programas de acción. En esta etapa no debería intentarse distinguir entre ambas.
- d) Con arreglo a las normas de creatividad, el secretario debería registrar rápidamente, sin preocuparse mucho de la forma y de manera visible para todos, cualquier idea procedente de los miembros del grupo. Es decir, todas las personas deberían tener ocasión de contribuir con sus reflexiones sin temor a evaluaciones, críticas o interrupciones. Se trata de un punto crucial.
- e) Sólo después de que esas ideas espontáneamente generadas se hayan agotado debería comenzar la fase siguiente de análisis y evaluación.

PASO 14. EVALUACION DE LA CREATIVIDAD

Un sistema que resulta útil seguir durante la fase de análisis y evaluación de la sesión colectiva de creatividad es el que se indica a continuación:

* El procedimiento que se describe aquí y en los pasos 14 y 15 también se recomienda para todo esfuerzo adicional sobre las fuerzas positivas y negativas.

a) Mediante el proceso de combinar, consolidar, modificar, descartar y revisar las ideas prácticas generadas por la creatividad, el grupo debería ser capaz de:

Identificar la estrategia o estrategias más apropiadas para ocuparse de cada fuerza, una vez examinadas todas las alternativas viables (véase Paso 16);

Destacar aquellos programas de acción, congruentes con la estrategia o estrategias, que resulten más innovadores, efectivos y directos.

b) Estas estrategias y programas de acción deberían entonces anotarse en la gran hoja de papel visible a todos.

PASO 15. REVISION DE ESTRATEGIAS POSIBLES

Será conveniente no llegar a conclusiones precipitadas, antes de considerar viables estrategias alternativas o situaciones por cada fuerza. Lo que sigue es una ampliación importante del Paso 14:

a) Identifíquense claramente una o dos de las estrategias alternativas más viables (caso de que existan) que cuenten con el consenso del grupo.

b) Proyéctense claramente las situaciones más probables que puedan crearse con la aplicación de esas estrategias alternativas. Es decir, describíbase el panorama de los acontecimientos futuros posibles.

c) Revísese, en caso necesario, la elección de la estrategia o estrategias después de esa exploración de las alternativas.

PASO 16. ENUMERACION DE LAS ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE ACCION SOBRE LAS FUERZAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.

Las conclusiones a que se haya llegado en los Pasos 13 a 15 deberían anotarse para que todos las vieran en la gran hoja de papel, bajo estos epígrafes:

Número y descripción de las fuerzas positivas o negativas.

Estrategia o estrategias.

Programas de acción.

Responsabilidades del coordinador*.

Información sobre la marcha de los trabajos (a quién y con qué frecuencia)

* Aunque pueda asignarse a varias personas la responsabilidad para iniciar las medidas necesarias y comprobar que se aplican, sigue siendo esencial que cada programa de acción tenga asignada una persona concreta como "coordinador del programa de acción", con la misión especial de aunar las medidas e informar sobre la marcha de los trabajos.

Para un registro más permanente, úsense los cuadros tabulares del Paso 16a) para el conjunto de las fuerzas negativas y el Paso 16b) para el conjunto de las fuerzas positivas. Al proceder así, se dispondrá de una combinación completa de estrategias y programas de acción. Esa combinación, juntamente con la serie de indicadores y metas en materia de rendimiento y la lista de fuerzas positivas y negativas, constituirá un plan general y sistemático para mejorar el rendimiento de la organización.

PASO 16a). ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE ACCION RELACIONADOS CON LAS FUERZAS NEGATIVAS

Fuerzas negativas		Programa de acción	Responsabilidad de las medidas: el coordinador	Información sobre los trabajos: a quién y con qué frecuencia
Número	Descripción			

PASO 16b). ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE ACCION RELACIONADOS CON LAS FUERZAS POSITIVAS

Fuerzas positivas		Programa de acción	Responsabilidad de las medidas: el coordinador	Información sobre los trabajos: a quién y con qué frecuencia
Número	Descripción			

ETAPA IV. DISPOSICIONES PARA LA EJECUCION

PASO 17. ESTABLECIMIENTO DE EQUIPOS DE ACCION Y DE COORDINADORES

Una ejecución eficaz requiere contar con un pequeño equipo de acción en cada nivel para activar, dirigir, coordinar y examinar la marcha de los trabajos en: Ejecución de estrategias y programas de acción; logro de las metas sobre rendimiento.

Ahora debería elegirse un equipo de acción y definirse sus atribuciones. Habría que asignarle toda la autoridad o instrucciones que pareciesen apropiadas.

Debería nombrarse un coordinador para cada programa de acción. Esa persona se encargaría de: Coordinar la acción de ese programa; informar sobre la marcha de los trabajos a intervalos apropiados.

Señálense todos los acuerdos que se hayan alcanzado aquí sobre estos puntos.

PASO 18. PREVISION DE DIFICULTADES

Enumérense a continuación por orden descendente de importancia las principales dificultades que pueda esperarse vayan a interferir en la ejecución propuesta del programa. En la columna de la derecha, indíquese la mayor o menor esperanza de tener éxito superando esas dificultades con una escala de cinco puntos (el cinco significa que es extre-madamente optimista, el cuatro que se es moderadamente optimista, el tres que no se está seguro, el dos que se es moderadamente pesimista y el uno que se es extremadamente pesimista).

DIFICULTADES Y ESPERANZAS

Dificultades principales	Mayor o menor esperanza de éxito
1.	
2.	
3.	

PASO 19. ESTRATEGIAS PERTINENTES

Con el fin de obtener los mejores resultados al superar las dificultades y resistencias que es previsible suscite el cambio, enumérense por orden de importancia las estrategias que parecen especialmente pertinentes para la empresa y su medio.

 LISTA DE ESTRATEGIAS MAS PERTINENTES

- 1.
 - 2.
 - 3.
 - 4.
-

PASO 20. NEGOCIACIONES CON AUTORIDADES EXTERIORES *

De las cuestiones que afectan al programa para mejorar el rendimiento, especifíquense las más importantes que haya que negociar con autoridades exteriores. Indíquese lo que hay que obtener de ellas para mejorar el rendimiento de la organización.

 CUESTIONES QUE HAY QUE NEGOCIAR: RESULTADOS QUE SE BUSCAN

Cuestiones	Autoridad	Breve descripción de la asistencia requerida
1.		
2.		
3.		
4.		

PASO 21. PRIORIDADES Y CALENDARIO

Quizá no resulte viable emprender todos los programas de acción simultáneamente y con igual vigor. Por motivos estratégicos o tácticos puede haber algunos programas que deberían empezar primero, mientras algunos otros tal vez tengan que ser completados, o encontrarse en una fase avanzada, antes de que se pueda trabajar más en ellos. Si sirve de ayuda, hágase un "análisis del camino crítico" para el programa. Enumérense a continuación (con arreglo a un calendario) los programas de acción más urgentes, indicando su fecha de terminación, en el caso de que sea anterior al final del período de planificación.

* Para el significado de "autoridades exteriores" véase el Paso 12

Programa	Fecha de terminación (si procede)
1.	
2.	
3.	
4.	

PASO 22. REVISION Y RECICLADO

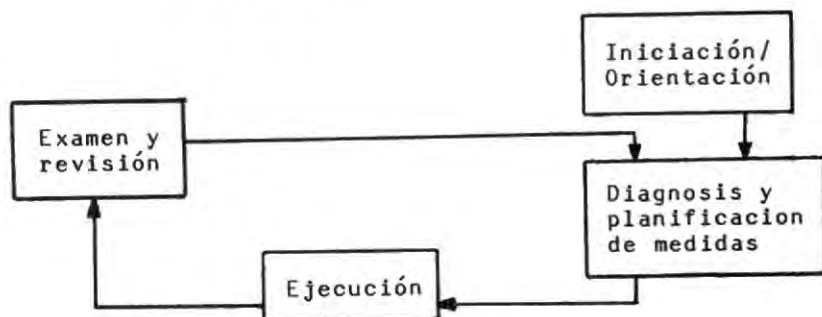
Es bastante difícil encontrar tiempo para planificar durante la rutina diaria del trabajo. Asegurar una ejecución sostenida y eficaz de los planes resulta todavía más difícil.

Para conseguir que los planes se traduzcan en medidas y no terminen cubiertos de polvo en un cajón, fíjese una fecha para una sesión de examen y revisión con un año de antelación, o más, si tal cosa parece conveniente y posible. En esa sesión se debería: Examinar lo conseguido para alcanzar las metas sobre rendimiento y ejecutar los programas de acción; reexaminar y revisar todo el programa de mejora de rendimiento. Cuando sea preciso, establézcanse objetivos, metas e indicadores nuevos: vuélvanse a evaluar las fuerzas positivas y negativas; y convénganse estrategias y programas de acción nuevos para el período siguiente.

ESTE PROCESO GARANTIZARA QUE NO SE TRATA DE UN ESFUERZO DE UNA SOLA VEZ, SINO DE UN PLAN CONTINUO EN MARCHA.

Fecha de la sesión de examen y revisión.....

PASO 23. FASES PRINCIPALES DEL CICLO DE MEJORA DEL RENDIMIENTO.



Las dos primeras fases de iniciación/orientación y de diagnóstico/planificación de medidas habrán sido ya completadas, y se estarán tomando las disposiciones finales que acrecentarán las posibilidades de una ejecución adecuada (tercera fase). Mediante la planificación previa del examen de la marcha de los trabajos (cuarta fase), se estará garantizando que todo el plan para mejorar el rendimiento de la organización podrá ser revisado y ajustado en caso necesario.

La experiencia con el instrumento revela que esa fase de examen y revisión se confunde en la realidad y llega a ser parte de una segunda serie de diagnóstico y planificación de medidas. Tal cosa significa que el ciclo de mejora del rendimiento resulta ser en la práctica un proceso de reciclado que puede continuar indefinidamente: primero, diagnóstico de la organización y planificación de medidas; luego, ejecución; después, examen y revisión de lo logrado, que, a su vez, conduce a una nueva diagnóstico y a un nuevo conjunto de planes de acción para su ejecución.

En otras palabras, la labor PMR en la que se está empeñado es un proceso de desarrollo y renovación continuos de la organización, caracterizado por una serie de saltos hacia niveles más elevados de rendimiento. Si se quiere acelerar el proceso, habrá que prestar especial atención al trabajo en equipo y a una dedicación plena a la acción.

Ahora, la labor de ejecución a que ha ido conduciendo este instrumento de mejora del rendimiento, empieza.

SUMMARY

A PRACTICAL GUIDE TO IMPROVE THE PERFORMANCE
OF PUBLIC AGENCIES IN A PLANNED MANNER

United Nations Organization

This monograph is aimed at showing a procedure to raise the effectiveness of public agencies. It includes a step-by-step description of a method consisting in the well-structured application of a set of up-to-date management techniques providing solutions to concrete difficulties that are confronted. The study relies upon the evaluation of experiments in the area of performance improvement programming, conducted in the East African Community within the framework of a United Nations project. The Performance Improvement Programming (PIP) process was based on Dr. Fouad Sherif's experiences. In 1971 Dr. Sherif organised the first of a series of seminars for corporations in the East African Community. The following is a brief summary of the results of those experiments.

Chapter I contains a description of the characteristics of PIP. It starts out with a critical review of the traditional approaches to organisational change, such approaches being usually of a "fragmented" nature. On the other hand, it points out that the so-called "theory of contingency" does not provide adequate guidance to ensure a proper adjustment between the agency or its subsystems and the setting in which they operate. Some of the concrete deficiencies detected in the traditional propositions include the following. In the area of managerial staff training it is noted that such training has a limited, rather uncertain effect on the performance of an agency. As to expert consultancy, the consultant's prime goal would seem to be to secure a professionally and technically acceptable product (the report); while for the client agencies it often seems to be an evidence that the enterprise is aware of its main problems and is ready to address those problems. In regard to performance evaluation, there is criticism of the fact that the techniques, the style of management and the procedures employed by the executives are treated with more interest than the results that are attained. It is on the strength of these critical ideas that the concept of PIP was developed, including the latest notions on the behaviour of organisations, particularly as far as organisational development (OD), consultation regarding processes and management by objectives (MBO) are concerned. OD is based on the proposition that the target of change is the enterprise (or a major subsystem thereof) rather than the individual; that the agency's top management participates in the process; and that the members of the agency takes an active part in diagnosing the problems as well as in working out plans for solution. The process whereby objectives are accomplished is regarded

by consultancy on processes as fundamental; the consultant's role is to help the agency resolve its own problems. This method is most appropriate for organisations whose problems address human or organisational aspects rather than technical matters. Under MBO outside control is replaced by a more stringent, more objective as well as more precise internal control. This type of performance evaluation is focussed on results and presupposes objectives having been set and plans of action having been drawn up to accomplish those goals. Now then, PIP rests on the integration of concepts regarding organisational efficiency. It comprises, to varying degrees, OD techniques, process consultancy and MBO.

Chapter II deals with the applications of PIP and the mechanisms of same. It is focussed on the experiment carried out in corporations in the East African Community (EAC) which includes Kenya, Uganda and Tanzania. After 1975 PIP technology was introduced in other countries like Ecuador and Nigeria as well. The components of the PIP process are: a) An initial diagnosis to identify in what manner consultants can help improve the results of the agency; b) PIP orientation providing a direct insight into the philosophy, the mechanisms and the possibilities of the process; to furnish the information required for decision-making on the use of the approach as well as to establish objectives and plans within the organisation; so as then to be able to decide whether the PIP tool may be used as proposed or whether it should be modified; c) PIP seminars using PIP as a means of step-by-step diagnosis as well as of practical planning of organisational objectives and issues; d) Implementation and new MBO problems; the process ensures that objectives are linked with the organisational goals agreed upon and that specific performance indicators are available; e) Analysis of results, at least twice a year; f) Appropriate use of earlier results, and recycling.

Chapter III includes an evaluation of the PIP seminar as a four-stage process: a) Setting the objectives and gauging the results of the organisation. The final result being the development of a number of specific objectives and performance indicators, along with short-term, feasible goals for subsequent periods of time; b) Identification and analysis of performance problems and of positive as well as negative factors. Forces pushing the system toward higher levels of organisational effectiveness are seen as positive, whereas any factors hindering the system's progress toward increased effectiveness are negative. Thus identified, such forces fall into several categories: internal (i.e., within the agency's control); external (outside the agency); political; and those involving human factors particularly. Experience to date shows that more than 80% of both positive and negative factors are within management's control. The following stage is (c), where strategies and action programs for improvement are drawn up. Teams begin to devise steps for improvement, to assign responsibilities and to appoint coordinators of execution. It is essential for each action program to have a definite individual assigned to coordination. d) This is the stage where instructions are worked out for execution; requiring an "action team" to activate, manage, coordinate and review jobs and priorities. Timetables are set for programs and the question

of time is tackled. In the final stage participants agree on deadlines as well as on the goals to be attained, along with the periodicity of reports and reviews.

Chapter IV discusses the impact of PIP from various angles, viz., a) Impact of PIP seminars. The overwhelming majority of participants feels that the seminars were a stimulating and rewarding experience; b) External views. Concrete results range from those of a large public agency which in a year's time shifted from substantial loss to substantial benefit, to another enterprise in the same area which accepted to study the results of their own seminar experience but never applied those results in practice; c) Comparing results of various organisations. Among other aspects, the PIP approach was found to work better when the agency is subjected to outside pressures for improvement; that it is more effective when the style of management is an open and innovating one; that further work and periodic reviews are essential; that for good results, PIP must be extended downwards throughout the organisation; that the participation of supervisory authorities controlling the establishment of goals is also essential; that it is likewise important to have clear objectives, performance indicators, as well as to analyse the positive and negative factors involved in performance goals, action plans and execution responsibilities.

Chapter V analyses the possibilities for overall application of PIP. It is felt that any organisation, public or private, can establish its own pattern of performance improvement. Therefore PIP is obviously not the only solution. However, so far PIP has shown to be a useful instrument for any type of public service system to make progress towards enhanced performance.

In order to accomplish positive change, a six-step strategy is usually followed. Step 1: Pressure on high-level management. In developing countries, such pressure comes from two major sources: the outside environment comprising the customer and the political authorities; and the internal events such as high costs, waste, low productivity or inter-department conflicts. Step 2: Interventions at the highest level of the agency. Starting at this level was found to be most effective. Once the management has recognized the need to improve performance, consultancy usually becomes necessary. Step 3: Problem diagnosis by areas. This is a more significant task, with a wider scope than the various specific questions as it means to subordinates that (a) top management wishes to introduce some changes; b) the existence of important problems is acknowledged and addressed; c) the ideas arising at lower levels are duly appreciated at the higher ones. Step 4: Devising new solutions. Top management must look at the organisation and its goals with a new eye; the enterprise must analyse itself and be ready to run certain risks as well as to experiment with new ideas. Step 5: Experimenting with new solutions, and search for results. Step 6: Reinforcement owing to the positive results. The agency must operate by using a permanent ability for self-adaptation so as to be able at any time to recycle itself and to effect corrections "along the way".

The monograph includes several appendices and charts.

**DISEÑO E IMPLEMENTACION DE UN
PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA:
EL CASO DE LA DIRECCION DE VIVIENDA DE LA
PROVINCIA DE CATAMARCA**

Director: Jorge Esteban Roulet *

Subdirector: Jorge Federico Sábato **

- * Cursó estudios de Postgrado en Economía del Desarrollo en la Universidad de París (La Sorbona) y es egresado de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia. Ha sido profesor titular de Administración Pública y director de Seminarios de Gestión Administrativa en la Universidad de El Salvador. Ex decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires. Ex director del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), del Instituto Torcuato Di Tella. Actualmente, secretario de Estado de la Función Pública del Gobierno argentino.
- ** Es abogado (Universidad Nacional de Buenos Aires), doctorado en La Sorbona. Ha desarrollado una amplia trayectoria profesional, docente y de investigación en el campo de la Administración Pública. Entre otras responsabilidades, ha sido director del CISEA, de Buenos Aires, y consultor de diversos organismos internacionales. Ha dirigido numerosos programas de investigación y escrito múltiples trabajos. Es actualmente Secretario de Estado de la Cancillería del Gobierno argentino, a cargo de Asuntos Especiales.

Equipo de Trabajo: Raúl Basaldúa (Asesor Legal); Ing. José Colomb; Cont. Nilla M.G. de Funes; Ing. Nestor LaVergne; Arqto. Oscar Yujnovsky (Consultor de Planeamiento Físico)

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACION PUBLICA
(CIAP)

Roulet, Jorge Esteban
Diseño e implementación de un programa de reforma administrativa:
el caso de la Dirección de Vivienda de la Provincia de Catamarca/
Jorge Esteban Roulet, Jorge Federico Sábato.-- s.p.i.-- 75 p.

PARTE I

REFLEXION TEORICA Y ESTRATEGIA DE CAMBIO ORGANIZACIONAL

1. EL ENFOQUE METODOLOGICO INICIAL Y SU CRITICA, IMPORTANCIA DEL TEMA DESDE EL PUNTO DE VISTA ORGANIZACIONAL

Un ligero análisis de la metodología inicial muestra que la identificación y explicitación de los objetivos de repartición, sobre la base de: misión formalmente confiada al organismo, percepción de sus integrantes, expectativas del medio y asignación efectiva de recursos era la base sobre la cual se pensaba apoyar el diseño organizacional del Instituto Provincial de la Vivienda. En rigor, y suponiendo que esos objetivos pudieran definirse con toda precisión, se daba por descontado que a partir de ellos también podría determinarse el conjunto de las actividades que debería desarrollar la repartición. De ese modo se especificarían detalladamente y de manera racional cada una de las funciones, actividades y tareas que permitirían el logro de los objetivos. El razonamiento implícitamente aceptado era el siguiente: si podemos establecer con claridad qué es lo que el Instituto Provincial de la Vivienda pretende y debe hacer, es posible deducir el conjunto de acciones que hay que ejecutar para ello y establecer la manera más adecuada de combinar estas últimas, tratando de maximizar el logro de los objetivos de acuerdo con los recursos disponibles, aumentando así la eficacia y eficiencia del Instituto Provincial de la Vivienda. Por lo tanto la identificación y explicitación de lo que el organismo pretendía y debería hacer era un primer paso necesario para proceder al diseño de la estructura organizacional más conveniente.

Sin duda el enfoque era y es en parte correcto, pero uncluía ciertos supuestos que no resultaron adecuados.

El primero y principal de ellos se refiere a lo que podríamos llamar "la autonomía de los objetivos del Instituto Provincial de la Vivienda". Dicho de otro modo: estábamos suponiendo que la fijación de objetivos para el Instituto Provincial de la Vivienda era un problema bastante independiente de lo que sucedía en el contexto organizacional. Obviamente el conocimiento de ese contexto resultaba imprescindible para definir los objetivos, pero ello no implicaba la consideración de interrelaciones demasiado relevantes en lo que hace a la adecuación y evolución de esos objetivos como para tomarlas en cuenta. Pensábamos que, a lo sumo, podía llegarse a la definición de los objetivos observando por un lado cuáles habían sido los propósitos formalmente asignados al Instituto Provincial de la Vivienda (sobre todo en la Ley provincial que lo creó), considerando por otro lado los objetivos que le asignaban su personal así como otros individuos vinculados por su actividad al organismo (empresarios) y, finalmente, determinan

do a través del análisis de las actividades desarrolladas y la consideración de la forma en que el Instituto Provincial de la Vivienda asignaba sus recursos, los objetivos de vigencia efectiva que podía identificar un observador externo.

Dentro de este enfoque se analizó el texto de las leyes pertinentes (en particular de la Ley Nº 2154/65 y se hizo circular un cuestionario sobre el tema entre miembros seleccionados del Instituto Provincial de la Vivienda y algunos empresarios.

Permítasenos ahora criticar el supuesto de "autonomía" en la fijación de objetivos, que de hecho estábamos manejando.

En realidad, la fijación de objetivos de una organización cualquiera jamás es autónoma respecto del contexto organizacional; pero en ciertas circunstancias puede ser considerada como tal sin invalidar las conclusiones a las que se arribe. Expliquémonos: toda organización se encuentra en interacción permanente con su contexto, ámbito del cual obtiene los diversos insumos que necesita para desarrollar su actividad y al cual hace llegar el producto de la misma.

Las interrelaciones que todo ello significa, exigen que los objetivos de la organización guarden cierta coherencia con los de las demás organizaciones del contexto y con las necesidades de la comunidad en que actúan. Por ejemplo: la existencia de una empresa de transportes debe partir -como condición previa- de la existencia de una cierta necesidad social de transportar cosas o gente, necesidad que -para que la empresa continúe existiendo- debe poder llenar satisfactoriamente -en términos relativos- para dicha comunidad. Pero además los objetivos y actividad de la empresa deben ser coherentes con los de otras organizaciones, por ejemplo la Secretaría o Dirección de Transportes que le otorgó la concesión y que, a través de ella, pretende obtener ciertas garantías y especificaciones concretas de la actividad. En consecuencia los objetivos de la empresa, aún cuando puedan ser considerados exclusivamente desde el interior de la misma, están estrechamente relacionados y enmarcados por necesidades y objetivos que están definidos en y por su contexto.

Algunas veces, como dijimos, es posible prescindir sin mayor perjuicio del contexto para precisar (o simplemente reconocer) los objetivos de la organización. En general esto sucede en dos circunstancias distintas pero que pueden resultar concurrentes. La primera se presenta cuando la organización posee una dimensión y un poder tales como para desenvolverse con una gran independencia respecto al medio. Más concretamente es lo que pasa cuando una organización -aún cuando guarde una intensa interrelación con el contexto- puede prescindir de (o reemplazar), cada una de las relaciones en particular que sostiene con el medio. Este es el caso de las grandes organizaciones, estatales o privadas, en las que la fijación de objetivos puede observarse más fácilmente desde dentro de la misma (autonomía) que partiendo de un estudio de sus relaciones con el contexto.

La segunda circunstancia aparece cuando existe, tanto dentro de la organización como en su contexto, un amplio consenso acerca de cuál es el "área operativa" de la misma tal como lo pide J. D. Thompson (1). Todos están de acuerdo en lo que la organización realiza o pretende realizar (aún cuando haya discrepancias acerca de la eficacia o eficiencia con la que se lo hace) y, en consecuencia, basta con averiguar la definición que se tiene dentro de la organización acerca de sus objetivos sin que se tenga la necesidad de apelar al contexto, porque los resultados serían coincidentes. Es el caso de instituciones tales como el Correo o la administración de Justicia.

Es evidente que el Instituto Provincial de la Vivienda no reúne ninguna de las dos condiciones. No es, por supuesto, tan grande y poderoso como para imponer sus objetivos a cada uno de sus interlocutores del contexto sino, más bien, se halla en la posición exactamente inversa. Por otra parte, se caracteriza por no poseer un área de acción sobre la que exista un amplio consenso. Lo que explicaba, entre otras cosas, la fragilidad organizacional y la aleatoriedad de los resultados de su gestión (en el que resultaban de gran importancia los "apoyos políticos", las "condiciones individuales" de los responsables, etc., etc.)

Ni esa fragilidad ni esa aleatoriedad pueden resolverse en virtud de un diseño organizacional más racional que parta de una definición autónoma de los objetivos del Instituto Provincial de la Vivienda. Lo que se necesita es una visión más realista de la situación en que se mueve el Instituto, visión que, eventualmente, en algún momento permita llegar a un diseño organizacional específico completo y adecuado.

Es por estas razones que resulta vital hacer un análisis lo más ajustado a la realidad del problema de la definición de objetivos. Al señalar la inconveniencia de hacerlo autónomamente dentro del Instituto Provincial de la Vivienda estamos subrayando la necesidad de observar cómo y cuáles son las principales relaciones que nuestro organismo mantiene con su contexto, como única manera de aclarar cuáles y cómo son los objetivos que efectivamente persigue y puede perseguir como actor. Porque ellos dependen y dependerán en forma muy aguda de las características de las necesidades que su actividad pretende cubrir y de los objetivos de otras organizaciones o "actores" frente a los cuales se encuentra en fuerte dependencia.

Este enfoque de la cuestión revela la inadecuación de otros supuestos que inicialmente habíamos aceptado de manera implícita. En primer lugar resulta claro que no es necesario ni conveniente aceptar una concepción estática de los objetivos de nuestro organismo: la misma situación que acabamos de mencionar nos sugiere que para proceder a una organización definitiva del Instituto Provincial de la Vivienda debería llegarse a una situación distinta a la que actualmente se encuentra. Ello significa que posiblemente existirán objetivos transitorios que podrían y deberían modificarse y que, por consiguiente, probablemente implicarán cambios organizacionales necesarios a lo largo del proceso. Por otra parte esto pone de manifiesto que no puede asumirse una actitud pasiva frente a la definición de objetivos sino que esta

última también depende de acciones deliberadamente (activamente) orientadas a establecer y modificar objetivos del Instituto Provincial de la Vivienda (en adelante IPV).

Resumamos ahora nuestro razonamiento. El diseño de una nueva estructura organizacional del IPV debe basarse en primer lugar en la definición de los objetivos que él mismo pretende o debe pretender lograr. Pero la especificación de esos objetivos requiere establecer el sistema de relaciones relevantes que mantiene el organismo con su contexto, en particular con las necesidades de ese contexto que pretende subvenir y la concurrencia que existe -o no- con los objetivos de otros organismos o actores de cuyo "apoyo" o colaboración necesita imprescindiblemente para desarrollar sus actividades. En suma, la especificación de los objetivos del IPV no puede hacerse según un informe "autonomista" (observando sólo al IPV) sino "sistémico" (observando la inserción del IPV en un medio en el que coexiste con otros organismos o "actores"). Este enfoque sistémico abre la posibilidad de considerar una necesaria modificación a través del tiempo de los objetivos del IPV -dinamismo que repercute sobre el diseño de una nueva estructura organizacional del mismo- en la cual adquiere notoria importancia una acción dirigida explícitamente a influir en la fijación de dichos objetivos.

Planteado el problema en estos términos, aparece la necesidad de lograr la descripción más sintética de las interrelaciones entre el IPV y su contexto que explique el mayor número de fenómenos en lo que se refiere a la especificación y descripción de los objetivos que el IPV se plantea y puede plantearse.

Este ha sido el sentido de una labor considerable que hemos emprendido y que expondremos más adelante. Para ello, además, se ha apelado a una serie de conocimientos e hipótesis teóricas que es preciso exponer aunque sea resumidamente, y aún cuando ello tenga como consecuencia cierta aridez inevitable del texto.

2. HIPOTESIS TEORICAS BASICAS

2.1 Consideramos que nuestro sistema está formado por un conjunto de "actores" que interactúan entre sí produciendo circuitos de realimentaciones. Entre estos actores incluimos uno que llamamos "comunidad" en el que luego englobaremos el conjunto de la comunidad catamarqueña.

Suponemos que todos los actores pretenden lograr ciertos objetivos con su acción, salvo la comunidad la cual, en esta representación, no consideramos que persiga objetivos definidos sino que la imaginamos relativamente pasiva, experimentando necesidades determinadas. Gráficamente, entonces, la interrelación entre cualquier actor y la comunidad se representará de la manera siguiente:



2.2 Suponemos que los objetivos de los actores que no son la comunidad pueden categorizarse de la manera siguiente:

- a) Objetivos finales: son los fines que se propone alcanzar con su actividad. Por ejemplo aumentar sus ingresos.
- b) Objetivos operativos intermedios: es el conjunto de logros más específicos y definidos que dan contenido concreto a los objetivos finales. Por ejemplo realizar operaciones definidas (juego de bolsa, constituir una empresa de construcciones, etc.) para ganar más dinero.
- c) Objetivos operativos inmediatos: es el conjunto de logros concretos e inmediatos que se pretenden alcanzar ejecutando un conjunto de tareas igualmente concretas e inmediatas. Por ejemplo realizar esa operación determinada en la bolsa, construir ese edificio determinado, etc.

2.3 Entre los objetivos de distinto tipo pueden establecerse los siguientes tipos de relaciones:

- a) Lógicas: desde este punto de vista los objetivos operativos intermedios pueden deducirse a partir de los objetivos finales y, a su vez, los objetivos operativos inmediatos pueden deducirse de los intermedios. En otras palabras, formalmente puede imaginarse una secuencia lógica expositiva que va de lo más abstracto a lo más concreto.
- b) Empíricas: en la realidad las relaciones entre las categorías de objetivos que hemos definido no son de ningún modo unidireccionales sino complejas y, más aún, prevalentemente inversas a las que sugiere el enfoque lógico expositivo. Ciertamente es que la determinación de objetivos finales encuadra y esclarece la de los objetivos operativos intermedios y que, a su vez, éstos lo hacen con los objetivos operativos inmediatos. Pero a su vez la ejecución concreta inmediata de actividades, gracias a las cuales se logran o no los objetivos operativos inmediatos, resulta el camino normal por el cual se redefinen o reelaboran los objetivos operativos intermedios y, a través de ellos, los objetivos finales (2). Porque son esas actividades las que, en última instancia, dan sustento material y sentido a todo el conjunto de objetivos. Así es como la proposición de objetivos finales resulta puramente

formal si no llegan a expresarse en tareas concretas. Razón por la cual un diseño de estructura organizacional basado en la definición de objetivos finales, y que no parta y no llegue al terreno de las actividades concretas, resultará igualmente formal. Esta es una comprobación empírica que siempre hemos tenido en cuenta al plantearnos el alcance de una reforma administrativa y que forma un punto esencial de nuestra estrategia de acción.

Las consideraciones precedentes nos sirven para enunciar las siguientes proposiciones:

- i) La percepción de objetivos de una organización, tanto dentro como fuera de ella, es tanto mayor cuanto mejor definidos están.
- ii) La definición de los objetivos depende no sólo de una mejor conceptualización de la realidad observada y del propósito perseguido, sino también, como precedente de esa conceptualización, de la ejecución de actividades concretas que le dan sustento material, sostenido y contenido.
- iii) La internalización de objetivos dentro de la organización se produce eficazmente sólo cuando corresponden a tareas efectivamente cumplidas.

Finalmente nos sugiere también ciertas ideas sobre el problema de legitimación de objetivos que, por su importancia, trataremos aparte.

2.4 Utilizaremos el conocido concepto de legitimación (3) en el sentido siguiente:

- a) Dentro de un actor: supondremos que entre dos objetivos cualesquiera -de igual o diferente categoría- se establecen dos relaciones básicas:
 - i) Si el logro de uno de ellos facilita el logro del segundo diremos que el primero cumplimenta al segundo.
 - ii) Esta cumplimentación induce una legitimación del primero en función del segundo. Ello significa que el primer objetivo es considerado valioso en función del segundo y que, por esta razón, se tenderá a facilitar los recursos y apoyos que requiera su cumplimiento. Por ejemplo: dentro de la empresa de construcciones los trabajos de secretaría son eficazmente cumplidos y, gracias a ello, se efectúan más fluidamente la compra y abastecimiento de materiales en obra. Consiguientemente esas actividades de secretaría se consideran valiosas y existirá, dentro de la organización una mayor predisposición a facilitar le los recursos y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus tareas.

Obsérvese que no hemos considerado la categorización de objetivos influya para que la legitimación se produzca en un solo sentido. En efecto, es posible que, por ejemplo, una mejor conceptualización (definición) de los objetivos finales ayude a cumplimentar los objetivos operativos inmediatos, con lo cual (dentro de nuestro esquema) se producirá una legitimación de los primeros en función de los segundos. Dicho esto, es conveniente subrayar que, en general, serán los objetivos operativos inmediatos los que cumplimenten los intermedios y éstos los finales, siguiendo la legitimación un curso inverso.

b) Entre actores: supondremos que entre objetivos de distintos actores se producirán relaciones similares a las que acabamos de definir dentro de un mismo actor. En otras palabras: si el logro de un objetivo por parte de un actor sirve para que otro actor logre uno de sus objetivos diremos que el primero cumplimenta el segundo, gracias a lo cual se inducirá una legitimación de parte del segundo actor a la actividad desarrollada por el primer actor.

Es decir, que el segundo actor considerará valiosa la actividad del primero y, consiguientemente, estará predispuesto a aportarle los recursos (apoyo) de diverso tipo que se requieran para que la lleve a cabo. Diremos en este caso que los objetivos de ambos resultan concurrentes o coherentes entre sí.

La distinción entre la cumplimentación y legitimación interna y externa a un actor tiene sentido y utilidad porque no hay necesaria correspondencia entre ambas, circunstancia que es preciso subrayar. Digamos también que el nivel de las distintas categorías de objetivos puede resultar diferente para cada actor: lo que para uno se expresa como objetivo operativo inmediato para otro puede constituir un objetivo final (en general esto indica una cierta dependencia del segundo respecto del primero, por ejemplo en el caso de contratistas y subcontratistas de obra, o de unidades administrativas de distinto nivel).

Finalmente subrayaremos que, si nos proponemos analizar las interrelaciones efectivas entre diversos actores, debemos partir necesariamente del nivel más concreto de todos (el nivel de las actividades que corresponden a los objetivos operativos inmediatos más concretos) ya que ahí encontraremos el primer sustento material de las interacciones que se producirán dentro del sistema.

c) Entre la comunidad y un actor distinto de ella: las proposiciones precedentes no englobaban a la comunidad desde el momento en que considerábamos que ésta no tiene (dentro de nuestra representación actual) objetivos sino necesidades. Por esta razón diremos que si el logro de un objetivo de un actor (a través de sus actividades) subviene o ayuda a subvenir las necesidades de la comunidad, dicho actor en cada caso las cumplimenta parcialmente.

Suponemos que entonces se producirá una legitimación (o una legitimación parcial) de la comunidad a las actividades del actor o a las actividades de quien considere responsable de las mismas. Y que esa

legitimación facilitará eventualmente el apoyo que ese actor directo, o el actor indirectamente responsable, precisa de la comunidad.

3. HIPOTESIS UTILIZADAS PARA REPRESENTAR EL SISTEMA DE OBJETIVOS, NECESIDADES Y ACTIVIDADES EN EL QUE ACTUA EL INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA.

3.1 Consideraremos que los actores relevantes de nuestro sistema son:

1. El Gobierno Nacional (en el área de la Subsecretaría de Vivienda);
2. El Gobierno Provincial (fundamentalmente también en el área de vivienda);
3. El Instituto Provincial de la Vivienda;
4. La comunidad catamarqueña.

Sobre esta selección y las hipótesis complementarias que le siguen es preciso efectuar algunas observaciones. Digamos ante todo que no consideramos como actor relevante los sectores empresarios catamarqueños vinculados por su actividad con el IPV.

Aceptaremos además el siguiente esquema de interrelación básica:



tal como habíamos señalado más arriba. Del mismo modo, y de acuerdo con las hipótesis formuladas, diremos que un gobierno (englobando en él a la administración) será legitimado por la comunidad si las actividades que desarrolla su administración subvienen satisfactoriamente para la comunidad las necesidades que existen en esta última. El carácter extremadamente esquemático de este gráfico resulta evidente si pensamos que:

- a) La comunidad jamás es homogénea sino que generalmente se compone de grupos con intereses, necesidades y comportamientos contradictorios;
- b) Por consiguiente, las necesidades de la comunidad como un todo son múltiples y a menudo contradictorias entre sí. Más aún, las necesidades de cada grupo dentro de ella también son múltiples y a veces en cierta medida contradictorias;

c) Tampoco el agregado "gobierno" resulta homogéneo y, entre otras cosas, comprende tanto un aparato de producción de bienes y servicios (administración) como un sistema de control político (gobierno propiamente dicho), que tienen características, reglas de estructuración y comportamientos diferentes.

A pesar de todo ello este esquema tan primario puede sernos útil para caracterizar ciertos aspectos de la comunidad catamarqueña, sus relaciones con el complejo "Gobierno-Administración" y la inserción de la actividad actual y futura del IPV en ese contexto, por tres razones básicas que pasamos a explicitar:

A. Si bien en la población catamarqueña coexisten grupos sociales diferentes con intereses a menudo contradictorios, las características socio-económicas de la misma (derivadas de un sistema económico-productivo marginal dentro del país y secularmente en decadencia) hacen que esa diferenciación sea mucho menos aguda y significativa que en otras zonas del país. En ese sentido relativo podemos considerar homogénea la comunidad catamarqueña.

B. La degradación secular de la economía catamarqueña explica que podamos considerar la existencia de una necesidad global muy aguda: la de mantener un mínimo nivel de actividad económica provincial apelando a transferencias de ingresos desde el resto del país. Ya hemos señalado en otro trabajo sobre Catamarca (4) cómo se ha tratado permanentemente que el Estado provincial asuma el rol de "amortiguador" del deterioro de la economía catamarqueña. Se trata, en este aspecto, de una actividad que pretende cubrir una necesidad básica de la población y, así, legitimar los gobierno frente a la misma. Dentro de este cuadro se inscribe específicamente la labor del IPV como captador de fondos nacionales, de modo bastante independiente de los resultados físicos (construcción de viviendas) de esa actividad.

C. En el trabajo previo hemos tratado de identificar en términos muy generales las necesidades específicas de la población catamarqueña en materia de viviendas. Recordemos sucintamente algunas de las conclusiones básicas a las que habíamos llegado:

a) Las características socio-económicas de la población catamarqueña hacen que las necesidades en materia de viviendas no lleguen a manifestarse en una demanda organizada, similar a la que pueden encontrarse en las regiones centrales del país. Incluso puede considerarse que en Catamarca las necesidades en materia de vivienda no son claramente percibidas por amplios sectores de la población que las experimenta;

b) Consiguientemente, las operatorias definidas al nivel nacional teniendo en cuenta -mejor o peor, pero no es el caso discutir las características de la población en esas regiones centrales y el tipo de demanda que ellas generan, no se adecúan a la situación existente en Catamarca. Es decir que la actividad del Gobierno y la Administración realizada en esos términos puede no responder -a priori- a las necesidades específi-

cas de la comunidad catamarqueña en materia de vivienda y, por lo tanto, en última instancia no aparecerán legitimadas por la misma (v.g. al provocar fuertes conflictos o situaciones anómalas en materia de adjudicación y de pagos);

- c) El análisis de las necesidades inmediatas y mediatas de la población catamarqueña en materia de viviendas, así como la consideración de las condiciones socio-económicas en que ella se encuentra, sugiere la posibilidad y utilidad de imaginar y emprender nuevos tipos de actividades para subvenir las.

3.2 Las consideraciones precedentes nos sirven para definir y atribuir a nuestros actores -con cierto grado de razonabilidad y muy sintéticamente- las necesidades y objetivos que estimamos relevantes dentro del sistema de interacciones en el que actualmente se inserta el IPV.

- A. Necesidades de la comunidad catamarqueña: de acuerdo con lo expuesto podemos considerar que, en lo que hace a nuestro sistema, pueden resumirse básicamente en dos categorías.

a) Necesidad global de mantener cierto nivel de ingresos gracias a la ocupación creada para el sostenimiento de la actividad económica provincial. Esta necesidad se vincula con el área de vivienda a través de la ocupación originada directa o indirectamente por las obras emprendidas.

b) Necesidades específicas en materia habitacional.

- B. Objetivos del Gobierno Nacional (área de vivienda): creemos posible resumirlos esquemáticamente en los siguientes:

Objetivo final: aportar soluciones a las necesidades habitacionales (en sentido amplio) de la población nacional.

Objetivo operativo Intermedio: distribuir armónicamente dentro del país recursos destinados a cubrir esas necesidades.

Objetivo Operativo Inmediato: implementar operatorias definidas (Planes VEA, PEVEP) que efectivicen esa distribución mediante la construcción de viviendas.

- C) Objetivos del Gobierno Provincial: consideramos que los más importantes en el sistema que pretendemos describir (vinculados directa o indirectamente con la actividad del IPV) son los siguientes:

Objetivo final "a": amortiguar el deterioro secular de la economía catamarqueña tratando de mantener un cierto nivel de actividad económica mediante la captación de fondos nacionales. Este objetivo final nunca ha sido explicitado, a pesar de lo cual todo gobierno catamarqueño lo ha tenido claramente definido y le ha otorgado obvia-

mente la mayor prioridad. Simplemente porque se fundamenta y legitima en la imperiosa exigencia de subvenir a una necesidad básica de la comunidad provincial. Obsérvese que no sólo el objetivo está definido sino que además la medida en que se lo logra es perfectamente mensurable a través del monto de los fondos obtenidos.

Objetivo Operativo Intermedio: en el área de vivienda el objetivo anterior se expresa en el objetivo operativo intermedio de captar recursos destinados por el Gobierno Nacional para ejecutar operatorias definidas (Planes VEA, PEVEP).

Objetivo Operativo Inmediato: el cumplimiento del anterior está sujeto, no obstante, al logro de un objetivo inmediato: poseer la capacidad administrativa y gerencial para ejecutar los planes correspondientes a las operatorias definidas por el Gobierno Nacional.

Recordemos que fue justamente el comprobar la incapacidad del IPV para lograr este objetivo una de las razones fundamentales que nos llevaron a escoger la repartición para ensayar un experimento de reforma administrativa.

Objetivo Final "b": paralelamente a la línea de objetivos que acabamos de enumerar existe otra más específica, cuyo objetivo final podríamos considerar el diseño de una política provincial de viviendas sociales destinadas a subvenir las necesidades que en ese aspecto experimentan los catamarqueños.

Aquí encontramos una situación paradójica respecto al objetivo final "a" y a los objetivos operativos que de él resultan. En efecto, el propósito de diseñar una política provincial de viviendas está explícita y formalmente formulado en diversos textos tegales y declaraciones oficiales. Más aún, se han especificado detalladamente toda una serie de objetivos operativos intermedios y aún de actividades concretas dándoles fuerza de ley. Sin embargo es fácil comprobar que, en realidad, unos y otros sólo tienen carácter eminentemente formal. La razón fundamental subyacente de esto reside en la carencia de objetivos inmediatos y en la ausencia de actividades igualmente concretas e inmediatas orientadas a alcanzarlos. Falta así, concordantemente con las hipótesis teóricas que hemos adoptado, el sustento material que daría en última instancia contenido y sentido a toda esta línea de objetivos. Por lo cual estimamos que, hasta el momento el objetivo final "b" del Gobierno Provincial tiene un alto grado de indefinición en términos reales, por más que formalmente se hayan enunciado proposiciones muy explícitas sobre el tema. En consecuencia, y de acuerdo con las hipótesis aceptadas, podemos resumir que esos objetivos son poco percibidos y menos internalizados dentro de la Administración Provincial.

D. Objetivos del Instituto Provincial de la Vivienda: para sintetizar la situación real y actual del IPV es conveniente resumir las características que, a nuestro juicio, tenía antes de la intervención a la repartición (intervención impuesta -a pedido del Gobierno Provincial- como condición de las tareas a ejecutar por el CIAP). Aún

a riesgo de ser muy esquemáticos podemos considerar que los objetivos reales vigentes en el IPV en esa época eran los siguientes:

Objetivo final: sobrevivir como unidad administrativa.

Objetivo Operativo Intermedio: Mantener un nivel mínimo de actividad de la repartición para asegurarse alguna captación de recursos nacionales (en general adjudicados por el Gobierno Nacional para conservar cierto equilibrio en la distribución regional, eventualmente a pedido de la Provincia pero no a iniciativa del IPV).

Objetivo Operativo Inmediato: tratar de implementar algunos planes correspondientes a operatorias adjudicadas a Catamarca y, sobre todo, fomentar y apoyarse en la inercia administrativa que se oponía a la desaparición "in toto" de la repartición.

Si bien esta descripción puede parecer demasiado crítica la creemos básicamente adecuada. Prueba de ello era el consenso existente en el resto de la Administración Provincial, en particular dentro del área de la cual dependía el IPV, sobre el deterioro de la repartición y la necesidad de producir un cambio drástico. Hay que señalar, no obstante, que esa descripción no debe interpretarse en el sentido que todo el personal de la planta del IPV compartiese íntimamente esos objetivos. Justamente a través de las hipótesis que hemos planteado, y que seguiremos manejando, pretendemos distinguir lo que un individuo dentro de una organización desearía íntimamente realizar, de su percepción e internalización acerca de lo que cotidiana y efectivamente hace. Para nosotros la percepción de objetivos institucionales depende de su grado de definición, y su internalización (algo más importante) de las tareas que ejecuta diariamente. Y si se introduce un cambio en esas tareas que no entre en contradicción violenta con los objetivos personales del agente, es factible que internalice nuevos objetivos institucionales sin mayor dificultad. Esta idea ha sido corroborada en los hechos luego de la intervención del IPV, cuando prácticamente con la misma planta de agentes se logró un cambio manifiesto en el ritmo y volumen de trabajo realizado y en los objetivos institucionales inmediatos perseguidos.

También muy esquemáticamente podemos decir que, después de la intervención, los objetivos reales vigentes del IPV eran:

Objetivo Final: sobrevivir y consolidarse como unidad administrativa. Dada la situación de deterioro a la que se había llegado, este objetivo precedía a cualquier otro que se pudiera concebir, ya que la sobrevivencia de la repartición era y es condición previa para todos los demás.

Objetivo Operativo Inmediato: eliminar el deterioro anterior aumentando fuertemente la eficacia y eficiencia de su acción en la utilización de fondos ya adjudicados por el Gobierno Nacional y en la concepción de nuevos proyectos que permitiesen captar nuevos fondos de mayor magnitud para la ejecución de futuras operaciones.

Objetivo Operativo Inmediato: ejecutar eficientemente las operaciones en marcha, para las que ya habían sido adjudicados recursos nacionales y diseñar nuevos proyectos dentro de las operatorias definidas por el Gobierno Nacional.

3.3 En el punto anterior hemos resumido las necesidades y objetivos actuales de los actores que forman nuestro sistema de interacciones. Si bien podemos considerar que, a mediano plazo, las necesidades de la comunidad catamarqueña (en las condiciones y características presentes) no variarán demasiado, no sucede lo mismo con los objetivos de los demás actores. Sin embargo no es fácil ni útil precisar aquí cuáles serían los nuevos objetivos que podrían y (para justificar y dar solidez a la actividad del IPV) deberían aparecer en el mediano plazo. Resultará más claro exponer seguidamente cómo funcionan las interacciones en la actualidad, utilizando el sistema que hemos concebido, para luego deducir de ellas la necesidad y posibilidad de aparición e inserción de nuevos objetivos.

4. EL SISTEMA DE INTERACCIONES ENTRE ACTORES Y SU FUNCIONAMIENTO

Nos toca ahora describir cómo se producen y qué efectos tienen las interacciones entre los actores del sistema que hemos concebido, lo que haremos a partir de gráficos en los que se han representado flujos de relaciones que forman diversos circuitos.

La interpretación de esos gráficos requiere una descripción en el texto de las relaciones representadas, descripción que contiene comentarios y ejemplos aclaratorios. Para facilitar la observación de los gráficos mientras se sigue el texto hemos separado los primeros, agrupándolos en la Parte II de este trabajo. De este modo el lector podrá seguir simultáneamente cada gráfico y la explicación del mismo.

Como podrá comprobarse hay tres series de gráficos en los que se expone sucesivamente la situación actual del sistema, una primera situación futura deseable y transitoria y la situación futura final a la que debería intentarse arribar.

Si bien en general todos los circuitos de interrelaciones que se producen en cada situación son simultáneos, por razones de claridad expositiva (para que el conjunto de líneas que representan las relaciones no resulte inextricable) hemos representado separadamente los principales circuitos de interrelaciones. En consecuencia solicitamos al lector que tenga siempre presente la simultaneidad de los diversos circuitos graficados, cada uno de los cuales, por su parte, indica una sucesión secuencial de fenómenos. Esta sucesión secuencial se inicia siempre en las actividades concretas e inmediatas realizadas dentro del Instituto Provincial de la Vivienda y a través de las cuales se pretende alcanzar objetivos operativos inmediatos. Esta elección

del punto de arranque no es de ningún modo arbitraria sino que responde a dos razones básicas. La primera de ellas es que, de acuerdo con las hipótesis teóricas que hemos aceptado, las interacciones entre actores sólo pueden producirse a partir de actividades concretas de cada uno de ellos que se vinculen a sus respectivos objetivos operativos y finales. La circunstancia de tomar como punto de partida las actividades desarrolladas por el IPV se debe a que éste no sólo es el objeto de nuestro estudio sino también, y sobre todo, a que es en esas actividades donde se ha podido y se podrá influir.

Las líneas llenas en los gráficos indicarán actividades efectivamente realizadas o bien conjuntos de vinculaciones positivas (es decir que indican una coherencia o influencia favorable entre el punto de origen y el punto de llegada de la línea). Recíprocamente las líneas cortadas indicarán actividades no realizadas o bien conjuntos de vinculaciones negativas (es decir que indican falta de coherencia o influencia desfavorable entre el punto de origen y de llegada de la línea). Es posible que en elaboraciones posteriores de este tipo de representación se puedan mejorar y afinar los signos usados. Creemos que por el momento ellos resultan útiles para mostrar la existencia y funcionamiento básico del sistema que nos interesa.

Señalemos, por último, que la relación entre antecedentes y consecuencias en las interacciones representadas no debe interpretarse como una vinculación causal forzosa y mecánica. Su interpretación correcta debe ser hecha en términos de probabilidades: dado tal antecedente resulta más probable que se produzca tal consecuente. Así, por ejemplo, una mayor eficacia del IPV en la ejecución de las operaciones actualmente a su cargo y en la formulación de nuevos proyectos no se traducirá forzosamente en una mayor asignación de fondos nacionales para la construcción de viviendas en Catamarca, Pero es indudable que esta actividad del IPV influirá favorablemente para ello, es decir que, *coeteris paribus*, aumentarán las probabilidades que esa mayor asignación de fondos se produzca.

4.1 La situación actual

Hemos representado la situación actual del sistema de interacciones en tres gráficos. En el primero se muestran dos series de relaciones inmediatas en las que no hace falta tomar en cuenta las necesidades de la comunidad catamarqueña. Los dos gráficos siguientes se refieren a series de relaciones más complejas en las que respectivamente se observan los efectos directos o indirectos de la actividad del IPV respecto de cada una de las dos necesidades que hemos atribuido a la comunidad catamarqueña.

4.1.1 Gráfico 1: Relaciones inmediatas

Partimos de la hipótesis que las actividades concretamente realizadas por el IPV permiten alcanzar su objetivo operativo inmediato, es decir, cumplir eficazmente las operaciones existentes. Este logro tiene repercusión tanto sobre el Gobierno Nacional (en adelante GN) como sobre el Gobierno Provincial (en adelante GP).

En efecto, por un lado (flecha hacia la izquierda) cumplimenta el objetivo operativo inmediato del GN (permite implementar en Catamarca los planes PEVEP para los que se han definido operatorias en el GN). Lo que se traduce, de acuerdo con nuestras hipótesis teóricas, en una legitimación inmediata de la actuación del IPV por parte del GN. Dicho en otras palabras: el IPV actúa y es percibido como un eficaz agente de ejecución descentralizada que resulta útil al GN, razón por la cual las reparticiones de este último a las que compete la puesta en marcha y ejecución de planes estarán interesadas en facilitar la gestión del IPV. Este es un primer aspecto del "apoyo político" que se consideraba tan importante en las reparticiones provinciales a cargo del área de viviendas.

Simultáneamente la actividad del IPV cumplimenta el objetivo operativo inmediato del GP, (flecha hacia la derecha) al probar que una repartición provincial posee capacidad administrativa como para ejecutar los planes de vivienda definidos por el GN. Consiguientemente se producirá una legitimación inmediata de la actuación del IPV por parte del GP, es decir, que se la considerará valiosa y se tendrá una actitud favorable que facilitará la gestión del IPV en múltiples aspectos (que van desde la aceleración de trámites y gestiones concernientes al IPV en otras reparticiones provinciales hasta la provisión de recursos y la prestación de un apoyo activo ante el GN). También este es otro aspecto del "apoyo político" que mencionábamos más arriba.

Tanto la legitimación de la actuación del IPV por parte del GN como la aportada por el GP concurren para cumplimentar al Objetivo Final actual del IPV: sobrevivir y consolidarse como unidad administrativa. Y esto repercute dentro del IPV provocando una legitimación inmediata interna del objetivo inmediato que se había formulado: su logro resulta valioso, puesto que permite alcanzar el objetivo final inmediato. En consecuencia se confirma el objetivo operativo inmediato correcto, y sobre todo y en particular, las actividades que se han desarrollado y se desarrollan para lograrlo. Es decir que, internamente, se tratará de facilitar de todos modos esas actividades ya que "eso es lo que hay que hacer" para afianzar el IPV.

Permítasenos ahora realizar algunos comentarios sobre las relaciones descritas en este gráfico.

Ante todo queremos señalar que en el caso que las actividades desarrolladas por el IPV no permitan lograr el objetivo operativo inmediato, las interacciones funcionarán de manera inversa a la que hemos descrito, razón por la cual no consideramos necesario representarlas.

En segundo lugar deseamos observar que los efectos que acabamos de enumerar se producen, siempre en términos inmediatos, independientemente de lo que acontezca con las necesidades de la comunidad catamarqueña (en adelante CC) y del logro de los objetivos finales y operativos intermedios del GN y del GP. Esto es importante porque nos muestra, como veremos luego, que existen diversos niveles de legitimación entre los actores y dentro de ellos. Mas aún, comprobaremos que no es necesario (en los hechos no sucede necesariamente) que esos diversos

niveles resultan coherentes entre sí, circunstancia en la que se basa la utilidad de realizar un enfoque del juego de objetivos, necesidades y actividades en términos del sistema como lo estamos haciendo.

Digamos, por último, que las relaciones descritas en este gráfico y los efectos que ellas producen nos permiten comentar parcialmente la actuación del CIAP fundando y explicando una parte importante de la actitud y las tareas que hemos asumido.

Recordemos que la elección del IPV como repartición en la que se ensayaría un experimento de reforma administrativa, respondía a dos consideraciones fundamentales: el deterioro en que se encontraba (y que se agravaba con el correr del tiempo) el organismo y su aptitud para captar recursos de origen nacional (que podía evitar conflictos -en el proceso de reforma- con otras reparticiones provinciales.

Nuestro gráfico nos permite precisar ideas acerca de la primera característica. En primer lugar nos explica cómo la incapacidad para ejecutar las operaciones existentes provocaba efectos negativos (inversos a los que describimos) que se realimentaban entre sí y acentuaban el deterioro de la repartición, poniendo en peligro su supervivencia.

Esto es exactamente lo que ocurrió en la realidad: cuando iniciamos la intervención el IPV se encontraba al borde del colapso. Para esa época el GN había agotado sus expectativas sobre las posibilidades que se produjese un cambio endógeno en la actividad del IPV. Así es como acababa de firmar con las autoridades provinciales un convenio dentro de la operatoria del plan PEVEP por dos millones de pesos, fijando un plazo sumamente corto (60 días) al IPV para la presentación del proyecto correspondiente. Debemos señalar que hasta entonces el IPV casi nunca había respondido a las intimaciones del GN para cumplir las tareas en los términos establecidos (6), sin que las propuestas de este último para prestarle asesoramiento técnico tuvieran eco favorable ni efecto manifiesto las amenazas de eliminarlo como agente para la implementación de proyectos en Catamarca (lo que significaba restringir o suprimir el aporte de fondos nacionales al IPV en tal concepto). Por estas razones podía suponerse que el plazo irrevocable de 60 días era eminentemente simbólico y estaba destinado a probar definitivamente la incapacidad del IPV para implementar los planes establecidos por el GN. En cuyo caso este último quedaría liberado para tratar directamente con otros grupos intermedios, en principio las municipalidades de la Capital provincial y del interior de Catamarca sobre los cuales, al menos, no se contaba con una prueba fehaciente de su incapacidad.

Por su parte el GP, al suscribir el compromiso, percibía claramente las dificultades para cumplirlo en el plazo establecido. Justamente la comprobación de la escasa eficacia del IPV, que ahora se hacía crítica al poner en peligro la posibilidad de obtener futuros aportes del GN para la realización de actividades en materia de vivienda, había llevado a apoyar plenamente el C.F.I. nuestra recomendación de comenzar acciones puntuales de reforma administrativa por dicha repartición. Pero otras circunstancias de mayor trascendencia para el GP

habían impedido dar comienzo a nuestras tareas hasta ese momento.

En lo que se refiere al CIAP el diagnóstico efectuado un año antes hacía imaginar que, de no producirse cambios, la situación del IPV se deterioraría aún más. Pero no se había podido prever que tendríamos que comenzar nuestra labor precisamente cuando la supervivencia de la repartición dependiera del cumplimiento de tareas inmediatas en un plazo perentorio.

En esas condiciones se nos planteaba un dilema evidente. Una primera posibilidad consistía en comenzar a ejecutar la reforma de acuerdo a las etapas previstas en la metodología, dedicándonos durante los primeros tres meses al estudio en profundidad de la situación del IPV, de sus antecedentes y evolución, de los casos comparables y de su organización interna. Era claro, sin embargo, que entretanto el IPV probablemente habría dejado de existir como repartición y, junto a él, el proyecto de realizar un experimento de reforma administrativa en el mismo. La alternativa consistía en apartarse de la cronología prevista y prestar nuestra colaboración y apoyo para que el IPV cumpliera el compromiso contraído por el GP ante el GN, lo que significaba introducir de inmediato y provisoriamente cambios que se habían previsto para más adelante (en la segunda y tercera etapas según la metodología inicialmente concebida).

Optamos por esta última, no sólo para responder a la solicitud expresa del GP al respecto sino también porque la probable desaparición del IPV, si no se le ayudaba a salir del paso, haría carente de objeto nuestro trabajo. Esa decisión significó participar de entrada y con suma intensidad en las tareas cotidianas del IPV, colaborando activamente con el interventor que el GP había designado a nuestra propuesta.

El gráfico que acabamos de comentar permite interpretar exactamente el propósito y los efectos de nuestra intervención. Se trataba de invertir rápidamente el sentido negativo de las relaciones entre el IPV, el GN y el GP que habían llevado a la repartición al borde del colapso, poniendo en marcha un proceso exactamente contrario. De por sí esta decisión significó contar con el apoyo inmediato del GP, que facilitó enormemente la ejecución de tareas y trámites, así como la provisión de recursos necesarios para que se cumpliera el compromiso contraído con el GN. A su vez el cumplimiento de este compromiso significó un cambio completo en la actitud del GN frente al IPV. Con lo cual se logró asegurar la supervivencia y consolidación del IPV, tal como aparece en el gráfico mencionado.

A su vez esta reversión de la tendencia existente hasta esa época tuvo efectos internos, al valorarse las tareas cumplidas por el personal, que permitieron que el proyecto a cargo del IPV se entregara en el plazo preestablecido (legitimación interna inmediata -confirmación- del objetivo operativo inmediato propuesto y de las actividades desarrolladas, según el gráfico).

Debemos señalar que este último aspecto resultó de indudable im-

portancia para el CIAP en lo que atañe al proyecto de reforma administrativa. En efecto, como es de suponerse este proyecto había suscitado dentro de la repartición una fuerte expectativa por saber si nuestra presencia se traduciría en tareas, molestias y problemas adicionales o si, por el contrario, significaría una ayuda para la repartición y sus integrantes. Creemos que el apoyo prestado en un momento crítico permitió probar de inmediato que se trataba fundamentalmente de esto último. Y debemos decir que contamos desde entonces con la más amplia y activa colaboración de la casi totalidad del personal de planta. Lo que nos demostró, de acuerdo con las hipótesis teóricas que hemos enunciado, que los agentes de la repartición podrían internalizar nuevos objetivos institucionales si ellos correspondían a la ejecución de actividades concretas que resultaban legitimadas y valoradas al alcanzar a aquéllos.

Esta no fue la única ventaja indirecta obtenida por la decisión de apoyar al IPV para que cumpliera con su compromiso inmediato ante el GN. La participación intensa en todas y cada una de las tareas cotidianas del IPV nos aportó un conocimiento íntimo de la repartición y de sus problemas que nos ha sido de enorme utilidad para desarrollar nuestro propio trabajo, compensándonos los inconvenientes de no haber podido hacerlo tal como lo habíamos concedido inicialmente.

4.1.2 Gráfico II. Relaciones vinculadas con la necesidad de la comunidad catamarqueña de obtener ingresos a través del mantenimiento de la actividad económica provincial.

Partimos nuevamente de la hipótesis que las actividades concretamente realizadas por el IPV permiten lograr su objetivo operativo inmediato, es decir, cumplir eficazmente las operaciones existentes y comenzar a diseñar otras nuevas. Como ya vimos de este modo se cumplimenta el objetivo operativo inmediato del GN. Simultáneamente a los efectos que enumeramos en el gráfico anterior se producen otros que hemos representado en este gráfico.

Si el IPV, eterno pariente pobre entre sus congéneres (por ineficiencia propia y no por deliberado tratamiento desfavorable), comienza a mejorar su comportamiento y demuestra mayor capacidad operativa para el cumplimiento de las operaciones a su cargo, se torna posible cumplir respecto de él el objetivo operativo intermedio del GN. Como ya hemos anotado éste consiste en distribuir armónicamente dentro del país los recursos asignados a construir viviendas. En otras palabras: a un IPV catamarqueño eficaz pueden o podrían asignársele los fondos que le corresponderían de acuerdo a cualquier criterio que se adoptase, sin que se deba caer una y otra vez en la necesidad de redistribuir de otra manera los fondos que Catamarca no utilizaba por carecer de capacidad administrativa y gerencial para ello.

Se favorece así el otorgamiento de nuevos fondos para implementar las nuevas operaciones diseñadas por el IPV, cumplimentando el objetivo operativo intermedio de la repartición (aumentar la captación de recursos nacionales para vivienda dentro de las operatorias actual-

mente definidas por el GN).

Al aumentar este flujo de recursos provenientes del GN se cumplimenta el objetivo operativo intermedio del GP. Con lo cual, dentro de este último, se legitima internamente el objetivo operativo inmediato (poseer capacidad administrativa y gerencial para ejecutar operaciones en el área de vivienda).

Pero además, y principalmente, con este flujo de recursos se contribuye a satisfacer una necesidad básica de la comunidad catamarqueña. En efecto, al poner en marcha nuevas operaciones se suministran nuevos empleos en la provincia, se activa parcialmente la economía y se contribuye, en una palabra, a mantener el nivel de la actividad económica provincial. Lo cual se traduce en una legitimación parcial por parte de la CC a la actividad del GP en lo que hace al cumplimiento de su objetivo final "a" (amortiguar el deterioro secular de la economía catamarqueña captando fondos nacionales). Por lo menos, gracias a esos fondos, se hacen obras, se inauguran barrios, se emplean albañiles y transportistas, difundiéndose la sensación que el GP se preocupa por satisfacer las necesidades de la población (en todo caso y al menos entre los obreros empleados en estas actividades y sus familias).

Es claro que la captación de fondos nacionales para la construcción de viviendas sólo contribuye en medida parcial y reducida al mantenimiento de la actividad económica provincial. Pero el GP tiene una noción muy precisa de su objetivo final en este sentido y la utilidad de la contribución aportada por el área de vivienda no sólo es percibida con toda nitidez sino también fácilmente medible por el monto de los fondos obtenidos. En cuanto ellos son efectivamente obtenidos -y en la medida de su magnitud- se produce una legitimación (se consideran apropiados y valiosos) los objetivos operativos intermedios e inmediatos del propio GP dentro del área, creándose una actitud favorable para continuar y facilitar su logro exitoso.

Al mismo tiempo, y en particular, estos efectos se traducen en una fuerte legitimación básica (es decir referida a los objetivos finales del GP) otorgada por el GP al IPV: la repartición es visualizada como eficaz ejecutora de operaciones que crean empleos, producen obras inaugurables y, con ello, permiten incrementar el aporte de recursos nacionales a la provincia. De este modo el IPV se gana el derecho a la supervivencia y se consolida como unidad administrativa a los ojos del GP.

Dentro de la repartición, por último, este logro de sus objetivos finales se expresa en una fuerte legitimación interna de sus objetivos intermedios e inmediatos y en una confirmación de las actividades efectuadas que ha permitido lograrlos. Así se cierra este segundo circuito de relaciones dentro del sistema que nos interesa.

Como en el caso del gráfico anterior resulta conveniente hacer algunos comentarios.

En primer lugar señalemos que si el objetivo operativo inmediato del IPV no es logrado todo ocurrirá en general a la inversa de lo que acabamos de describir, razón por la cual no creemos necesario representarlo.

Anotemos, en segundo lugar, que en las relaciones incluídas en este circuito no aparecen en ningún momento las necesidades específicas de la CC en materia de viviendas. Esta observación es, como veremos en seguida, muy importante. Porque hasta ahora sólo hemos mostrado efectos positivos de un mejoramiento en las actividades del IPV: en la medida que la repartición logra cumplir su objetivo operativo inmediato actual se desencadena una serie de respuestas de los demás actores que la consolidan, gracias a lo cual su existencia y acción resultan legítimas frente a los gobiernos nacional y provincial. Si supusiéramos que aquí se agotan las relaciones relevantes entre el IPV y su contexto, el éxito de una reforma administrativa del organismo estaría asegurado si ella facilitara el cumplimiento eficaz y eficiente de ese objetivo operativo inmediato.

Debemos confesar que en general, e implícitamente, concebíamos el problema en estos términos cuando elaboramos y discutimos la metodología del presente trabajo con el CFI. Pero un mejor conocimiento de la realidad -en aspectos sobre los cuales teníamos y planteábamos algunos indicios- nos ha revelado que esa percepción del problema, aunque correcta, era insuficiente. En el gráfico siguiente veremos por qué. De todos modos, como ya lo adelantamos, esta comprobación nos lleva a limitar los alcances de nuestros propósitos iniciales y a ampliar el campo de acción en que se debería operar para alcanzar una efectiva y duradera reforma administrativa en el IPV. Algo que, por otra parte, concuerda con el carácter de "experimento" que siempre hemos asignado a este intento.

4.1.3 Gráfico III. Relaciones vinculadas con las necesidades específicas de la comunidad catamarqueña en materia de vivienda.

Partimos otra vez de la hipótesis que las actividades concretamente realizadas por el IPV permiten lograr su objetivo operativo inmediato. De este modo, como ya vimos, se cumplimenta el objetivo operativo inmediato del GN (implementar ciertas operatorias definidas para la construcción de viviendas: VEA, PEVEP, etc.).

Cabe ahora preguntarnos si la ejecución de esas operaciones satisface o no las necesidades específicas de la CC en la materia. En un trabajo previo hemos señalado detalladamente las razones por las cuales las operatorias definidas a nivel nacional no se adaptan a las condiciones actuales de la CC, en la que el bajo nivel de ingresos se suma a menudo a su carácter esporádico y donde no puede hablarse de demanda organizada en materia de vivienda. En tales circunstancias podemos decir que, básicamente, la ejecución de las operaciones mencionadas no resulta adecuada a las necesidades de la población y que, por consiguiente, o no las satisface o lo hace de manera muy parcial. En

efecto, muchos habitantes ni siquiera tienen conocimiento de la actividad desplegada (como sucede con quienes habitan en la campaña o en pequeñas poblaciones que quedan al margen de los planes) mientras otros perciben que las viviendas que se construyen están fuera de su alcance. Además, puede ocurrir que las viviendas sean adjudicadas a personas de recursos relativamente altos dentro de la provincia (lo que será considerado como una injusticia) o que, si son adjudicadas a personas de bajos ingresos, ellas tengan dificultades graves y a menudo insuperables para cumplir con las obligaciones financieras que asumen.

Todo esto se refleja concretamente en problemas manifiestos en la adjudicación de viviendas y en el cumplimiento del régimen de pagos y, en términos más generales, se traduce en una baja legitimación de parte de la comunidad frente a la actividad del GN y del CP (no se la considera "valiosa").

Veamos en primer lugar qué efectos tiene este hecho sobre el GN. La insatisfacción de las necesidades específicas de la comunidad catamarqueña (expresada como una baja legitimación por parte de la misma a la actividad del GN - línea cortada hacia la izquierda-) implica que no se ha logrado en la provincia el objetivo final que el GN se había propuesto (aportar soluciones a las necesidades habitacionales -en sentido amplio- de la población). Esta comprobación repercute dentro del GN restando legitimidad a los objetivos operativos intermedios e inmediatos, al menos en lo que se refiere a Catamarca: se difunde un cierto escepticismo sobre la utilidad de asignar fondos y construir viviendas en la provincia, aún cuando no se lo exprese de manera explícita y terminante. En otros términos; los responsables comienzan a dudar de que si continúan construyendo barrios como los actuales en la provincia eso tenga algo que ver con el problema habitacional de la población (7).

Por consiguiente tiende a prevalecer dentro del GN una actitud según la cual toda asignación que se haga a la Provincia de Catamarca (y a sus similares) dentro de las operatorias actualmente definidas (las únicas vigentes), significan mucho más una concesión a los reclamos de dichas provincias en nombre de una distribución equitativa de recursos que una contribución efectiva para resolver sus problemas habitacionales. Algo que no sucede con las provincias de las regiones centrales, donde la ejecución de barrios de viviendas con las características actuales implica aportes positivos y concretos para sus usuarios, que están en condiciones de adquirirlas y amortizarlas. Sin duda todo esto influye negativamente sobre las posibilidades de aumentar la participación de Catamarca en la distribución de recursos nacionales en el área de vivienda.

Pero hay también un efecto más directo e inmediato del incumplimiento del objetivo final del GN respecto del IPV. Es el que pretendimos representar con la línea cortada que va hacia el objetivo final de este último (sobrevivir y consolidarse como unidad administrativa). La insatisfacción de las necesidades específicas de la CC por las operaciones que el IPV ejecuta se traduce en una muy endeble legitimación básica (es decir referente a los objetivos finales) de parte del GN a

la actividad que aquél realiza. Vale decir que, por encima de la efectividad y eficiencia que la repartición haya demostrado (y que provoca ba la legitimación inmediata de parte del GN que vimos en los gráficos anteriores), existe un profundo escepticismo acerca de la utilidad final de su acción. Así mientras se evalúa positivamente la capacidad técnica y administrativa del IPV puede considerarse que, en el fondo, ella no sirve para gran cosa. Anotemos, por lo demás, que la tendencia a restar apoyo, correspondiente a una ausencia de legitimación, se basará en los problemas concretos en que se refleja la situación general que estamos describiendo. Porque cuanto más viviendas se construyen más aumentan los conflictos, los pleitos y las dificultades surgidos por la inadecuación de las operaciones ejecutadas a la realidad catamarqueña. El GP se queja porque debe hacerse cargo de los mayores costos, de la provisión de terrenos y de infraestructura. El IPV hace esfuerzos por transferir al orden nacional las gestiones de cobro, es decir la carta de morosos. Los usuarios, por último, acaban siendo los que más se lamentan: las viviendas les parecen chicas, feas y caras, se quejan de la calidad de la construcción y, esencialmente, no pagan.

Pensemos, además, que los recursos que dispone el GN son escasos y que los fondos asignados o a asignar a Catamarca podrían ser empleados en otras regiones en las que la queja más importante se refiere a su insuficiencia. El escepticismo frente a lo que es posible hacer en Catamarca -y los problemas que lo corporizan en la realidad- asumen así importancia y tenderán a traducirse en una ausencia -o debilitamiento- de apoyo efectivo al IPV. Y esto atenta, indudablemente, contra sus posibilidades de sobrevivir y consolidarse.

Observemos ahora que sucede con el Gobierno Provincial. Como ya adelantáramos, al no satisfacer las operaciones ejecutadas por el IPV las necesidades específicas de la CC, se produce una muy baja legitimación de parte de esta última a la actividad del GP en el área. Es decir que el que habíamos denominado objetivo final "b" del GP (diseñar una política de vivienda social) no se cumplimenta. Aquí conviene recordar lo que habíamos dicho a propósito de ese objetivo: si bien se encuentra explícitamente manifestado y legalmente adoptado, la carencia de objetivos operativos inmediatos al respecto, así como de actividades concretas dirigidas a lograrlos, hace que tenga un alto grado de indefinición en términos reales. la ineffectividad de la acción del IPV para subvenir a las necesidades específicas de la población (en contraste con el éxito que se obtiene en otros aspectos y que hemos representado en los gráficos anteriores) sólo sirve para aumentar esa falta de definición. Porque la construcción de viviendas dentro de las operatorias actuales apenas sirve para demostrar que no es así como se resuelve el problema, sin indicar cómo habría que proceder para obtener soluciones efectivas.

En suma, la actividad del IPV podrá confirmar la vigencia del drama esencial de Catamarca (la degradación secular de su economía) pero no permitirá vislumbrar si existen o no (y se tenderá a creer que no) algunas soluciones parciales pero inmediatas a los problemas habitacionales de su población. El resultado será una endeble legitimación básica (en función del objetivo final "b") al IPV por parte del Gobierno

Provincial. Vale decir que, junto al apoyo y las facilidades con los que se responde a la gestión exitosa del IPV según los gráficos anteriores, se adoptará una actitud incrédula acerca de su validez para resolver los problemas específicos de la CC.

La actitud del GN y del GP repercutirá negativamente sobre el objetivo final actual del IPV (sobrevivir y consolidarse como unidad administrativa). E, internamente, se traducirá restando legitimidad a sus objetivos operativos intermedios e inmediatos: habrá un cierto escepticismo (tanto mayor cuanto mayor sea la magnitud de lo realizado) sobre la utilidad de obtener fondos para construir viviendas que no satisfacen las necesidades de los catamarqueños. Esta es, por otra parte, una de las comprobaciones más sugestivas que hemos podido realizar durante nuestra prolongada convivencia con los funcionarios más antiguos del IPV (8).

El contraste entre las interacciones representadas en los dos gráficos anteriores y el presente nos permite mostrar con precisión la ambigua situación actual del IPV y la necesidad de afrontarla claramente para obtener soluciones de fondo si, como creemos, existe alguna posibilidad de alcanzarlas.

Recalquemos ante todo que las series de relaciones que hemos descrito en los gráficos y comentado en este texto son simultáneas. Es decir que, muy sintéticamente, la situación del IPV dentro del sistema que hemos descrito sería la siguiente:

En la actualidad, para sobrevivir y consolidarse como unidad administrativa, la repartición debe ejecutar con la mayor eficacia y eficiencia posibles una serie de operaciones bien definidas y aumentar la captación de fondos nacionales que permitan incrementarlas. No obstante las características de esas operaciones implican que su ejecución, a mediano plazo, provocará un deterioro de su actividad tanto externa como internamente, poniendo en peligro otra vez la supervivencia del IPV.

Esta conclusión general obliga a plantearnos una estrategia de acción a lo largo del tiempo, para cuya elaboración resultaba útil puntualizar otras conclusiones más específicas:

a) Si el IPV no es capaz de cumplir sus objetivos operativos inmediatos actuales no vale la pena malgastar tiempo reflexionando sobre el mediano y largo plazo porque no lo habrá. En ese caso la repartición resultará manifiestamente inútil para lograr los objetivos que se proponen en los ámbitos nacional y provincial quienes proveen recursos. Así perderá progresivamente todo "apoyo político" y, carente de toda legitimidad, desaparecerá como unidad administrativa diferenciada.

b) En consecuencia es una necesidad imperativa para el IPV mejorar su eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos operativos actuales, a fin de legitimar su existencia y su acción inmediata ante las autoridades nacionales y provinciales y asegurar por un tiempo su supervivencia.

c) Aún cumpliendo sus objetivos operativos inmediatos la inadecuación de las operatorias vigentes hace que la actividad del IPV no satisfaga las necesidades más agudas y difundidas de la comunidad catamarqueña en materia habitacional.

d) Esta circunstancia, insuperable dentro de las perspectivas actuales, produce realimentaciones negativas y crea un gran escepticismo sobre la utilidad final de la acción del IPV, poniendo en peligro su supervivencia futura.

e) Dentro de la repartición también se generará un cierto escepticismo y, al mismo tiempo, el que existe externamente creará incertidumbre sobre el futuro del IPV. Más precisamente: es de prever que el clima interno favorable que se formó cuando hubo que afrontar una situación crítica y evitar el colapso de la repartición se degradará progresivamente por obra de ese escepticismo y esa incertidumbre indudablemente fundados.

f) No hay, por lo tanto, solución estable en el largo plazo dentro de las condiciones actuales. Por esta razón toda estrategia que tome en cuenta el futuro con cierta seriedad, debe partir de la hipótesis que debe modificarse la presente situación del IPV, para lo cual será preciso modificar las actividades que desarrolla innovándolas.

Para precisar en qué sentido habría que introducir innovaciones y de qué manera debería hacérselo, hemos tratado de imaginar una situación futura del sistema en la que todo lo indicado no ocurriese y a la que habría que tratar de llegar. Algo que exigirá, obviamente, una transición que también hemos intentado describir y por la cual comenzaremos.

4.2 La situación futura deseable: etapa de transición

4.2.1 Consideraciones generales

Las ideas que hemos ido exponiendo, así como las hipótesis que hemos aceptado nos permiten sugerir las líneas de acción que debería seguir en el futuro el IPV. Así, podemos puntualizar que:

a) Si se desea obtener una consolidación y supervivencia más o menos permanente del IPV es preciso que la actividad de la repartición contribuya eficazmente a satisfacer las necesidades inmediatas y medias de la comunidad catamarqueña en materia habitacional. Esto significa que el IPV debería fijarse esa misión como objetivo final explícito, definiendo simultáneamente los objetivos operativos intermedios e inmediatos correspondientes.

b) Si estimamos viable la proposición anterior estamos suponiendo, de hecho, que los fondos que previsiblemente pueden obtenerse por el IPV podrían ser mejor empleados que en la actualidad para satisfacer las necesidades específicas de la población catamarqueña. En otras

palabras, al pensar esa posibilidad como una alternativa real entre las actividades que puede desarrollar el IPV no estamos imaginando que la repartición pueda aportar de inmediato una solución de fondo y completa a las necesidades de la población, sino simplemente, considerando que se podría mejorar substancialmente lo que hoy se hace sin exigir, correlativamente, un incremento substancial o inimaginable en los recursos que podría disponer.

En un trabajo previo hemos debatido extensamente las razones por las que consideramos inadecuadas las operatorias definidas por el Gobierno Nacional y hemos aludido otras áreas de acción posible del IPV, en las que con los mismos fondos podrían obtenerse mejores resultados.

c) En ese trabajo nos referimos específicamente a las áreas de renovación urbana y de vivienda rural, anotando además la importancia de vincular (por su fuerte efecto) la construcción de nuevos barrios en poblaciones pequeñas con criterios de ordenamiento urbano (contemplando así necesidades específicas mediatas de la población). También precisamos la necesidad de promover la formación y organización de una demanda específica dentro de la comunidad. Por último podemos subrayar la posibilidad de mejorar la tipificación de viviendas, adecuándola a las características ecológicas de la provincia y de sus diversas zonas, a las tecnologías y materiales disponibles, etc.

Todos estos aspectos nos sugieren áreas potenciales de acción en las que la actividad del IPV podría servir para contemplar y satisfacer mejor las necesidades de la población en materia habitacional.

d) Debemos tener en cuenta, no obstante, -y de acuerdo a las hipótesis que hemos aceptado-, que los objetivos final y operativos inmediatos que se puedan definir carecerán de contenido real si no se establecen objetivos operativos inmediatos congruentes con ellos y si no se realizan actividades concretas e inmediatas orientadas a alcanzarlos.

e) Actualmente, sin embargo, no existen recursos para desarrollar esas actividades y, por otra parte, no se tiene experiencia previa ni conocimientos circunstanciados para definir las con precisión y asegurar el logro de los objetivos operativos inmediatos que se fijen. Por lo tanto es preciso

f) en primer lugar, gestionar recursos para efectuar dichas tareas. Lo que implica que la gestión y obtención de esos recursos deberá ser uno de los objetivos operativos inmediatos (instrumental) que se plantee el IPV.

g) en segundo término, iniciar la ejecución de esas actividades con carácter experimental, a partir de los recursos que efectivamente se dispongan o puedan disponerse y con la finalidad de ensayar acciones que permitan vislumbrar alternativas viables y exitosas -respecto de los objetivos propuestos- a la actividad global del IPV. Por lo tanto la realización de esas nuevas actividades formará el objetivo operativo inmediato substancial de la repartición.

A su vez la necesidad de fijar nuevos objetivos al IPV y, simultáneamente, el carácter experimental que necesariamente deberán asumir las actividades orientadas a cumplirlos, determinan que

a) No pueda proponerse un vuelco inmediato y completo de la actividad actualmente desarrollada por el IPV. Dada la naturaleza experimental de las nuevas acciones será necesario continuar con las actividades actuales destinadas a alcanzar los objetivos hoy vigentes (que denominaremos "convencionales" para distinguirlos de los nuevos o "no convencionales"). Sólo así podrá asegurarse entretanto la supervivencia del IPV. Por consiguiente debe pensarse que habrá que atravesar un período de transición antes de llegar a una situación más sólida y coherente.

b) La proposición de nuevos objetivos por parte del IPV requiere la mejor definición o modificación correlativa de ciertos objetivos del GP y del GN. Sólo así podrá obtenerse "apoyo político" a la gestión de la repartición en la procesación de los objetivos no convencionales y sólo así podrá lograrse la supervivencia y futura consolidación del IPV. Esta redefinición o modificación de los objetivos (que llamaremos "no convencionales" para distinguirlos de los actualmente vigentes o "convencionales") del GN y del GP dependen en alguna medida de la acción del IPV. Por un lado a través de la difusión y definición de los nuevos objetivos que se propone la repartición, así como de las causas que los fundamentan y los requerimientos que lo exigen. Por otra parte, y sobre todo -como veremos en los gráficos correspondientes-, dependerán del éxito o fracaso de las actividades experimentales para satisfacer las necesidades específicas de la comunidad catamarqueña.

Consideramos que, en esta etapa de transición, podrían caracterizarse de la siguiente manera los objetivos del IPV, del GN y del GP:

I. Objetivos del IPV:

A. Convencionales: los objetivos final, operativo intermedio y operativo inmediato actuales que ya conocemos. De acuerdo con lo dicho estos objetivos seguirán teniendo vigencia durante la etapa de transición para asegurar la supervivencia del IPV.

B. No convencionales: Objetivo final: colaborar mediante su actividad, en su calidad de unidad administrativa más apta para ello, en la satisfacción de las necesidades de la población catamarqueña en materia habitacional.

Objetivos Operativos Intermedios: a) describir y estudiar las necesidades inmediatas y mediatas de la población en la materia y las condiciones efectivas en las que se encuentra actualmente; b) definir y diseñar las actividades (así como sus características) que permitan satisfacer esas necesidades en esas condiciones; c) evaluar los recursos requeridos para ejecutarlas y concebir los mecanismos administrativos más aptos para lo mismo.

Objetivos Operativos Inmediatos: a) Instrumental: gestionar recursos y promover la formación de mecanismos aptos para desarrollar

actividades experimentales mediante las que se ensaye las posibilidades de satisfacer las necesidades específicas de la población; b) Sustancial: ejecutar actividades experimentales concretas, dirigidas a probar si pueden satisfacerse las necesidades específicas de la población (inmediatas y mediatas) en las condiciones actuales.

II. Objetivos del Gobierno Nacional:

Los objetivos final y operativo intermedio actuales, que ya especificamos, siguen siendo compatibles con los objetivos no convencionales del IPV que acabamos de proponer. En cuanto al objetivo operativo inmediato actual ("convencional") seguirá considerándose vigente durante la etapa de transición ya que condice con los objetivos convencionales del IPV, cuyo logro continuará siendo indispensable para asegurar la supervivencia de la repartición.

No obstante la proposición de objetivos no convencionales para el IPV requiere la formación, en el seno del GN y de acuerdo con su objetivo final y su objetivo operativo intermedio, de un objetivo operativo no convencional: el diseño de nuevas operatorias más adaptadas a las condiciones de la población que no está radicada en las regiones centrales y, en particular, de las condiciones en que se encuentra la comunidad catamarqueña.

III. Objetivos del Gobierno Provincial:

Obviamente el objetivo final "a" (amortiguar el deterioro secular de la economía catamarqueña captando fondos nacionales) permanecerá vigente por largo tiempo, al menos hasta que se produzca una expansión de la economía provincial dotada de una dinámica propia. En cuanto a los objetivos operativos actuales (intermedio e inmediato), a través de los cuales se trata de implementar ese objetivo final, continuarán siendo válidos durante esta etapa de transición: ellos son coherentes con los objetivos convencionales del IPV y, de este modo, se asegurará entretanto la supervivencia de la repartición.

Por su parte, la proposición de objetivos no convencionales para el IPV es compatible con el objetivo final "b" del GP (diseñar una política provincial de vivienda social para responder a las necesidades de la población catamarqueña en esa materia). Sabemos, sin embargo, que ese objetivo se encuentra poco definido en realidad. Por lo tanto, durante esta etapa, habría que darte contenido real estableciendo objetivos operativos intermedios e inmediatos, y comenzando a desarrollar actividades concretas e inmediatas orientadas a alcanzarlos. Estos objetivos operativos no convencionales serían:

Objetivos operativos intermedios no convencionales: definir cuáles son las necesidades específicas de la comunidad catamarqueña, precisar las condiciones en las que estas necesidades existen, establecer prioridades entre ellas y determinar las actividades que deberían desarrollarse para satisfacerlas.

Objetivos operativos intermedios no convencionales: asignar recursos (fondos, personal, etc.) y crear, impulsar y consolidar mecanismos administrativos aptos para ejecutar esas actividades.

Es posible representar en cuatro gráficos los principales fenómenos que, a nuestro juicio, caracterizarían la etapa de transición. En rigor se trata sólo de dos circuitos simultáneos de relaciones cada uno de los cuales es descrito dos veces: a diferencia de los gráficos anteriores aquí observaremos explícitamente los efectos "directos" e "inversos" que ocurren según el IPV logre o no uno de sus objetivos operativos inmediatos. Hemos preferido esta relativa reiteración para subrayar la importancia que adquiriría el éxito o fracaso de las actividades experimentales de la repartición durante esta etapa.

Los dos circuitos de relaciones aluden a lo que pasaría respectivamente dentro y fuera del IPV. Es obvio que ambos efectos guardan una íntima vinculación pero, como antes, esta representación separada responde a razones de claridad expositiva. Por lo demás la descripción explícita del "caso político" y "caso negativo" nos permite obviar (al representar los efectos "internos") un problema adicional: uno de esos efectos será siempre positivo independientemente del éxito o fracaso de las acciones experimentales.

4.2.2 Gráfico IV: Efectos, dentro del IPV de un fracaso de las actividades experimentales

Como ya lo hicimos al analizar los gráficos anteriores, partimos observando las actividades por las que se trata de lograr los objetivos operativos inmediatos del IPV.

Hemos diferenciado, dentro de los no convencionales (los convencionales siguen ejecutándose como en los gráficos anteriores), el objetivo instrumental, que consiste en gestionar y obtener recursos para desarrollar actividades experimentales -y que denominamos "a"-, y el objetivo sustancial, que consiste en la realización de esas actividades experimentales -al que denominamos "b"-.

Por razones obvias nos preguntaremos primero si se tiene éxito o no en gestionar y obtener recursos. Inicialmente el éxito de esta gestión depende en buena medida del que se haya tenido en el logro de los objetivos convencionales del IPV. Porque en caso afirmativo se habrá creado una actitud de confianza dentro del GN y del GP respecto a la capacidad del IPC, una cierta credibilidad de las iniciativas de la repartición hace suponer que ésta puede proponerse y afrontar actividades novedosas.

Con la obtención de recursos se facilita el desarrollo de actividades experimentales cuyo éxito o fracaso incide a su vez en las probabilidades de alcanzar el objetivo "a" y crea, de este modo, una primera realimentación dentro del IPV. Analicémosla con mayor detalle.

Hay que tener en cuenta que el fracaso en lograr el objetivo "b" (situación que planteamos en este gráfico) tiene dos aspectos. En primer lugar, obviamente, demuestra que las actividades desarrolladas no sirven para satisfacer -siquiera experimentalmente- las necesidades específicas de la CC. Pero además interesa conocer las causas de ese fracaso y, en particular, si se debe -y en qué medida- a que los mecanismos concebidos eran inadecuados o inviables.

De todos modos, y cuales quiera sean sus causas, un fracaso disminuye las probabilidades de éxito en la gestión y obtención de fondos para continuar con las actividades experimentales, (siempre resulta más difícil obtener recursos para insistir en algo que no tuvo éxito) con lo cual dicha gestión se dificulta y puede llegar a hacerse imposible.

Presumiblemente la ausencia de éxito para lograr el objetivo "b" provocará también otros efectos dentro del IPV.

En primer lugar, y a pesar de todo, reporta experiencia y mayores conocimientos empíricos para analizar las causas del fracaso y proponer nuevas alternativas. Es decir, desencadena un proceso de aprendizaje que sirve para establecer mejor los objetivos operativos intermedios y, luego, reelaborar las actividades experimentales de la repartición.

Pero, por otra parte, el fracaso significa que el objetivo final no convencional del IPV no se cumplimenta. Lo que a su vez tiene dos consecuencias. La primera es que, probablemente, se fortalecerá mucho una tendencia a centrarse en la ejecución de actividades convencionales ante la supuesta o real inexistencia de opciones efectivas. Por lo tanto cada vez que fracase una acción experimental posiblemente se producirá una reacción dentro de la repartición tendiente a descartar los "ensayos" y a "volver a lo sabido". Correlativamente, en segundo término, se dificultará la legitimación interna de los objetivos operativos intermedios e inmediatos (que no resultan conducentes para lograr el objetivo final no convencional). Lo que significa que tenderá a debilitarse dentro del IPV el apoyo que requiere la ejecución de las actividades experimentales, con lo cual peligrará toda la tentativa de abrir un campo de acción no convencional.

4.2.3 Gráfico V: Efectos, dentro del IPV del éxito de las actividades experimentales.

Este gráfico nos muestra una sucesión de efectos prácticamente inversos a los descritos en el anterior.

Suponemos que la gestión de recursos para desarrollar actividades experimentales resulta positiva (se cumplimenta el objetivo operativo inmediato "a") y que esas actividades demuestran, al menos experimentalmente, que es posible satisfacer mejor las necesidades específicas de los catamarqueños en materia habitacional (se cumplimenta el objetivo operativo inmediato "b").

Una primera consecuencia de este éxito es que favorece la gestión y obtención de nuevos recursos para continuar y mejorar las acciones ejecutadas. Es obvio que hablamos en términos de probabilidades, ya que la obtención de recursos suplementarios puede tropezar con innumerables dificultades, incluso las provenientes de resistencias y aún de sabotajes deliberados a la puesta en marcha de ideas nuevas que pueden alterar las rutinas vigentes.

De todos modos es razonable pensar que, coeteris paribus, será más fácil conseguir recursos para continuar con actividades exitosas que para tratar de corregir fracasos.

Por otro lado el éxito obtenido permitiría, como también lo hace un fracaso pero aportando más confianza y experiencias más positivas, ganar conocimientos y aprovecharlos para definir mejor los objetivos intermedios. Algo que revierte en una reelaboración tanto de los objetivos operativos inmediatos (se sabe mejor qué es lo que hay que lograr) como de las actividades concretas por medio de las cuales se pretende alcanzarlos (se sabe mejor cómo hay que hacer para lograrlos).

Finalmente el que las nuevas actividades del IPV satisfagan mejor las necesidades específicas de los catamarqueños significa cumplir el objetivo final no convencional de la repartición. Es de esperar que de esta manera se inducirán dos efectos muy importantes.

Ante todo se favorecerá dentro de la repartición un desplazamiento del interés desde los objetivos y actividades convencionales hacia los no convencionales. Recordemos que de acuerdo al Gráfico III la acción actual del IPV provoca o provocará en algún momento fuerte escepticismo sobre su utilidad final y, por consiguiente, una creciente incertidumbre sobre el futuro de la repartición. El logro, aunque sea experimental, de los objetivos no convencionales hará vislumbrar una alternativa viable para lo que podría hacerse, que por su éxito inicial estaría menos sujeta a una apreciación crítica externa e interna.

Correlativamente, entonces, se legitimarán los objetivos operativos intermedios e inmediatos no convencionales y se tenderá a apoyar y facilitar las actividades orientadas a alcanzarlos. Ya no se tratará de descartar los "ensayos" para "volver a lo sabido" sino de "dejar de lado lo que no es muy útil" para "ponerse a resolver los verdaderos problemas".

Si comparamos los dos gráficos (IV y V) se observa con claridad hasta qué punto la internalización de nuevos objetivos institucionales dentro de la repartición dependería del éxito o fracaso de las acciones experimentales que se intenten. Enseguida veremos que, presumiblemente, ocurrirá lo mismo fuera del IPV. Por el momento nos basta con señalar este fenómeno, ya que luego volveremos a mencionarlo para extraer algunas conclusiones relevantes.

4.2.4 Gráfico VI: Efectos del fracaso de las acciones experimentales sobre las relaciones entre los actores del sistema.

Señalemos una vez más que el haber hecho este gráfico separadamente del gráfico IV (así como el VII aparte del V) se debe sólo a razones de claridad expositiva. El lector debe tener siempre en cuenta que se trata de series simultáneas de relaciones que guardan, particularmente en estos dos casos, múltiples vinculaciones entre sí: lo que sucede dentro del IPV depende bastante de lo que sucede fuera de la repartición y, en alguna medida, la recíproca también es cierta.

Como antes comenzamos suponiendo que en algún momento (en particular en un momento inicial) se cumplimenta el objetivo operativo inmediato "a" del IPV (se consiguen recursos para realizar acciones experimentales) y que se comienzan a ejecutar esas acciones.

Imaginemos otra vez que ellas no satisfagan -siquiera experimentalmente- las necesidades específicas de la CC. Es de presumir que es te hecho producirá varios efectos sobre los comportamientos de los diversos actores del sistema y que terminarán repercutiendo sobre el IPV.

Veamos ante todo qué pasaría con el GN. Desde el momento en que las acciones experimentales fracasan no habrá, de parte de la comunidad catamarqueña, ninguna legitimación por ese motivo a las actividades desarrolladas por el GN en el área de vivienda (línea cortada hacia la izquierda): es, al menos, como si no se hubiera hecho nada. Por consiguiente las actividades no convencionales del IPV no cumplimentan el objetivo final del GN y esto probablemente se traducirá en diversas consecuencias.

En primer lugar aumentan las probabilidades que no se produzca una legitimación básica (es decir en función de su objetivo final en el área) de parte del GN a los nuevos objetivos y actividades del IPV. En el mejor de los casos podrá pensarse que existe en la repartición una inspiración correcta y explicable pero que no se refleja (o quizá incluso se piense que no se puede reflejar por demasiado ambiciosa) en resultados positivos.

Esta probable actitud general tenderá a concretarse en otros dos tipos de comportamientos del GN. Por un lado en una inclinación a favorecer los objetivos y actividades convencionales del IPV ("abandonan las ilusiones de encarar un problema muy difícil -o imposible- de resolver y dedíquense con todos sus esfuerzos a hacer bien lo que están haciendo"). Por otro lado, dentro del mismo GN, se reafirmará la vigencia de los objetivos operativos inmediatos convencionales ("sabemos que las operatorias actuales quizás no sean una panacea pero, al menos, tienen la virtud de ser conocidas y, finalmente, de servir para construir nuevas viviendas"). Correlativamente el GN tendrá a oponer resistencias a fijarse, si todavía no lo ha hecho, objetivos operativos inmediatos no convencionales: el fracaso de las actividades experimentales del IPV difícilmente inducirá el diseño de nuevas operatorias en el GN y, menos aún, favorecerá aportes de recursos al IPV.

en ese concepto. Si, en cambio, se ha llegado a promover la creación de nuevas operatorias, dicho fracaso presumiblemente debilitará el apoyo que se requeriría para mantenerlas y pondrá en peligro su subsistencia.

A su vez la ausencia o debilitamiento de los objetivos operativos inmediatos o convencionales del GN previsiblemente tendrá dos consecuencias importantes sobre nuestra repartición. La primera sería la carencia de una legitimación inmediata del GN a los objetivos y actividades no convencionales del IPV. Y ello se concretaría en particular, por otra parte, en la disminución o en la negación de recursos nacionales para que la repartición desarrolle sus actividades experimentales.

Ya vimos en el gráfico IV como esto haría peligrar la prosecución de esas actividades. Pero también hay algo más que, ahora, se vincula con el GP.

En efecto, la disminución o ausencia de fondos nacionales para que el IPV realice su nuevo tipo de acción implica que esta no contribuye a satisfacer la necesidad de la comunidad catamarqueña de mantener un cierto nivel de ingresos (a través de la generación de actividades económicas financiadas con recursos extraprovinciales). Vale decir que no habrá, ni siquiera en forma parcial, una legitimación de parte de la CC a las actividades del GP en este concepto. Con lo cual las acciones experimentales del IPV no cumplimentarán el objetivo final "a" del GP.

Presumiblemente esta circunstancia engendrará a su vez dos tipos de consecuencias. Por un lado el GP no legitimará básicamente (en función de su objetivo final "a") el objetivo final no convencional del IPV puesto que este objetivo no habrá servido para captar fondos nacionales. Simultáneamente se favorecerá (se considerarán más legítimos) los objetivos operativos convencionales del GP en el área de vivienda (que sí sirven para captar fondos nacionales), lo que significará apoyar y favorecer (legitimar) los objetivos convencionales del IPV frente a los no convencionales que éste se propone alcanzar.

Habría, además, otra repercusión más directa sobre el GP del fracaso de las nuevas acciones del IPV. Al no producirse, siquiera experimentalmente, la satisfacción de las necesidades específicas de la CC no existirá, obviamente, una actitud legítimamente de parte de esta última frente a la actividad del GP en el área de vivienda (en relación a lo intentado). Es decir que las actividades no convencionales de la repartición no permitirán cumplimentar el objetivo final "b" del GP (diseño de una política de vivienda social).

Recordemos la poca definición real de este último y, una vez más, que la carencia de opciones concretas y probadamente viables para lograrlo no contribuye a eliminar esa indefinición. Dentro del GP esto se reflejará en la ausencia de una legitimación inmediata interna de los nuevos objetivos operativos (intermedios e inmediatos) que podrían haberse formulado o, si no lo fueron, en la imposibilidad de hacerlo. Y esto terminará repercutiendo también sobre el IPV.

Ante todo bajo la forma de carencia o debilitamiento de una legitimación básica de parte del GP, y ahora en función del objetivo final "b", al nuevo objetivo final del IPV.

En segundo término como ausencia de legitimación inmediata (en función del objetivo operativo inmediato no convencional del GP) a dicho objetivo final: la repartición no aparecerá como una unidad administrativa capaz de encarar y satisfacer las necesidades específicas de los catamarqueños en materia habitacional. Y esto último significará un menor (o ningún) apoyo de parte del GP en la repartición para que ésta ejecute acciones no convencionales, en particular no aportándole los recursos necesarios para ello.

De este modo, y frente al GP, le resultará difícil a la repartición gestionar y obtener nuevos recursos, con lo cual las posibilidades de ensayar nuevas acciones y tratar de corregir errores se verán aún más comprometidas.

4.2.5 Gráfico VII: Efectos del éxito de las actividades experimentales del IPV sobre las relaciones entre actores del sistema.

Si las actividades experimentales del IPV demuestran satisfacer mejor que las convencionales las necesidades específicas de la CC ocurrirán consecuencias prácticamente inversas a las que acabamos de analizar. De cualquier forma el número e importancia de estos efectos nos hizo pensar que sería conveniente verlos de manera explícita.

Adoptaremos otra vez como hipótesis que en algún momento (en particular al comienzo de esta etapa de transición) se cumplimenta el objetivo operativo inmediato "a" del IPV (se consiguen recursos para realizar acciones experimentales) y que se inician esas acciones.

Pero ahora suponemos que ellas permiten satisfacer mejor, -aunque sea experimentalmente- las necesidades específicas de la población. Parece razonable imaginar que, en ese caso, en la comunidad se empezará a considerarlas "valiosas".

Esta actitud aparecerá, respecto del GN, como una legitimación de las actividades que, de alguna manera, éste propugna y de este modo la nueva labor del IPV resultará cumplimentando el objetivo final que se propone el GN en el área de vivienda.

De aquí surgirían consecuencias inversas a las que vimos en el gráfico precedente. Ante todo es probable que se produzca una legitimación básica de las nuevas actividades del IPV por parte del GN, quien paralelamente tenderá a desestimular la procesación de objetivos y la realización de actividades convencionales en la repartición ("finalmente encontramos lo que había que hacer en provincias como Catamarca: mejor dedicar esfuerzos en este sentido y no en el que estábamos acostumbrados a hacerlo"). Dentro mismo del GN presumiblemente se pro

ducirá, al mismo tiempo, una tendencia a ir abandonando los objetivos operativos inmediatos convencionales para promover o consolidar los no convencionales (naturalmente en lo que se refiere a Catamarca o regiones similares). De este modo se podrá inducir -si no existen previamente- o afianzar- si ya se habían elaborado- el diseño de nuevas operativas para ejecutar planes más adaptados a las condiciones en que se encuentra la población de regiones "no centrales": la experiencia adquirida en ensayos como los que podría realizar el IPV resultaría útil para especificar esas operatorias o, por lo menos, para demostrar la posibilidad de hacerlo.

También esto repercutirá sobre el IPV. Por un lado como una legitimación inmediata del objetivo final no convencional de la repartición y de la nueva actividad que despliega: uno y otra cumplimentan el nuevo objetivo operativo inmediato del GN. Y esta legitimación tenderá a expresarse como apoyo efectivo, particularmente en la forma de asignación de recursos a la repartición para continuar y ampliar sus actividades experimentales.

Si efectivamente se produce ese aporte del GN (ya que, naturalmente, el éxito obtenido por el IPV sólo aumenta -coeteris paribus- las probabilidades que eso ocurra), además de contribuir a afianzar internamente la nueva área de actividades (como vimos en el gráfico V) provocará una serie de efectos sobre el GP. Porque significa una captación de fondos extraprovinciales que ayuda a mantener el nivel de actividad económica en Catamarca y contribuye a satisfacer la otra necesidad básica de la comunidad.

Consiguientemente despertará una actitud legitimante en la población frente a la acción del GP. Vale decir que la ejecución de actividades experimentales por el IPV también servirá para cumplimentar -aunque sea parcialmente- el objetivo final "a" del GP. Y esto probablemente tenga, a su vez, dos efectos básicos. Por una parte el GP tenderá a considerar básicamente legítimos (en función de dicho objetivo final) el nuevo objetivo final que se propone la repartición y las acciones por medio de las que trata de lograrlo. Por otra parte, y en la medida que los nuevos fondos que se obtengan de esa manera puedan reemplazar los que se consiguen mediante la ejecución de actividades convencionales, se tenderá a desestimar los objetivos operativos convencionales del propio GP en el área de viviendas. Fundamentalmente debido a que aparece la posibilidad de definir otros que también permiten la obtención de fondos nacionales y, al mismo tiempo, resultan más congruentes (más legítimos) con los objetivos específicos del GP en el área de vivienda. Pero antes de ver cómo pasa esto último terminemos con la serie de relaciones que estábamos considerando.

El debilitamiento de los objetivos operativos convencionales del GP presumiblemente finalizará por desestimar la procesación de objetivos y la realización de actividades convencionales por parte del IPV, dado que éste podría dedicar sus esfuerzos a las nuevas actividades, que también permiten captar recursos nacionales y resultan más útiles para la población catamarqueña.

Esta mayor utilidad aparece manifiesta en las consecuencias que tiene directamente el éxito de las actividades experimentales de la repartición sobre el GP. Al demostrar que se pueden satisfacer mejor las necesidades específicas de la CC no sólo se producirá en ella una actitud legitimante de la acción del GP en el área sino que, se ofrecerá una opción efectiva que va dando sentido concreto y real al propósito de definir una "política de vivienda social" en Catamarca.

Un primer aspecto de este fenómeno es que se producirá una legitimación básica de los nuevos objetivos y actividades del IPV por parte del Gobierno, esta vez en función de su objetivo final "b" que aquéllos permiten cumplimentar.

Pero además los éxitos obtenidos promoverán la formulación o consolidación, inmediata si ya se los ha definido, de objetivos operativos intermedios e inmediatos no convencionales dentro del GP, así como de las actividades concretas dirigidas a lograr estos últimos. Entre ellas estarán las que expresen una legitimación inmediata a los objetivos y actividades del IPV, en particular bajo la forma de asignación de recursos para la ejecución de actividades experimentales.

De este modo, cerrando el círculo, se facilita la gestión y obtención de medios con ese fin por parte de la repartición (aumentan las probabilidades de cumplimentar el objetivo operativo inmediato "a") y la continuación y ampliación de las nuevas acciones.

4.2.6 Conclusiones

La representación en los gráficos de la forma en que razonable y verosímelmente podrían comportarse los actores de nuestro sistema durante la etapa de transición nos sugiere las siguientes conclusiones:

a) Aparentemente, si se tiene éxito en el ensayo de actividades experimentales destinadas a probar cómo se pueden satisfacer mejor las necesidades específicas de la población catamarqueña, podría llegarse a una situación más estable y sólida del IPV (que enseguida trataremos de esquematizar).

b) Por lo tanto, durante la etapa de transición, el éxito o fracaso de esas acciones experimentales de la repartición adquiere una importancia crítica, tanto para determinar las tendencias internas de transformación como para lograr el apoyo externo necesario. Si se tiene éxito se producirá un paulatino reemplazo de las actividades convencionales por las no convencionales. Si se fracasa, las primeras se consolidarán y disminuirán progresivamente las posibilidades de ensayar las segundas: la transformación será imposible.

c) Todo esto indica que la transición de la situación actual a una situación futura más deseable del IPV será extremadamente vulnerable, en particular respecto del comportamiento de los demás actores,

Si estas proposiciones son, como parecen, fundadas y aceptables, una acción destinada a fomentar y alcanzar un cambio en el sentido señalado debería:

- a) Proceder de manera que aumenten las posibilidades de éxito de las acciones experimentales;
- b) Tratar de disminuir la vulnerabilidad de la transición en el IPV.

Luego veremos como, a nuestro juicio, esas son las pautas que deben orientar una estrategia de transformación del IPV.

4.3 Gráfico VIII: Situación futura deseable: estado final

Si la transición que acabamos de tratar apunta hacia el fortalecimiento de las actividades no convencionales del IPV, éste se encontrará en una situación más estable y coherente dentro del sistema que hemos descrito.

Qué significa más estable y coherente? Por el momento le atribuí mos ese calificativo al siguiente conjunto de fenómenos:

a) Que dentro del IPV se llega a formular e internalizar como objetivo final manifiesto y dominante el de contribuir con su actividad (en tanto unidad administrativa más adecuada a la provincia) a la satisfacción de las necesidades inmediatas y mediatas de la comunidad catamarqueña en materia habitacional, contemplando tanto su naturaleza como su localización.

b) Que las actividades que efectivamente desarrolla responden (cumplimentan) en general a ese objetivo final.

c) Que tanto la comunidad catamarqueña como los demás actores del sistema (GN y GP) consideran legítimo (valioso) el rol explícitamente asumido por el IPV y, en general, satisfactoria la forma en que lo desempeña (estiman que desarrolla sus actividades con eficacia aceptable).

d) Que, por consiguiente, la prosecución de su objetivo final explícito y dominante, tal como habitualmente lo hace, asegura automáticamente la supervivencia del IPV.

Luego veremos qué otro significado tiene este fenómeno. Pero antes de describir y analizar el sistema de relaciones correspondientes a esta situación del IPV, debemos hacer algunas observaciones.

Digamos en primer término que esa descripción sólo pretende mostrar las condiciones estructurales que encuadrarían el funcionamiento real de las relaciones: cuando decimos que los otros actores conside-

rarían legítimo" (valioso) el rol asumido por el IPV, y básicamente adecuada la forma en que lo desempeña, no suponemos un acuerdo permanente y universal sobre todas y cada una de sus actividades concretas. Así, por ejemplo, hay en nuestro país un cierto consenso generalizado acerca de la utilidad de ciertas reparticiones y la necesidad de su pervivencia (como, entre otras, los servicios de correos, de vialidad -nacional y provinciales-, de Agua y Energía, etc). Pero eso no presupone el contenido y de ningún modo que todos estén de acuerdo sobre la manera en que esas reparticiones realizan todas y cada una de las actividades. Hay, no obstante, un mínimo de acuerdo acerca de ellas, porque de otro modo desaparecería automáticamente el consenso sobre la utilidad de una repartición y la necesidad de que subsista.

Por lo tanto nuestra representación del estado final de una situación futura deseable del IPV es aún más esquemática que las anteriores y así debe ser considerada por los lectores: sólo nos interesa indicar los flujos de legitimaciones básicas y algunas de las consecuencias inmediatas que se derivan de ellas. El funcionamiento real de ese sistema será seguramente mucho más complejo y aparecerán sin duda una serie de contradicciones y realimentaciones positivas y negativas que nuestra descripción no muestra e, incluso, ni siquiera sugiere.

Por otra parte, sería ilusorio querer detallar un futuro que sólo podemos -y precisamos- imaginar en términos generales. En ese sentido los nuevos objetivos operativos que atribuimos a los actores, en particular al GP y al IPV deben considerarse como meramente aproximados y genéricos. Razón por la cual no nos preocupamos de definirlos y analizarlos en el texto y remitimos al lector simplemente el Gráfico VIII para ver cómo los enunciamos.

Veamos ahora muy rápidamente cómo sería la situación final a la que debería llegar el IPV y cómo se darían las principales relaciones entre los actores.

Partimos como de costumbre de las actividades que realiza el IPV para el logro de sus objetivos operativos inmediatos.

Suponemos que, de acuerdo a la experiencia exitosa obtenida durante la etapa de transición, estas actividades permiten cumplir el objetivo operativo inmediato y con ello satisfacer básicamente las necesidades específicas (mediatas e inmediatas) de la comunidad catamarqueña en materia habitacional.

De este modo la comunidad catamarqueña tenderá, en primer lugar, a considerar valiosa (legítima) la acción que en este área el GN promueve o facilita, estimando en consecuencia que la actividad del IPV cumplimenta en Catamarca al objetivo final del GN dentro del área en materia de vivienda. Con lo cual el objetivo final que se ha propuesto el IPV y las actividades concretas que desarrolla y permiten alcanzarlo (en alguna medida razonable) aparecerán como valiosos ante el GN (legitimación básica del IPV por el GN).

Simultáneamente se considerará valioso, dentro mismo del GN, el objetivo operativo intermedio de distribuir recursos en modo que se ha ya alcanzado ese resultado en Catamarca (legitimación interna inmediata) y el objetivo operativo inmediato de implementar operatorias, adecuadas a las necesidades y condiciones de la población, por las cuales pudo lográrselo efectivamente (también legitimación interna inmediata).

Gracias a esto existirá también una legitimación inmediata de la actividad del IPV por parte del GN, en la cual se concretará la legitimación básica aludida, traducándose en una tendencia a prestar apoyo efectivo (aporte de recursos) a la repartición para que continúe su acción.

Con el Gobierno Provincial ocurre en función de su objetivo final "b", algo estrictamente similar a lo que acabamos de ver respecto del Gobierno Nacional. A esta altura el lector puede seguir por sí mismo la secuencia.

Simultáneamente la actividad desplegada por el IPV gracias al aporte de recursos nacionales sirve para satisfacer parcialmente la necesidad global de la CC de mantener su nivel de ingresos. Esto se traduce en una legitimación parcial de la acción del GP por parte de la población y significa que la actividad del IPV sirve para cumplimentar el objetivo final "a" de aquél.

La importancia de este fenómeno es notoria: la acción de la repartición serviría para lograr concurrentemente los dos objetivos finales del GP en el área de vivienda, algo que no ocurre en la situación actual y que se debería alcanzar progresivamente durante la etapa de transición.

Por último, y tal como sucede dentro del GN y el GP, existirá en el IPV una legitimación inmediata interna de los objetivos operativos (intermedios e inmediatos) y de la acción desarrollada en función del objetivo final de la repartición.

Esta sería entonces la situación futura deseable a la que habría que llegar: las necesidades de la comunidad, los objetivos formulados y las actividades ejecutadas resultarían básicamente congruentes entre sí y, de esta manera, la situación de repartición respecto del contexto en que opera sería también básicamente estable y coherente.

No escapará al lector que, de ese modo, se habría dado término exitosamente al proceso de "definición consensual de un área operativa", según la terminología de J.D. Thompson(8), que actualmente recorre, y con tropiezos, sus primeras etapas. Recordemos que, según habíamos planteado, éste es a nuestro juicio el problema básico que encuadra la situación actual del IPV, el motivo por el cual adquirirían tanta importancia factores como los "apoyos políticos" y las calidades personales de los responsables de este tipo de reparticiones y, paralelamente, la razón por la que se hace difícil aumentar su eficacia y eficiencia, aplicando exclusivamente criterios organizativos racionales y generales. Recordemos también que el proceso inconcluso de definición consen-

sual del área operativa era la manifestación particular, en Catamarca, de la ausencia de una "política nacional y regional de vivienda, explícita operativa y viable, sobre la que exista consenso social".

Esta puntualización es indispensable para ubicar el sentido y alcance del análisis que hemos realizado, las conclusiones (hasta ahora implícitas) que extraeremos y las consecuencias que plantean en lo referente a una estrategia de acción.

En efecto, ante todo sería absurdo pretender que lo que se puede hacer en el IPV de Catamarca reemplace la ausencia de una política nacional de vivienda sobre la que exista consenso social generalizado. Pero por otra parte, también creemos que lo que ahí se realice puede significar una contribución para ir supliendo esa carencia en el caso particular de Catamarca. No se nos escapa en modo alguno que a veces son indispensables cambios cualitativos en el contexto socio-político y/o económico para arribar a esa definición de una política estatal. Sin embargo, al mismo tiempo, comprendemos que no hay varitas mágicas que transformen de la noche a la mañana reparticiones degradadas e ineficientes en otras ágiles y eficaces, capaces de ejecutar esa política y resolver problemas como el de la vivienda en Catamarca.

En suma nuestro enfoque es el siguiente: lo que se pueda hacer en el IPV de Catamarca no es condición suficiente para resolver el problema fundamental que enfrenta (en términos de viabilidad y consolidación administrativa, y en términos más básicos de satisfacción de necesidades específicas de la comunidad), pero si implica una contribución muy útil para resolverlo en el caso particular de Catamarca. Esto significa que el IPV puede y debe ser un activo participante en el proceso de "definición consensual de su área operativa" porque, entre otras cosas, en eso se juega su propia existencia como unidad administrativa en el mediano y largo plazo. En consecuencia especificar la situación final a la que debería llegar la repartición dentro del contexto en que opera no es un mero juego intelectual sino un elemento indispensable para orientar su acción (y en especial lo referente a la actual tentativa de reforma administrativa), considerando que arribar a esa situación no depende sólo de la acción del IPV sino también de otros muchos factores.

4.4 Conclusiones

Entendemos que el análisis realizado sobre los objetivos del IPV, al considerarlo como inserto en un sistema de relaciones con el contexto, resulta útil para esclarecer y sintetizar los principales problemas que se plantean a su acción -y por lo tanto a su organización- y las vías que habría que seguir para solucionarlos.

Los gráficos en los que hemos esquematizado el funcionamiento actual de ese sistema de relaciones y sus posibles alternativas en el futuro demuestran que:

- a) En la actualidad deben realizarse ciertas acciones bien determinadas para asegurar la supervivencia inmediata de la repartición, condición indispensable -por otro lado- para esbozar cualquier tipo de actividad futura.
- b) Esas acciones no permiten asegurar una situación estable y coherente al IPV por razones que hacen a los objetivos y comportamientos de los demás actores, ya que no se adecúan a las condiciones en que se encuentra la población catamarqueña e impiden satisfacer correctamente sus necesidades específicas en materia habitacional. Por consiguiente es dudosa la supervivencia del IPV a mediano y largo plazo en tales circunstancias.
- c) Es posible imaginar una situación futura ideal en la que existiría congruencia entre los objetivos, actividades y necesidades de los distintos actores y los objetivos y acciones del IPV. En ese caso habría consenso sobre el área operativa de la repartición y ella podría trabajar y organizarse en forma básicamente estable y coherente.
- d) El pasaje entre la situación actual y esa situación futura implica una etapa de transición en la que el IPV debe proponerse junto a los objetivos que llamamos "convencionales" otros "no convencionales", realizando simultáneamente actividades convencionales y no convencionales. Durante esta etapa los principales problemas que se plantean son:
 - i) La importancia crítica que tendría el éxito o fracaso de las actividades experimentales "no convencionales"
 - ii) La vulnerabilidad de la transformación del IPV frente al contexto.

5. LA SITUACION DEL I.P.V. Y EL DISEÑO DE UN PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

5.1 La estrategia del C.I.A.P.

El análisis precedente enmarca el conjunto de nuestra tarea. Tor na comprensible y justifica nuestro comportamiento inicial y permite precisar las líneas que hemos seguido y deberemos seguir en el futuro.
(9)

Si se recuerda el enfoque básico con que hemos iniciado nuestra actividad resulta muy clara la importancia decisiva que asignábamos a la definición de la organización concernida (el IPV), como un sistema abierto, y a la consideración de la reforma administrativa como un proceso secuencial, insertado en el tiempo.

El primer aspecto nos ha llevado a considerar con énfasis especial los objetivos perseguidos por el IPV y los demás actores interesados en materia de vivienda de interés social (para Catamarca) así como la congruencia (o incongruencia) de dichos objetivos entre sí y con las actividades concretas que realiza el IPV.

El segundo aspecto nos condujo a repetir este análisis, después de haberlo hecho para el estado actual, refiriéndolo a un estado final que nos parece deseable y a una etapa de transición que consideramos ineludible.

El diseño de las acciones que debieran emprenderse durante esta etapa de transición constituye precisamente el contenido y resultado final del presente trabajo.

Ahora bien, al analizar la situación actual hemos puesto en evidencia que, si el IPV sigue haciendo lo mismo, aunque lo haga mucho mejor, existen y seguirán existiendo divergencias y contradicciones entre los objetivos que persiguen los diferentes actores de tal magnitud y gravedad que ponen en peligro, en el mediano plazo, la supervivencia misma de la organización. Estas divergencias y contradicciones se originan e incrementan, básicamente, en la medida en que las actividades que ejecuta el IPV no satisfacen las necesidades específicas de la población catamarqueña en materia de vivienda. Y ello se traduce en la inexistencia del "consenso generalizado sobre la definición del área operativa de la institución" que hemos señalado reiteradamente.

En el Gráfico IX hemos representado en forma unitaria y a modo de síntesis de todo nuestro trabajo, la secuencia lógica de las operaciones, tanto las que ya hemos realizado como las que deben seguir en lo sucesivo. Antes de describirlo en detalle conviene hacer dos aclaraciones:

a) En el gráfico se ha pretendido expresar criterios y procedimientos para provocar cambios organizacionales que aspiran a tener una cierta generalidad. Por ello, si bien se representan (en trazos discontinuos) los pasos que corresponden al caso particular del IPV (tal como lo aprecia nuestro equipo), en línea llena se representa el modo general en abstracto (no referido a ningún caso específico), y aplicable, teóricamente, a otras situaciones posibles.

b) A diferencia de los otros gráficos en este no se trata de poner en evidencia un "estado" sino una "secuencia de operaciones", donde cada una de ellas viene "después" de la antecedente, no sólo lógica sino también temporalmente.

Por supuesto la duración de cada operación no está expresada y ni siquiera se hacen hipótesis sobre su magnitud relativa.

Pasemos ahora a describir circunstanciadamente el Gráfico IX.

Se comienza esquematizando el problema que se intenta resolver a través de la acción de cambio organizacional. En nuestro caso (pero

ésto es válido para cualquier organización) se trata de lograr ciertos resultados y/o satisfacer ciertas necesidades (maximizando para ello la eficacia o efectividad de la organización), haciéndolo a los menores costos posibles (maximizando su eficiencia).

Para resolver este problema hemos realizado en el IPV (pero nos parece que el enfoque es válido para cualquier otra organización) un extenso análisis contextual en el cual, considerando a la organización como sistema abierto, hemos explicitado las actividades que realiza, las necesidades a cuya satisfacción están orientadas (señalando las in congruencias que aparecen entre unas y otras). También identificamos a los diferentes actores concernidos, poniendo en evidencia los objetivos (necesidades en el caso de la CC) implícitos y explícitos que persiguen, y señalando y describiendo las interacciones que los vinculan (y nos permiten hablar de "sistema").

Este análisis contextual es el que nos permitió responder fundamentalmente a la pregunta clave por la que nos parece debe comenzar el diseño de toda acción de cambio organizacional bien concebida Existe o no, entre los diferentes actores concernidos, un consenso generalizado acerca del contenido y límites del área operativa de la organización? Si la respuesta hubiera sido afirmativa (como ciertamente hubiera sucedido si en vez del IPV nos hubiera tocado revisar el funcionamiento de la Policía de la Provincia; o como probablemente sea el caso cuando nos toque actuar en la Dirección Provincial del Agua), el paso siguiente hubiera sido el "diseño e implementación de un programa de Reforma Administrativa", global, en este caso, puesto que comprendería el conjunto de actividades de la organización. Se hubieran utilizado con ese propósito las técnicas de Organización y Métodos (especificación de objetivos, definición de funciones y de las actividades que permiten cumplirlas, descomposición de estas últimas en tareas, normación de unas y otras en Manuales de Funciones y Procedimientos, clasificación de cargos, etc.) las que se hubieran complementado realizando el estudio de los recursos necesarios (materiales y humanos) y el balance de los disponibles. Esto hubiera llevado a identificar carencias y a proponer acciones para superarlas (adquisiciones, incorporaciones, entrenamiento y capacitación del personal, etc.).

En caso de que la Reforma Administrativa Global hubiera sido correctamente diseñada y bien implementada el circuito se hubiera cerrado cumplimentando el propósito inicial.

Ya hemos visto que en el IPV las cosas no se presentan así, pues to que la inexistencia de una política nacional y regional de vivienda, explícita, operativa y viable, sobre la que exista consenso social, tiene como consecuencia que tampoco para el IPV exista consenso acerca de cuál es su área operativa. (10)

En este momento corresponde plantearse una segunda pregunta, igualmente crucial: puede llegar a obtenerse?, es decir, es posible imaginar una situación verosímil en la que entre los diferentes actores concernidos exista un acuerdo básico acerca de qué es lo que debe hacer y qué es lo que no debe hacer la organización?

Si la respuesta fuera negativa (cualquiera sea la causa: divergencias o contradicciones insuperables entre los objetivos de los diferentes actores concernidos, carencia irremediable de ciertos recursos políticos, etc), NO HABRIA SOLUCION, y, mucho menos, solución administrativa.

En nuestro caso la respuesta es afirmativa. Existe, nos parece, un estado final deseable donde el acuerdo básico de los actores sobre el área operativa del IPV se hace posible y deviene una realidad. Pero no puede llegarse a él mágicamente sino a través de una etapa transitoria, de duración imprevisible, que es la que nos ocupa. Sobre su contenido cabe decir, en primer lugar, que ya no se trata de una Reforma Administrativa Global, sino ALGO MAS: se hace necesaria la REFORMULACION DEL ROL INSTITUCIONAL DEL IPV.

Cómo lograr esa reformulación? Aquí debe tomarse en cuenta la forma de inserción y las modalidades de influencia del agente de cambio, reformador administrativo, o como se prefiera llamarlo. Es decir si está dentro o fuera de la repartición y si las variables instrumentales que controla (y puede por lo tanto modificar) son internas o externas a la organización.

Analicemos primero el segundo caso, es decir cuando el reformador está ubicado fuera de la organización y puede influir solamente sobre las variables instrumentales contextuales.

Sería la situación en que nos hubiéramos encontrado si nuestro comitente, en vez de ser el C.F.I. actuando a pedido del Gobierno de la Provincia de Catamarca, hubiera sido la Subsecretaría de Estado de Vivienda actuando autónomamente.

Supongamos por un momento que la S.S.E.V., preocupada por el deterioro y la ineficiencia del IPV de Catamarca nos hubiera confiado la misma tarea que estamos realizando, y que hubiéramos realizado, con idéntico enfoque, un análisis contextual conducente a un similar diagnóstico preliminar, incluyendo la puesta en evidencia de la necesidad de poner en marcha acciones experimentales tendientes a definir operativas más adecuadas para la satisfacción de las necesidades específicas de la población catamarqueña.

Decimos que sería necesario seguir una ESTRATEGIA EXOGENA de cambio organizacional, consistente en acciones ejercidas sobre las variables instrumentales contextuales.

Estas acciones pueden consistir tanto en la formulación de directivas, como en la modificación de parámetros (en sentido amplio). Por ejemplo, podrían asignarse fondos sin cargo de reintegro al IPV para que efectúe las acciones experimentales ajustadas o no a lineamientos que se le impartan, podría prestársele asistencia técnica con ese objeto, podrían abrirse líneas de crédito especiales en mejores condiciones que las habituales con ese propósito, podría condicionarse, llegado el caso, el acceso del IPV y de las operatorias "convencio

nales" a su reorientación hacia los "no convencionales", etc.etc.

Estas acciones, por supuesto, pueden resultar exitosas o no. Si fracasaran, es decir si el conjunto de incentivos y presiones (incluyendo entre estas últimas sanciones, o amenazas de sanciones) no tuviera resultado y el IPV se negara a cambiar, o no pudiera hacerlo por razones internas o externas de otro tipo, (11) podría llegarse a la conclusión siguiente: NO HAY SOLUCION SIN CAMBIO DE ESTRATEGIA, es decir sin poner en marcha también acciones sobre las variables internas de la organización, o sobre las otras variables contextuales.

Aquí se producen, o pueden producirse, dos tipos de consecuencias, la primera de las cuales tiene una probabilidad muy alta de presentarse. Nos referimos a la pérdida de legitimidad básica de la actividad de la organización respecto de los actores del contexto, sobre todo aquéllos que han protagonizado la iniciativa de inducir cambios organizacionales. Es de prever que éstos retiren su apoyo aún para el tipo de actividades que se estaban realizando, lo cual, si dicho apoyo es esencial para la prosecución de éstas, como en nuestro hipotético caso, puede provocar una seria crisis y aún comprometer la supervivencia misma de la organización. Esta posibilidad puede resultar muy peligrosa, sobre todo si la falta de éxito de la estrategia de cambio exógena no se explica por resistencias internas sino por otras restricciones contextuales (12), o bien cuando la falta de éxito es más aparente que real, como sería el caso en que las modificaciones requeridas necesitan un lapso de maduración considerable y se las estimase inexistentes cuando en realidad pudieran estar en plena y exitosa gestación.

La segunda consecuencia, puede presentarse cuando el fracaso de la estrategia exógena, sobre todo si va unida al fracaso de otros intentos realizados por los actores y/o por la misma organización, lleva a replantearse si se puede o no lograr el consenso que mencionamos al comienzo y la respuesta es negativa. En ese caso la reformulación del rol institucional puede considerarse fracasada y lo más probable es que se abandone el intento.

Supongamos ahora que las acciones correspondientes a la estrategia exógena resulten exitosas. En nuestro caso hipotético sucedería así cuando el IPV logre, a través de la ejecución de acciones experimentales, definir nuevas actividades o mecanismos operativos que le permitan satisfacer mejor las necesidades concretas de la CC satisfaciendo así las expectativas de los iniciadores (externos) del proceso de cambio organizacional.

Se producirá entonces una modificación de comportamientos (dentro y fuera de la organización -surgirán apoyos, disminuirán resistencias, etc.-) y de las reglas de juego vigentes (internas de la organización y entre ésta y los demás actores del contexto). Como resultado de estas modificaciones será posible que se cree y consolide el consenso generalizado sobre el contenido y límites del área operativa del IPV que nos proponíamos obtener. Recién entonces, cuando esté clara y

consensualmente definido qué es lo que debe y lo que no debe hacer el IPV será posible y eventualmente necesario realizar la Reforma Administrativa Global de nuestra organización, y si ésta fuese bien concebida y correctamente implementada el circuito volvería a cerrarse cumplimentando nuestro propósito original.

Paralelamente tendrían lugar efectos inducidos por el éxito de la estrategia exógena sobre las variables internas de la organización. Consistirían esencialmente en la internalización de las orientaciones que determinaron las acciones externas y en la legitimación de las directivas recibidas desde el contexto, y aún de las presiones ejercidas por éste. Una y otra (internalización y legitimación) favorecerían la adecuación interna a las modificaciones de comportamientos y reglas de juego que se hubieran producido.

Volvamos ahora a nuestra opción en materia de estrategia, suponiendo que el agente de cambio o reformador administrativo está ubicado dentro de la organización y sólo tiene acceso a las variables internas que son las únicas que puede modificar. Es precisamente nuestro caso en el IPV por lo cual referiremos a él nuestra explicación del gráfico.

Decimos que en este caso corresponde aplicar una ESTRATEGIA ENDOGENA, consistente en acciones ejercidas sobre las variables instrumentales internas (esencialmente organizacionales).

Considerando el contenido de dichas acciones nos parece que pueden clasificárselas sin dificultad en dos grandes categorías; una de éstas incluye a las de ejecución ineludible (puesto que precisamente es a partir y a través de ellas como puede lograrse la reformulación del rol institucional), mientras que las correspondientes a la otra, si bien son útiles y pueden tener un efecto coadyuvante para el logro del objetivo principal (y por lo tanto resulta conveniente ejecutarlas, o por lo menos tomarlas en cuenta), de ningún modo pueden substituir a las primeras.

Consideremos ahora estas últimas. En su conjunto constituyen ALGO MENOS que una reforma administrativa global, puesto que no conciernen a todas las actividades que la organización está desarrollando, sino sólo a aquéllas que previsiblemente y en condiciones aproximadamente similares seguirán ejecutándose en el futuro. Al denominarlas "Reforma Administrativa Parcial" hemos querido significar tanto el hecho de excluir de su alcance ciertas funciones (o actividades) y las áreas operativas que las desempeñan, como el que se las debe efectuar con las mismas técnicas que hemos visto para el caso en que fuera global (Organización y Métodos, asignación y reasignación de recursos, etc.)

La realización exitosa de esta Reforma Administrativa Parcial tiene por lo menos tres tipos de efectos favorables:

a) Aumenta la racionalidad interna de la organización y permite que por lo menos los objetivos y metas sobre los que existe consenso

se logren con efectividad y eficiencia mayores.

b) Mejora de la evaluación que el contexto efectúa de la capacidad operativa de la repartición y posibilita así el surgimiento de ciertas expectativas externas favorables.

c) El incremento de eficiencia, coeteris paribus, libera recursos (financieros y/o materiales y/o humanos) que pueden resultar útiles y aún decisivos para la realización del otro tipo de acciones más directamente vinculadas con la reformulación del rol institucional.

A estas razones se agrega en nuestro caso particular, para incluir acciones de este tipo la circunstancia de que están previstas y especificadas con detalle en la metodología. En la medida en que efectivamente sea oportuno, necesario y conveniente diseñarlas e implementarlas, realizamos esa tarea. Corresponde puntualizar aquí cuáles han sido los criterios generales que nos han guiado:

A. Para llegar al grado máximo de detalle (redes descriptivas y manuales), deben cumplimentarse cuatro requisitos:

Primero (derivado del análisis contextual): debe existir consenso, aunque sea precario, entre los actores concernidos, acerca del contenido y modalidad de ejecución de la función o actividad.

Segundo (verificable in-situ al ejecutar el análisis organizacional): debe tratarse de una función o actividad directamente vinculada al cumplimiento de los objetivos operativos inmediatos actuales, y por lo tanto en plena y activa ejecución, de modo que existan experiencias, y experiencia institucional, acerca de sus características y contenido sustantivo.

Tercero (relativo a la naturaleza intrínseca de la función o actividad): debe tratarse de funciones o actividades normables, aceptando para el caso las definiciones corrientes.

Cuarto (vinculado a la modificación del régimen institucional que proponemos, restableciendo la autarquía) (13): el paso del régimen centralizado al autárquico no debe provocar alteraciones significativas en los mecanismos operativos vigentes, pues en ese caso dejaría de cumplirse el requisito segundo ("experiencia institucional" en la ejecución de la función o actividad correspondiente) (14).

B. Cuando alguno de estos requisitos no se cumple hemos realizado el diseño esquemático de la función o actividad y no hemos ido más lejos. No obstante, en el caso de las dos áreas operativas novedosas que hemos introducido en la estructura funcional éstas han recibido tratamiento diferente. La División Control Operativo, embrión del futuro Departamento de Promoción y Coordinación General (nombre con que designamos en el Estado Final Deseable al área operativa que tendrá a su cargo el conjunto de tareas que denominábamos en anteriores

trabajos como Gestión de Inversiones), es examinada y descrita con bastante detalle aunque, como no cumple el requisito segundo, (ver más arriba), no se han elaborado manuales para ella. En cambio para la División Investigación y Experimentación, dependiente del Departamento Técnico, a cuyo cargo quedarán las acciones experimentales que provocarán (y harán posible), en caso de tener éxito, la innovación administrativa perseguida, no hemos ido más allá de una muy ligera caracterización de su cometido. Damos más adelante las razones que nos deciden a proceder así.

Hay por último algunas actividades que pueden realizarse utilizando el Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos que ha adquirido la Provincia y cuya instalación se encuentra en avanzado estado de ejecución. Para ellas hemos diseñado los correspondientes Sistemas.

Recordemos, para concluir con lo relativo a nuestra versión, adaptada al IPV, de la Reforma Administrativa Parcial, que para algunas de las actividades ya habíamos diseñado Manuales de Procedimientos provisorios en las etapas iniciales del trabajo. En efecto, no nos limitamos en ellas a colaborar para superar la difícil situación coyuntural, sino que, en la medida de lo posible, fuimos introduciendo ajustes puntuales y rediseñando procedimientos, en forma de recoger experiencia y lograr progresos acumulativos.

Pasemos ahora a las acciones de innovación, que son aquéllas de cuyo éxito depende la reformulación del rol institucional, a través de lo que hemos llamado en el Gráfico IX MUTACION ADMINISTRATIVA (y que tiene, por supuesto, alcances mayores que una mera Reforma). Su objetivo es, en última instancia, lograr mínimos aceptables de consenso entre los diferentes actores concernidos, acerca del contenido y límites del área operativa de la organización: sea a través del abandono de actividades conflictivas, de la incorporación de actividades inexistentes orientadas a satisfacer las necesidades, o simplemente las expectativas del contexto, o bien la modificación o reorientación de actividades ya existentes pero sobre las cuales no existe consenso en su modalidad actual.

La definición del contenido y naturaleza de estas acciones, así como la determinación de las áreas operativas que las tomarán a su cargo, sólo pueden efectuarse partiendo del análisis contextual que considerábamos primer paso obligado de toda iniciativa de cambio organizacional pues es únicamente "saliendo" de la organización y tomando en cuenta las interacciones entre ésta y su contexto, como pueden identificarse los problemas y poner en claro con qué orientaciones habría que abordar su solución.

Es legítimo afirmar que la mutación administrativa se centra en la innovación, gira sobre la innovación y, en última instancia, sólo es innovación, es decir creación de cosas (órganos y/o actividades) diferentes a los conocidos y por lo tanto necesariamente desconocidos. Un corolario de lo dicho es que el resultado que persigue la innovación no puede describirse con detalle a priori y mucho menos normarse.

En cuanto a la forma de lograr la innovación nos parece que la más adecuada es iniciar la ejecución de acciones experimentales que, al mismo tiempo que acotan los riesgos (15), permiten ir ensayando y reelaborando sobre la marcha y a partir de los hechos, las modalidades operativas y las estructuras administrativas más adecuadas para que la organización asuma sus nuevos roles. No hay recetas precisas de validez universal, que nos indiquen cuáles deben ser esas acciones ni cómo hacerlas. Tampoco puede haberlas pues para cada caso particular problemas y soluciones serán distintos. Pero pueden indicarse algunas orientaciones que nos parecen útiles:

- A) Las acciones experimentales deben definirse y diseñarse a partir de los problemas que se intenta resolver, y no a partir de una exploración indiscriminada del universo de las acciones posibles, es decir de todo "lo que podría hacerse si..."
- B) El éxito depende de la existencia de un mínimo de flexibilidad en la organización, porque no se experimenta para "hacer mejor" ni para "consolidar" sino para "hacer otras cosas" y para "innovar", es decir para cambiar, y será tanto más difícil cambiar cuanto más rígido sea el sujeto del cambio.
- C) Deberá tomarse muy en cuenta en la estrategia y en la táctica que se sigan, que las actividades innovadoras son muy vulnerables y además vulnerabilizan a la organización en su conjunto.

Pero todo esto que acabamos de decir tal vez pueda visualizarse y comprenderse mejor si, en vez de seguir razonando en abstracto, analizamos nuestro problema concreto en el IPV y las orientaciones que nos parecen apropiadas para encararlo.

Los dos problemas básicos del IPV nos parece que son los siguientes:

- Las actividades que cuentan con financiación externa (únicas que por ahora puede afrontar) y que ejecuta con éxito discutible no son adecuadas para satisfacer las necesidades insatisfechas y difundirlas de la comunidad.

- Las características de la sociedad catamarqueña son tales que dificultan y entorpecen que las necesidades insatisfechas se expresen y traduzcan como demandas articuladas.

Las acciones que proponemos están orientadas a resolver no simultánea pero si concurrentemente, ambos problemas. Analicemos cada uno por separado.

Al estudiar las necesidades insatisfechas existentes en Catamarca en materia de vivienda, hemos podido conocer, por lo menos aproximadamente, tanto su naturaleza como su localización espacial. Ello nos ha servido para definir cuáles debían ser las tres áreas operativas en las que el IPV desarrollase su actividad futura. Sólo en una de ellas (la que denominamos "convencional" y que consiste en la construcción

de "barrios" de "viviendas-tipo") se estaban desarrollando actividades, aprovechando el financiamiento externo, (y estamos tentados de afirmar que solamente en razón de su existencia). En las otras dos (renovación urbana y vivienda rural) no se hacía nada y, lo que es peor, ni había fondos disponibles (a través de operatorias acordadas con las fuentes de financiamiento externo), ni se sabía cómo hacerlo.

Veámos ahora en qué forma atacamos este problema. Por de pronto el análisis contextual realizado nos permite saber las líneas generales de lo que hay que hacer:

- En materia de operaciones convencionales debe desplazarse su localización de la ciudad capital a los núcleos poblados medianos y pequeños del interior, buscando a través de ellos influir en la estructuración de una red urbana más adecuada a las necesidades catamarqueñas. Ello exige definir criterios de localización por ahora inexistentes, y eso a su vez requiere acopio y elaboración creativa de datos (disponibles o no), es decir INVESTIGACION. Las operaciones convencionales pueden además mejorarse a través de una mejor adecuación de los proyectos tipos y de las técnicas constructivas a las características del medio ambiente, y ese también es un problema de INVESTIGACION. Puede por último ganarse en eficiencia al ejecutarlas, y ese es un problema de REFORMA ADMINISTRATIVA PARCIAL.

- En cuanto a vivienda rural hay un problema, que es la búsqueda de fuentes de financiamiento para construirlas o mejorarlas. Pero más grave, en rigor preexistente y condicionante, es el problema de definir qué se puede hacer en la materia considerando los datos del contexto: insolvencia de los adjudicatorios, irregularidad generalizada o precariedad del régimen de tenencia de las viviendas existentes, prioridad de los problemas sanitarios (sobre todo tomando en cuenta que se trata de una zona chagásica), costo de oportunidad cuasi-nulo de la mano de obra de los titulares (por lo menos durante largos períodos del año), bajo nivel de capacitación de los mismos, etc., etc. Aquí estamos, evidentemente, en el caso típico en que es preciso la EXPERIMENTACION. Hay que ensayar diferentes soluciones combinando en forma diferente los factores intervinientes y aún haciendo jugar roles a actores que no hemos mencionado todavía (iglesia, municipalidad, asociaciones voluntarias, etc.). Sin duda es de esperar que fracasen muchas de estas experiencias, pero sólo a través de ellas podrá encontrarse, si es que existen, las formas de resolver el problema, las cuales, una vez mejor definidas y consolidadas, permitirán diseñar las operatorias cuya aprobación se solicitará a las fuentes de financiamiento externo. Mientras no haya experiencias exitosas que exhibir, en cambio, resultará prácticamente inútil efectuar gestiones en busca de fondos para la vivienda rural. Al mismo tiempo habrá que tomar en cuenta que serán mayores las posibilidades de éxito en la gestión de fondos para operaciones no convencionales cuando la repartición ejecuta eficientemente las convencionales, y hay consenso sobre ello en el contexto.

- En lo referente a renovación urbana sucede lo mismo. Los innúmeros problemas de implementación no pueden resolverse sino a través

del ensayo y del error aprovechado corrigiéndolo. Una ventaja en este caso es que puede descontarse un mayor poder adquisitivo de los eventuales adjudicatarios para afrontar las obligaciones que contraigan a raíz de la renovación urbana.

Es a partir de este análisis que hemos diseñado nuestra estrategia para resolver el primer problema en la forma siguiente:

1) La Reforma Administrativa Parcial nos permitirá mejorar la eficiencia de la repartición en su modalidad operativa actual. Ello nos permitirá mejorar la imagen externa del IPV, especialmente ante el resto de la administración provincial y ante las instancias nacionales de la SSEV de la Nación y, al mismo tiempo, liberará ciertos recursos que podrán aplicarse a las nuevas actividades experimentales.

2) Para realizar las actividades innovadoras hemos previsto la creación de una nueva modalidad operativa, la División de Investigación y Experimentación, en relación de dependencia jerárquica del Departamento Técnico pero a la que prevemos en sus etapas iniciales funcionando muy estrechamente vinculada a la Presidencia del organismo. Sobre ella descansa el peso esencial de la tarea de posibilitar la mutación administrativa que reformule el rol institucional a través, en este caso, de la incorporación exitosa de actividades nuevas que satisfagan las necesidades concretas de la CC. Su rol es, sucintamente, tomar a su cargo los problemas sin resolver, estudiarlos y entenderlos, buscar soluciones (ideando soluciones, si es preciso), diseñar actividades (o acciones), para implementarlas, asumir la responsabilidad de su ejecución, pero no ejecutarlas directamente, pues no debe crecer más allá de un muy pequeño grupo de discusión y análisis. Por es que debe estar en relación funcional y dentro de la misma área que las Divisiones de Estudios y Proyectos y la de Construcciones, que son las que deben retener la capacidad operativa. No obstante la responsabilidad de la conducción de las acciones experimentales debe quedar a cargo de los "padres de la criatura", es decir de la División de Investigación y Experimentación. Los inevitables conflictos que esta situación deliberadamente ambigua provoque, los resolvemos, o pretendemos resolver, colocando a la División Investigación y Experimentación bajo la dependencia jerárquica del Jefe de Departamento Técnico y confiando al Presidente la responsabilidad y la animación del programa de Reforma Administrativa (latu sensu).

En esta forma suponemos que la mayoría de los conflictos (que se referirán a aspectos operativos y serán triviales) serán resueltos por el Jefe del Departamento Técnico en favor de las áreas operativas (que son las que suelen tener razón en estos casos, además de aportar el mayor esfuerzo o por lo menos el menos gratificante), pero también, en caso de incompreensión u obstrucción sistemática de las áreas operativas, que comprometan la idea misma de la acción innovadora, la División de Investigación y Experimentación tendrá abiertos canales de comunicación informales pero institucionales para llevar el problema a la Presidencia y solicitar su arbitraje.

3) Logrado su objetivo y resueltos los problemas actuales (los referidos a la incongruencia entre actividades del IPV y necesidades de la CC), es decir llegados al Estado Final Deseable, la División de Investigación y Experimentación está llamada a desaparecer y sus funciones residuales y rutinarias a ser absorbidas por otras áreas operativas.

Pasemos ahora al segundo problema básico: la dificultad existente en Catamarca para que las necesidades insatisfechas en materia de vivienda se expresen en forma de demandas articuladas.

El señalado no es un problema "del IPV" sino "de la sociedad catamarqueña", tal como es y seguirá siendo durante un lapso no previsible. Pero el problema repercute "sobre" el IPV y además lo que ésta ha ga o de de hacer contribuye a plantearlo o replantearlo. En todo caso no se puede esperar a que lleguen soluciones espontáneas. Aceptado que deba afrontarse e intentar resolver el problema, hay que hacerlo desarrollando una actividad que forma parte de la "Gestión de Inversiones" (16).

Ahora bien, a partir de nuestra experiencia concreta en el IPV, y del conocimiento directo que hemos adquirido sobre los recursos humanos inmediatamente disponibles, hemos llegado a una conclusión: la creación inmediata del área operativa "Gestión de Inversiones" es coyunturalmente inviabile. No están disponibles no se pueden improvisar quienes puedan hacerse cargo de esa tarea con el sentido gerencial que queremos imprimirle.

En efecto, mientras el rol no esté definido nos parece arriesgado que sea asumido por un profesional universitario (17) (tomando en cuenta los comportamientos que observamos en el medio administrativo catamarqueño). Por otra parte dudamos que en Catamarca pueda reconocérsele de inmediato a quien carezca de esos títulos, aunque posea co nocimientos y competencia suficientes, la capacidad y atribuciones re queridas para cumplir ese rol.

Por consiguiente creemos que habrá que proceder informalmente, tratando de lograr en forma paulatina un reconocimiento generalizado de la idoneidad del titular en el desempeño concreto de una tarea reconocida como necesaria.

Hay más, mientras las nuevas actividades y modalidades operativas no se hayan definido y esté demostrada su viabilidad a través de la realización exitosa de las acciones experimentales descritas prece dentemente, la creación del rol de Gestor de Inversiones (o Jefe del Departamento de Promoción y Coordinación General, como hemos decidido llamarlo una vez llegados al Estado Final Deseable), resulta incongruente con nuestro enfoque teórico general y además contraproducente. En efecto, como el contenido del conjunto de actividades que debe pro mover y coordinar, no está definido ni se tiene "experiencia organiza cional" sobre parte de ellas, sus funciones no pueden definirse sino simbólicamente, lo que sería contradictorio con los criterios que he-

mos expuesto. Pero además, la creación del área operativa Gestión de Inversiones resultaría contraproducente para el logro del objetivo básico perseguido (la reformulación del rol institucional): al tener funciones sólo formales, el eventual titular trataría de reducir su área de incertidumbre, y para ello acabaría convirtiéndose en el peor enemigo de la innovación, ya que siempre es relativamente fácil promover y coordinar lo conocido y muy difícil lo por conocer.

Por todo ello nos parece prudente, en la etapa de transición comenzar introduciendo actividades menos ambiciosas pero igualmente necesarias que denominamos Control Operativo y asignamos a una unidad administrativa nueva con categoría de División. La hemos colocado en relación de dependencia jerárquica de la Presidencia. Cabe sobre ella efectuar algunas observaciones:

- Está concebida para asistir directamente a la Presidencia en dos aspectos importantes pero subordinados:

- a) Efectuar el seguimiento cronológico de las operaciones y actividades definidas en otros niveles, informando a la Presidencia sobre las divergencias entre desarrollos reales y previsiones.
- b) Iniciar y llevar adelante las primeras negociaciones con los demás organismos provinciales (técnicos o no), que intervienen en los proyectos de vivienda, llegando hasta la elaboración de borradores de convenios.

- Porque cumple funciones subordinadas y para disminuir las posibilidades de conflicto con otras áreas, especialmente la Técnica, es que tiene la jerarquía de División y depende directamente, sin niveles intermedios, de la Presidencia. Podrá así efectuar el seguimiento, (de plazos y no sustantivo, pues no se trata de supervisión), sobre la actividad de todas las unidades de la repartición.

- Tiene asignada la responsabilidad de la elaboración de los Indicadores de Gestión, lo cual, para esta función limitada, la coloca en relación funcional simétrica (y aún con la iniciativa en sus manos) con las áreas técnica y contable.

- Al "seguir" el cumplimiento temporal de programas y proyectos tiene asignada, implícitamente e informalmente, una misión de animación del conjunto de actividades de la repartición y puede realizarla sin riesgo de conflictos graves, puesto que no está autorizada a discutir aspectos sustantivos ni puede hacer otra cosa que informar a la Presidencia.

- Entendemos que están disponibles en el IPV los recursos humanos capaces de llevar adelante esta tarea. Sobre ellos deberemos realizar un esfuerzo de capacitación especial, pues están llamados a ser con el correr del tiempo, y siempre que tengan (y tengamos) éxito, los responsables del futuro Departamento de Promoción y Coordinación General, cuyo rol habrán contribuido a definir y hacer reconocer, interna y externamente.

A la inversa de la División Investigación y Experimentación, llamada a desaparecer una vez que haya tenido éxito, pasando su personal y funciones residuales a integrar la actual División Proyectos (que pasaría a llamarse Estudios y Proyectos), la División de Control Operativo, si logra sus actuales objetivos, está destinada a crecer y consolidarse, adquiriendo un rol cada vez más gerencial, que permitirá ir asumiendo a su titular buena parte de la agobiadora tarea que hoy recae sobre el Director (Presidente una vez aprobada la autarquía). Conviene en ese momento colocarla en igual nivel jerárquico que los otros Departamentos previstos (el Técnico, que conservará su jerarquía actual el Administrativo-Contable, que unificará, cuando el volumen de operaciones lo justifique, a las actuales Divisiones Contable y de Despacho).

Las otras modificaciones introducidas al organigrama actual son menores y consisten en la especificación y reubicación de roles que ya se desempeñan, tratando por lo general de adecuar las categorías y jerarquías formales a la realidad observada:

a) Se crea la División Construcciones, que subsume las funciones mal definidas del actual Inspector General (cargo que no existe en presupuesto y está desempeñado por un profesional contratado) con otras que por ahora ejerce la Jefatura del Departamento Técnico.

b) Se crea la División Proyectos, en condiciones parecidas.

c) Se crea la División Contable para terminar con la ficción del actual Departamento Financiación y Contabilidad, que ni tiene funciones bien definidas ni recibe el tratamiento presupuestario que corresponde a su designación formal, ni tiene por el momento un volumen de trabajo que justifique su existencia.

d) Se crea la División Despacho, que corresponde mejor a la naturaleza y características de las funciones que en la actualidad ejerce formalmente denominada Secretaría General a la que preferimos hacer desaparecer pues no le encontramos inserción funcional en ninguna de las etapas analizadas (estado actual, etapa de transición y estado final deseable).

e) A partir de la opción realizada en favor del régimen autárquico se crean varios organismos (Consejo Asesor, Asesoría Jurídica). Sobre ello nos extendemos más adelante al considerar el tema.

Las demás modificaciones y ajustes se refieren a detalles de menor importancia.

Este conjunto de acciones de innovación y de reforma administrativa parcial puede, y así lo esperamos, resultar exitoso, pero también puede fracasar, es decir no traducirse en el logro de un consenso aceptable sobre el área operativa de la organización aún cuando pudieran haberse logrado mayores índices de eficiencia en el conjunto de las actividades realizadas. En este último caso los problemas existentes permanecerán sin resolver y decrecerán las expectativas (internas

y externas) de encontrarles solución ENDOGENA, (es decir, sin un cambio de estrategia que incorpore acciones sobre las variables contextuales). De no ser posible este cambio es de prever un deterioro progresivo con pérdida de legitimidad, que puede terminar en crisis y comprometer la supervivencia institucional. Si tuvieran éxito, en cambio, habríamos llegado a concretar la MUTACION ADMINISTRATIVA que nos proponíamos (la misma repartición "haciendo" cosas diferentes y por lo tanto "siendo" distinta); a través de ella se habría reformulado el rol institucional en forma de hacer posible el consenso sobre el área operativa de la organización. Este sería el momento en que una Reforma Administrativa Global se hace posible y tal vez necesaria. Su correcto diseño e implementación nos permitiría cerrar nuevamente el círculo cumplimentando nuestro propósito inicial.

Corresponde aclarar que nuestra tarea llega nada más que al diseño y colaboración en la implementación, tanto de las acciones innovadoras como de la Reforma Administrativa Parcial. No sabemos, ni lo sabremos por un tiempo, si tendremos o no éxito en la tarea de reformular el rol institucional del IPV y ello depende sólo en parte de nosotros.

Nos quedan ahora por comentar los efectos inducidos por un éxito eventual. Consisten esencialmente en la legitimación básica de la actividad de la organización ante los actores del contexto. Estos están "por fin de acuerdo" con lo que ésta hace y con la forma en que lo hace y por lo tanto es de suponer que le prestan "apoyo político" y que así será posible un incremento sensible en la efectividad de la misma.

Al considerar los efectos inducidos debe notarse que éstos son posibles y se manifiestan justamente porque la organización funciona dentro de un SISTEMA, es decir de "un conjunto de componentes relacionados entre sí que participan en transacciones con un medio (18) por lo tanto las acciones ejercidas sobre las variables internas repercuten, a través de las relaciones que las vinculan, sobre las variables externas, y viceversa.

Esta última observación no es trivial, pues nos permite imaginar una estrategia de cambio mejor que la que estamos siguiendo y proponiendo, constreñidos por las características particulares de nuestra inserción en el sistema que queremos modificar. En efecto, supongamos por un instante que la voluntad de cambio (o la necesidad de cambiar) existe o es percibida simultáneamente dentro de la organización y fuera de la misma, entre los actores del contexto que interactúan con ella y pueden influir sobre ella. Resultaría perfectamente posible la iniciación simultánea (y aún mejor coordinada) de acciones sobre ambos tipos de variables, con lo cual los esfuerzos, al apoyarse mutuamente y resultar congruentes, tendrían mayores probabilidades de éxito que si fueran ejecutados aislada o aún sucesivamente.

Al reconocer que ésta no es nuestra situación actual dejamos planteada la importancia y utilidad que tendría, para el éxito de la acción experimental iniciada, una participación activa e interesada de las autoridades de la SSEV en ella. No somos nosotros quienes de

biéramos requerirla, pero nos parece altamente recomendable que tanto las autoridades provinciales como las del mismo Consejo inicien gestiones en tal sentido.

Hemos dejado para el final referirnos al problema de la vulnerabilidad, inherente a todo proceso de cambio, y al requisito de flexibilidad organizacional. No tenemos una respuesta válida en abstracto y para la generalidad de las situaciones. Tampoco es nuestra pretensión resolver todos los problemas que puedan plantearse al reformador o "re-formulador" administrativo. Simplemente hemos buscado una solución a nuestro problema particular a través de un régimen autárquico con características específicas que presentamos más adelante.

Pero antes de tratar con más detalle los fundamentos y modalidades de nuestra propuesta de autarquía permítasenos reconocer que no es imaginable aceptar ni propiciar que toda reformulación del rol institucional de un organismo del Estado deba necesariamente pasar por el régimen de autarquía. He aquí planteado, y así lo dejamos, un desafío a la creatividad de los reformadores.

5.2 Criterios para el establecimiento de un Régimen Autárquico para el Instituto Provincial de la Vivienda

5.2.1 Antecedentes a considerarse

La Ley 1670/55 crea el Instituto Provincial de la Vivienda con el carácter de órgano centralizado de la Administración. La Ley 2154, sancionada en marzo de 1965, otorga autarquía al Instituto y establece que mantendrá sus relaciones con el Ejecutivo Provincial a través del Ministerio de Hacienda, Economía y Obras Públicas. La Ley de Presupuestos correspondiente al año 1969 incluye al Instituto como "Dirección" dentro de los cuadros del citado Ministerio. Un Decreto de agosto de 1971 dispone que la misma pase a depender del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia.

Estos antecedentes ya han sido señalados en informes anteriores, razón por la cual se omite mencionar las distintas circunstancias que dieron motivo a los sucesivos cambios que se operaron, en cuanto a la situación y encuadre del Instituto dentro de la órbita de la Administración Provincial.

Cabe señalar, sin embargo, un hecho que caracteriza a todo el proceso que ha cumplido el órgano a partir de su creación por Ley 1670 en 1955. Los sucesivos cambios que se han producido, tanto en cuanto hace a su status de órgano centralizado desde 1955 hasta 1965 y desde 1969 hasta la fecha, como en la calidad de ente descentralizado desde 1965 hasta 1969, no determinaron modificaciones substanciales en lo que hace al funcionamiento del Instituto. Tampoco se observa que éstas se hayan producido como resultado de cambios en la dependencia del organismo en el lapso señalado.

Las modificaciones que se operaron en lo formal no se tradujeron o produjeron efectos en el funcionamiento real. Es obvio que la sanción de la ley de autarquía en 1965 permitió que el Instituto contara con fondos propios, pero la poca importancia de éstos y lo limitado del a poyo provincial en lo que hace a la provisión de recursos, no resultaron en mayores disponibilidades que posibilitaran acrecentar la capacidad operativa del mismo.

El artículo 5 de la citada Ley 2154 determina la creación de un Directorio, pero éste nunca llegó a formarse de acuerdo a las previsio nes legales y consecuentemente no cumplió tampoco con las funciones y rol que la ley le otorgaba. Lo mismo ocurrió respecto a los cuadros administrativos y técnicos incluidos en el organigrama resultante de la letra del instrumento legal por el cual el órgano adquirió autarquía.

Desde que el Instituto volvió a su condición de ente centralizado conserva el mismo plantel y cumple las mismas funciones que ejercía en su condición anterior. Mantiene la función contable referida a sus operaciones, inspecciona obras, aprueba y paga certificados. Podría decirse que todo puede limitarse a que en la situación actual, sus actos dependen de que sean refrendados por el nivel superior o no. Pero no se trata de otra cosa que una cuestión de mero trámite que no atañe al funcionamiento real del órgano. Cuando éste gozaba de autarquía, la que podría definirse de "autarquía restringida", también sujetaba sus decisiones a la aprobación de niveles superiores en razón y como resultado de la absoluta dependencia a la que estaba sujeta, como ya se ha dicho, debido a una crónica falta de recursos para el cumplimiento de sus objetivos. A esto puede agregarse el juego de intereses y otros factores externos de la Repartición.

En lo que hace a objetivos cabe señalar que los fijados por la Ley 2154 no difieren de los ya previstos por la Ley de Creación 1670/55. Esto indica que con la autarquía no se buscaba una ampliación de objetivos, sino que formalmente se cambió el status, persiguiendo una mayor eficiencia en el cumplimiento de objetivos ya determinados en la Ley de creación. Salvo algunos logros muy particulares de poca relevancia, esa eficiencia no se alcanzó por las razones ya señaladas en párrafos anteriores.

Ya se ha emitido juicio respecto a la falla jurídica que implica derogar "tácitamente" y en forma incidental la autarquía del Instituto, a través de una Ley Anual de Presupuesto. Se decía que en rigor no sólo es discutible la pérdida de la autarquía otorgada por Ley 2154, sino que nos inclinábamos por considerar que la misma subsiste. De todas maneras esta situación de incertidumbre se mantiene y puede considerarse altamente negativo para la marcha del órgano. La situación se agrava a raíz de un incidente formal producido en un expediente que tramitó entre 1970 y 1971, en el que se solicitó dictamen a Fiscalía de Estado a fin de que se expidiera sobre este punto. En esa oportunidad Fiscalía no produjo el dictamen correspondiente y las actuaciones fueron archivadas.

Los hechos expuestos en esta parte de antecedentes permiten definir la condición o status legal dentro del cual funciona el órgano. Este puede ser sintetizado de la siguiente manera:

- a) Inseguridad en cuanto a si el Instituto conserva o no su autarquía.
- b) No hay una clara definición de la forma y modos en que debe mantener sus relaciones con los niveles superiores de la Administración.
- c) Es muy difícil definir los roles que debe cumplir el organismo en forma independiente y bajo su entera responsabilidad, frente a las necesarias interacciones que se producen con otros órganos u oficinas del Ministerio del cual depende u otros de la Administración Provincial.

Como conclusión de esta parte puede señalarse como imprescindible que de manera formal e inequívoca, a través del dictado de las normas que se requieran, se llegue a una total definición del status legal del Instituto dentro del organigrama de la Administración Provincial. Deben definirse roles, objetivos y funciones a efectos de que no se diluyan responsabilidades. La Doctrina es unánime en cuanto a la conveniencia de asignar en forma explícita y taxativa los roles y objetivos que deben cumplir este tipo de órganos, procurando de esta manera descartar toda posibilidad de que en su gestión futura descarguen responsabilidades que se les han determinado como propias. (Sobre este punto ver: RODWIN, Lloyd; *British New Town Development: Some Administrative Weaknesses*; *Public Administration Review*, Verano 1953, Vol. XIV, Nº 3 - BASALDUA, Raúl O., *Legal Aspects of Regional Economic Development*; *Vanderbilt University Press*, USA, 1961 - MILLET, John; *The Process and Organization of Government Planning*; *Columbia University Press*; N. York 1954 - HARDOY, Jorge E. y BASALDUA, Raúl O., *Banco de Lotes*, V Congreso Internacional de Planificación, México 1964 - PLAN DIRECTOR DE LA CIUDAD DE PARANA, Universidad del Litoral, Rosario, 1964 ESTUDIO PARA LA RENOVACION DEL BARRIO SUR DE BUENOS AIRES - Informe Jurídico, Bs.As. 1971).

Considerando lo expuesto, a nuestro criterio y por la índole de la materia en análisis, se hace necesario centralizar objetivos y funciones de un órgano dotado de facultades para cumplirlos y llevarlos a la práctica.

La indefinición de roles y funciones que se observa en la gestión realizada hasta la fecha por la repartición, fundada substancialmente en la inseguridad que existe en cuanto al status real de la misma en los cuadros de la Administración, nos lleva a recomendar el dictado de una norma que permita superar esta anomalía. En el punto siguiente hacemos las consideraciones pertinentes.

5.2.2. Razones que justifican la autarquía del I.P.V.

El presente trabajo define los objetivos que se prevé debe cumplir el organismo. Partimos consecuentemente de las consideraciones que allí se hacen, a efectos de precisar los requerimientos y necesidades que deben tenerse en cuenta para el cumplimiento de dichos objetivos. Corresponde en esta parte determinar los mecanismos normativos que de manera formal, sustenten o apoyen al Instituto, a fin de que pueda dar cumplimiento a las funciones y actividades previstas.

De la observación de otros institutos de vivienda provinciales, surgió el convencimiento de que en el supuesto caso de que el IPV de Catamarca siga cumpliendo las funciones que ha desarrollado hasta el momento, no es válido manejar la alternativa autarquía vs. centralización. En efecto, de las experiencias observadas resultó, como es el caso de la Rioja, que precisamente es uno de los que muestran cuantitativamente mayores logros, un régimen de centralización había alcanzado una performance adecuada. Claro está que se trata de un órgano que cumple una mera función de promoción, gestión de recursos extralocales y adjudicación en base a un sistema de prioridades preestablecidas. O sea que es el caso de una repartición que cumple con las funciones que tradicionalmente han tenido a su cargo los organismos similares de otras provincias, salvo contadas excepciones que en su propia dinámica les ha permitido asumir otros roles o funciones que las meramente convencionales.

De acuerdo a los requerimientos que plantea la situación particular de Catamarca, no se podrán obtener resultados satisfactorios si no se encararan acciones que exceden los límites de las funciones que el I.P.V. ha ejercido hasta el momento.

Debe aclararse, además, que el I.P.V. de Catamarca sólo ha cumplido parcialmente con los objetivos establecidos por las Leyes 1670 y 2154, dejando un amplio margen de "objetivos no cumplidos" o cumplidos deficientemente.

Se presenta en este caso una situación particular. Lo realiza por el órgano hasta ahora, y de persistirse en esta tesitura, no alcanzará a justificar una descentralización del mismo de la Administración Provincial. No obstante esto, si se pretende que el organismo cumpla eficientemente con la totalidad de los objetivos determinados por la Ley 1670, y particularmente con los incluidos en la Ley 2154, debe preverse que sólo podrá llevar adelante su acción en base a un régimen de autarquía. Si además de esto último se le fijan a la repartición otros objetivos, o sea los que anteriormente definimos como "no convencionales", el establecimiento de un régimen de autarquía es imprescindible.

Partiendo de la premisa de que los objetivos señalados más arriba deben ser cumplidos, es indudable la necesidad de que la Autoridad Provincial sancione un cuerpo legal que otorgue autarquía al órgano, dentro de los requerimientos de las funciones a cumplirse y de las ne

cesidades que deben ser satisfechas. El régimen a crearse deberá estar limitado y encuadrado por dichos requerimientos, incorporando al mismo tiempo elementos que faciliten las interacciones necesarias con otros órganos y una mayor integración con el medio. Esto último puede alcanzarse a través de una adecuada participación de los sectores interesados.

El esfuerzo realizado por los miembros del Equipo, en cuanto a una directa y permanente tarea de asesoramiento en las oficinas del IPV, si bien constituyó una acción trabajosa con los costos de tiempo que pueden preverse, permitió alcanzar un amplio conocimiento de su funcionamiento interno y de las relaciones externas, así como la identificación de los cuellos de botella que han ido frenando al órgano. Todo ello era pre-requisito insustituible al manejo de las distintas alternativas posibles: las opciones que se plantean a lo largo del presente trabajo, resultan del conocimiento de la realidad concreta sobre la que se estuvo trabajando. Entre ellas, en particular, la recomendación de adoptar un régimen de autarquía para la Repartición, responde a un convencimiento claro de que ello creará condiciones muy favorables para que el IPV pueda desarrollar las actividades que analizamos anteriormente, contribuyendo a la reformulación de su rol institucional.

En efecto, las recomendaciones incluidas en el presente trabajo, señalan la necesidad de cumplir un proceso gradual para el logro de los objetivos finales que deben alcanzarse a través del Instituto.

Se estima que sólo podrán obtenerse resultados, si se cuenta con un régimen que otorgue agilidad al órgano para el cumplimiento de sus funciones. Esta agilidad que se persigue es particularmente importante para la acción inmediata, en la medida en que es precisamente en el arranque del proceso donde se requiere una racional autonomía de gestión, que permita generar las iniciativas de cambio que deben producirse.

El avance del proceso requiere asimismo flexibilidad en el manejo de la entidad, a fin de que ésta pueda adaptarse a las reacciones del contexto dentro del cual se mueve. Este contexto reviste dos formas: a) Las reacciones que se irán produciendo en el ámbito de la administración pública; y b) Las que provendrán de la comunidad, especialmente de aquellos sectores directamente involucrados. Sin esta flexibilidad no podrán realizarse los ajustes de las previsiones originarias, ni tampoco las integraciones o interacciones que deberán instrumentarse para el logro de los objetivos previstos.

Sin flexibilidad, el Instituto no podrá cumplir con el ensayo de experiencias o líneas nuevas, "no convencionales" de acuerdo a la definición de este trabajo, circunstancia que frenaría el proceso que debe cumplirse. Debe señalarse que el ensayo de estas experiencias no convencionales es un pre-requisito para el avance hacia la ubicación del Instituto dentro del estado final deseable definido por este Estudio. No puede preverse la obtención de objetivos finales, si la

acción del organismo respecto a estas experiencias no se consolida en base a la determinación de políticas ya ensayadas y ajustadas como resultado de su aplicación práctica.

Los requisitos de agilidad y flexibilidad, a que se ha hecho referencia, no pueden cumplirse si no se adecúa la dependencia que existe respecto al nivel superior. Dentro de un régimen centralizado el órgano debe someter su acción a decisiones previas del superior, circunstancia que anula toda posibilidad de rapidez en las gestiones que deben realizarse. Esto es obvio, ya que el acto decisorio depende de: a) Conocimiento de la información completa en cada caso; b) Convenimiento de la procedencia de la medida o acción a arbitrase; y c) Cumplimiento de los trámites burocráticos de práctica.

La dinámica que exige la puesta en marcha e implementación efectiva de políticas ya aprobadas generalmente en lineamientos generales, y en especial la que requiere la gestión de nuevos programas, depende exclusivamente del nivel de independencia que tenga el organismo. Es muy difícil pretender que se generen iniciativas y un avance significativo, si no se cuenta con suficiente libertad para operar y ensayar distintas opciones por la vía de las alternativas que pudieran abrirse.

No puede pensarse que la acción que se pretende pueda realizarse bajo un régimen centralizado. La autarquía permite un accionar más eficiente en la medida en que la conciliación de intereses, interacciones del órgano con otros entes públicos o privados y el "manejo sutil" que exige la relación Instituto-particulares destinatarios de los programas, sólo están sujetas a un control a posteriori, dentro del margen dado por los controles de gestión tradicionales de los entes autárquicos en la Argentina. En el caso de Catamarca, y siguiendo el modelo de la Ley 1864, Orgánica de la Dirección Provincial de Vialidad, los controles para el caso de Vivienda serían dos: a) El control contable; y b) El control de gestión de la Asesoría de Desarrollo, respecto al cumplimiento de los planes y programas anuales aprobados al tiempo de la sanción de la ley anual de presupuesto.

En el presente Estudio se asigna particular importancia a la participación de los distintos sectores, en la instrumentación de programas y posterior substanciación del proceso de implementación de una política de vivienda para la provincia. En parte correspondiente de este trabajo se señalan los canales de participación que deberán abrirse.

No hay posibilidad de efectivizar dicha participación si no se cuenta con un régimen que admita un *modus operandi* ágil, que lleve adelante determinadas acciones, las que por naturaleza rozan más el ámbito de las relaciones informales que las formales. Dentro de este campo cabe señalar que no estamos pensando sólo en acciones casuales, las que puedan producirse como consecuencia de la ejecución de los programas, sino que entendemos que las reglas del juego que se vayan configurando a través del tiempo, van a crear una "cuasi jurisprudencia administrativa", que en definitiva pueda ser tomada como "dato"

para futuras operatorias, en especial aquellas que dependen de acciones concertadas.

5.2.3. Naturaleza y características de la autarquía que se propone.

Como hemos dicho, el fin que se persigue con la autarquía es acordar agilidad al Instituto, a fin de que pueda llevar adelante su trabajo con la menor carga burocrática externa posible, en la gestión de las distintas actividades que deberá ejercer.

En este momento los actos que realiza están sujetos a una aprobación previa de las instancias superiores y dependen de la mayor o menor eficiencia que pueda obtenerse del área contable y Tesorería de la Provincia. Volvemos aquí a insistir en el criterio de responsabilidad que debe tenerse siempre presente en la organización de órganos de las características del I.P.V. En efecto, resultaría una carga demasiado grande para el mismo otorgarle responsabilidades en la explicitación de sus objetivos, sino se le dan al mismo tiempo las facultades y poderes necesarios para su cumplimiento. La responsabilidad se diluye y es factible imputar a factores externos al órgano, culpas o morosidad en el desempeño de funciones que le son propias.

Lo expuesto hasta acá, en cuanto al fin que se persigue, es común a todo intento de autarquía en cualquier orden o gestión de que se trate.

En el caso particular del I.P.V. cabe observar que el régimen de autarquía a adoptarse deberá reunir características muy particulares. Se trata de un organismo, que de acuerdo a las recomendaciones del presente Estudio, deberá cumplir en su etapa reorganizativa un proceso de gradual y paulatino afianzamiento de las funciones y actividades previstas, circunstancia que hace descartar toda posibilidad de encerrar al mismo dentro de esquemas o moldes rígidos.

De acuerdo a las definiciones de este trabajo: a) Etapa transitoria; y b) Estado final, es evidente que una racional generalidad debe ser el criterio primordial a considerarse para la instrumentación de un régimen autárquico. Por generalidad, en este caso, debe entenderse otorgar elasticidad a la norma a efectos de que pueda adecuarse a las necesidades y requerimientos que se vayan produciendo en el desarrollo de cada uno de los pasos que deben cumplirse, los que deberán ser acompañados de reajustes en el aparato administrativo, y en algunos casos, de definición de nuevas funciones. La generalidad deberá medirse en "libertad para hacer más" dentro de la línea de los objetivos que se determinen, pero nunca en función de alternativa de "hacer o no hacer" una cosa u otra. Con esto quiere decirse que el instrumento por el cual se otorgue la autarquía, deberá acotar con precisión las líneas dentro de las cuales deberá moverse el Instituto, y lo que es más importante, definir los objetivos y fines que se le determinan como responsabilidad propia, no compartida con otros órganos de la Administración.

Las múltiples interacciones y gestiones que deben realizarse hacen necesario que éstas sean claramente respaldadas por un instrumento ágil y dinámico. A esto puede agregarse la firme convicción de que se requerirá el ensayo de mecanismos operativos no tradicionales, lo que con seguridad se apartarán de los moldes o pautas dentro de los cuales se ha movido el manejo de esta materia hasta el momento.

El instrumento por el cual se otorgue autarquía al Instituto de be constituir una herramienta hábil, quizá no aplicable para otros con textos, pero que dé respuesta a los requerimientos de la Provincia don de debe insertarse. Quizá en otras provincias, donde existe una impor-tante inversión de fondos propios en vivienda y recursos económicos y humanos suficientes para llenar los cuadros de personal previsibles, podría llegarse a la elaboración de un instrumento cerrado que ordene en forma definitiva la estructura del organismo. No es el caso de Catamarca, donde las condiciones distan mucho de ser las señaladas. Sin entrar a considerar otras circunstancias ya analizadas en este estudio, basta el solo hecho de que la obra puede realizarse en el área vivienda en la Provincia, depende del mayor o menor éxito que pueda tenerse en el aprovechamiento de las operatorias instrumentadas y financiadas por la Nación. Este hecho señala desde ya una característica primordial que debe tener el modelo organizativo a crearse. La Ley debe determinar una organización abierta que incluya sólo un reajuste de los cuadros existentes y algunos nuevos que en este momento pueden ser cubiertos por la Provincia dentro de sus posibilidades. Durante el proceso que debe cumplirse en la etapa transitoria y hasta llegar al es-tado final, según la definición de este Estudio, podrán ser incorporados nuevos cuadros, acorde con las necesidades que se vayan produciendo. La adopción del criterio contrario, o sea instrumentar en este momento un modelo completo y final en lo organizativo, no se adecúa a la realidad.

La elaboración de las normas deberá contemplar dos requerimientos:

a) En la determinación de la parte organizativa deberá optarse por la limitación de la estructura a las posibilidades reales de la Provincia, sin que esto implique cerrar el camino a futuros reajustes de la misma, y b) En lo que hace a la determinación de objetivos y funciones deberá operarse en base a criterios generales que permitan la mayor agilidad y flexibilidad al organismo.

Los objetivos y funciones que se deben fijar, y las condiciones particulares que se dan en el caso de Catamarca, son los condicionantes de la naturaleza del régimen que debe otorgársele al Instituto.

A título de ejemplo deben señalarse las siguientes circunstancias: a) Como se ha venido insistiendo en este trabajo; el I.P.V. debe cumplir un proceso, el que una vez superada la etapa transitoria llegue a un estado final o "situación deseable"; b) En el camino que debe recorrerse, y especialmente en los primeros tiempos, deberán ensayarse experiencias y modos de operar, que requieren unidad de criterio y una

adecuada autodisciplina en la Repartición; c) La falta de medios de origen local hace presumir que el fuerte de las actividades que deberá desarrollar la conducción será la gestión de fondos extralocales; d) Dentro de esta gestión también reviste particular importancia dinamizar el ámbito local, en la medida en que pese a lo limitado de las posibilidades, pueda aportar algo al cumplimiento de los objetivos que se persiguen; e) Debe dinamizarse y fortalecerse el empresariado de la construcción de origen local, debido a su escaso respaldo financiero y pobre equipamiento; f) Debe gestarse por todos los medios la participación de la comunidad, especialmente de los sectores involucrados, etc. Todas estas circunstancias, a las que podrían agregarse otras, indican que el único modelo aplicable es el de una conducción gerencial.

No se trata en el caso del I.P.V. de manejar grandes sumas y satisfacer numerosos proyectos y obras en base a equipos técnicos de alto nivel y una administración burocratizada. Por el contrario, el órgano debe funcionar como un instrumento ágil cuyo primer objetivo sea optimizar la gestión de recursos de todo orden, ajustar el aparato administrativo a los sucesivos pasos a que se vaya arribando, mantener un contacto fluido con los órganos con los que debe establecer interacciones y conformar un esquema hábil de comunicación con el sector privado, en la medida en que pueda incorporar a éste al proceso de consolidación de una política de vivienda para la Provincia.

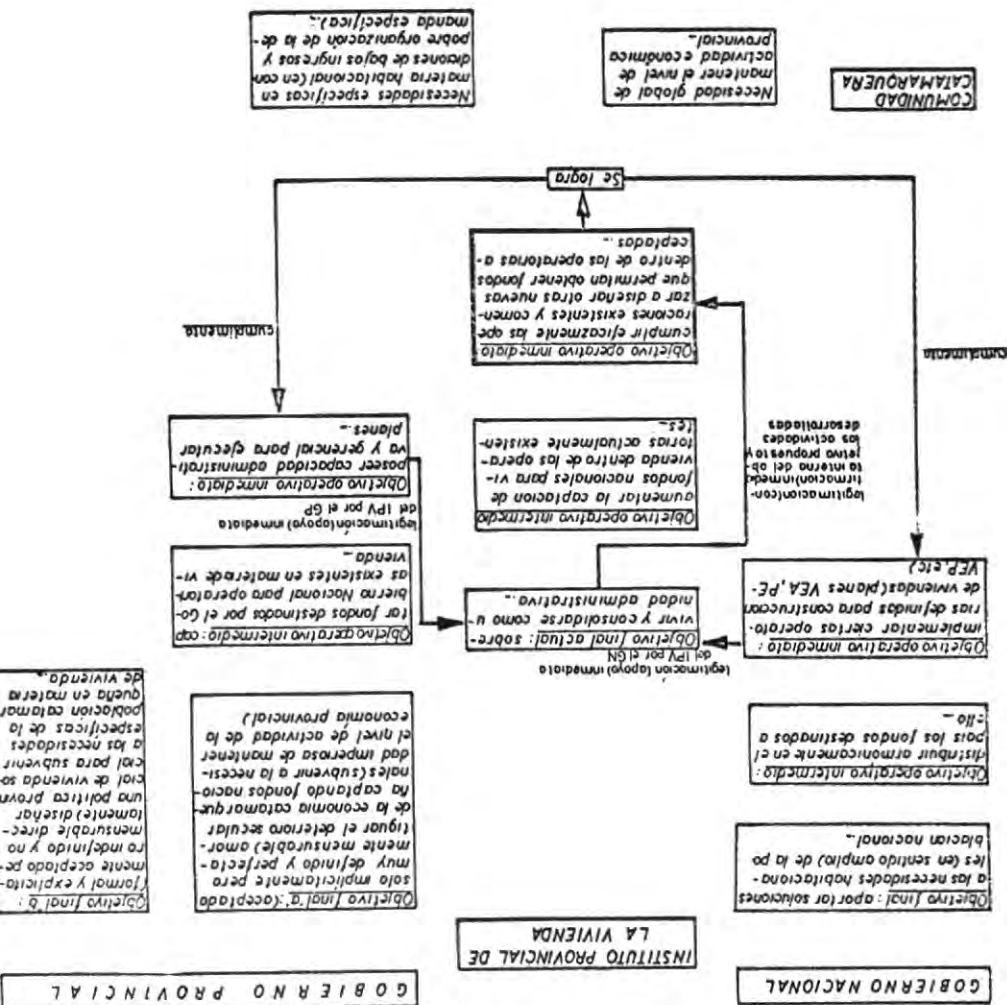
El fin que se persigue con la autarquía en este caso no es sólo la obtención de un libre manejo de fondos propios, como suele serlo en otras experiencias. Este es sólo un elemento a considerarse, pero lo más importante es obtener una gran agilidad de gestión para el órgano. Esto no podría ser alcanzado si la facultad decisional que se acuerde a la conducción se ve trabada por instancias internas que dilatan su ejercicio. Debe descartarse la creación de consejos en los cuales recaiga la decisión final, ya que los mismos, aún integrados de la manera más adecuada, al poseer facultades decisorias engendran comunmente instancias deliberativas en gestiones cuyo éxito depende fundamentalmente de la rapidez con que se opere. El rol y las funciones que este Estudio prevé debe cumplirlas el I.P.V. no justifican la creación de un modelo sofisticado de organización, sino la instrumentación de un medio idóneo para el cumplimiento eficiente de sus objetivos.

No obstante lo expuesto, la conducción debe reconocer un adecuado control dentro de su organización interna. De allí que se prevé la creación de un Consejo Asesor que participa en la aprobación de programas, criterios y además cuestiones que lo justifiquen, además, claro está, de la natural evaluación de lo actuado por la conducción del órgano. No posee, sin embargo, facultades decisorias, su rol se enmarca dentro del ámbito de dictámenes para su apreciación por parte de los niveles superiores al I.P.V. y un continuo asesoramiento a la conducción en las materias o cuestiones que ésta lo requiera.

P A R T E I I

SUPLEMENTO GRAFICOS

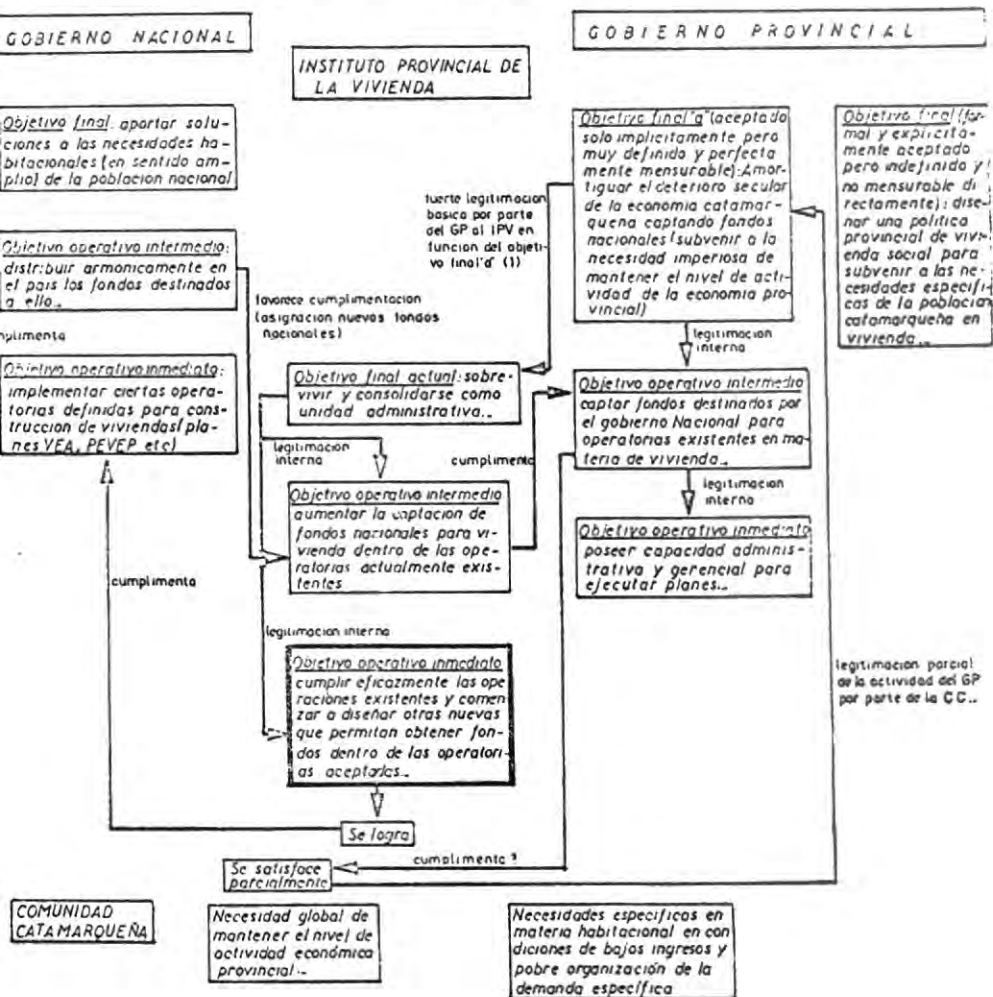
SITUACION ACTUAL



SISTEMA DE OBJETIVOS NECESIDADES Y ACTIVIDADES

GRAFICO II

SITUACION ACTUAL



(1) Nota importante

Si bien la captación de fondos para construcción de viviendas solo satisface parcialmente la necesidad básica de mantener el nivel de actividad económica catamarqueña, la clara definición de la necesidad de obtener fondos nacionales por parte del GP y su inmediata mensurabilidad permiten considerar fácilmente como exitosa la gestión del IPV que provoque ese resultado y, por consiguiente, legitimarla apoyando y favoreciendo su actividad.

SISTEMA DE OBJETIVOS NECESIDADES Y ACTIVIDADES

SITUACION FUTURA DESEABLE: ETAPA DE TRANSICION **GRAFICO IV**

BIERNO NACIONAL

INSTITUTO PROVINCIAL
DE LA VIVIENDA

GOBIERNO PROVINCIAL

Objetivo final: aportar soluciones a las necesidades habitacionales (en sentido amplio) de la población nacional.

Objetivo operativo intermedio: contribuir armónicamente en la asignación de los fondos destinados a ello.

Objetivo operativo inmediato (funcional): como en los gráficos anteriores, implementar operaciones existentes para la construcción de viviendas (planes PEVE, etc.) Durante esta etapa, siguen funcionando igual en Catamarca como condición de supervivencia inmediata del IPV.

Objetivo operativo inmediato no funcional: diseño de nuevas alternativas que se suponen más adaptadas a las condiciones de la población que no está radicada en las regiones centrales (en particular a la catamarqueña).

Objetivos convencionales (final operativo intermedios e inmediatos) definidos en los gráficos anteriores: siguen funcionando igual durante esta etapa como condición de la supervivencia inmediata del IPV.

OBJETIVOS NO CONVENCIONALES

fortalece intensamente (por ausencia de opciones efectivas) las actividades dirigidas al logro de los objetivos convencionales

Objetivo final: colaborar mediante su actividad (como la unidad adm. existente más adaptada a ella) en la satisfacción de las necesidades de la población catamarqueña en materia habitacional.

se dificulta legitimación inmediata interna de los respectivos objetivos (debilita)

Objetivos operativos intermedios: a) describir y estudiar las necesidades inmediatas y mediatas (p.ej. vinculación con ordenamiento urbano) de la población en la materia y las condiciones efectivas en que se encuentra actualmente... b) definir y diseñar las actividades (así como sus características) que permitan satisfacer esas necesidades en esas condiciones... c) evaluar los recursos requeridos para ejecutarlas y concebir los mecanismos administrativos más aptos para la misma.

Objetivo final 'b': diseñar una política provincial de vivienda social para responder a las necesidades en esa materia de la población catamarqueña.

Objetivo operativo intermedio: definir el conjunto de necesidades específicas de la población catamarqueña, determinar las prioridades entre ellas y establecer las actividades que deberían desarrollarse para satisfacerlas.

Objetivo operativo inmediato: asignar recursos (fondos, personal, etc.) y crear, impulsar y consolidar mecanismos administrativos aptos para ejecutar esas actividades.

Objetivo final 'a': amortiguar el deterioro secular de la economía catamarqueña captando fondos nacionales.

Obj. operat. convencionales (intermedios e inmediatos): los definidos en los gráficos precedentes: en esta primera etapa deben seguir funcionando igual para garantizar la supervivencia del IPV.

no cumple objetivo final no convencional

aporta experiencia útil

aporta revaloración actividades experimentales

Objetivo op. int. 'a': gestionar recursos y promover la formación de mecanismos aptos para desarrollar actividades experimentales dirigidas a implementar los objetos anteriores... ¿tiene éxito?

Objetivo op. int. 'b': ejecutar actividades experimentales concretas dirigidas a probar si pueden satisfacerse las necesidades específicas de la población (inmediatas y mediatas) en las condiciones actuales.

no se dificulta o se impide
si facilita experimentación

dificulta gestión recursos

no satisface experimentalmente

COMUNIDAD
CATAMARQUEÑA

Necesidad global de mantener un nivel de ingresos (mantener el nivel de actividad económica provincial.)

NECESIDADES ESPECÍFICAS EN MATERIA HABITACIONAL EN CONDICIONES ACTUALES

SISTEMA DE OBJETIVOS NECESIDADES Y ACTIVIDADES GRAFICO

SITUACION FUTURA DESEABLE: ETAPA DE TRANSICION

GOBIERNO NACIONAL

INSTITUTO PROVINCIAL
DE LA VIVIENDA

GOBIERNO PROVINCIAL

Objetivo final: aportar soluciones a las necesidades habitacionales (en sentido amplio) de la población nacional.

Objetivo operativo intermedio: distribuir armónicamente en el país los fondos destinados a ella.

Objetivo operativo inmediato convencional: como en los gráficos anteriores: implementar operativas existentes para la construcción de viviendas (planes ISEA, PEVER, etc.) Durante esta etapa siguen funcionando igual para Catamarca como condición de supervivencia inmediata del IPV.

Objetivo operativo inmediato no convencional: diseño de nuevas, operativas que se suponen más adaptadas a las condiciones de la población que no está radicada en las regiones centrales (en particular a la catamarqueña).

Objetivos convencionales (final operativos intermedios e inmediatos) definidos en los gráficos anteriores: siguen funcionando igual durante esta etapa como condición de la supervivencia inmediata del IPV.

OBJETIVOS NO CONVENCIONALES
disminuye importancia interna de actividades dirigidas al logro de objetivos convencionales
libre aportaciones efectivas de lograr objetivos más legítimos

Objetivo final: colaborar mediante su actividad (como la unidad adm. existente más adaptada a ella) en la satisfacción de las necesidades de la población catamarqueña en materia habitacional.

legitimación interna inmediata (consolidación) de las respectivas actividades

Objetivos operativos intermedios
a) describir y estudiar las necesidades inmediatas y mediatas (p.ej. vinculación con ordenamiento urbano) de la población en la materia y las condiciones efectivas en que se encuentra actualmente...
b) definir y diseñar las actividades (así como sus características) que permitan satisfacer esas necesidades en esas condiciones...
c) evaluar los recursos requeridos para ejecutarlas y concebir los mecanismos administrativos más aptos para lo mismo...

Objetivo final: diseñar una política provincial de vivienda social para responder a las necesidades en esa materia de la población catamarqueña.

Objetivo operativo intermedio: definir el conjunto de necesidades específicas de la población catamarqueña, determinar las prioridades entre ellas y establecer las actividades que deberán desarrollarse para satisfacerlas...

Objetivo operativo inmediato: asignar recursos (fondos, personal etc.) y crear, impulsar y consolidar mecanismos administrativos aptos para ejecutar esas actividades...

aporta experiencia útil

aporta reelaboración actividades experimentales

Objetivo op. inm. a: gestionar recursos y promover la formación de mecanismos aptos para desarrollar actividades experimentales dirigidas a implementar los objetos anteriores...

tiene éxito?

Objetivo op. inm. b: ejecutar actividades experimentales concretas dirigidas a probar si pueden satisfacerse las necesidades específicas de la población (inmediatas y mediatas) en las condiciones actuales...

no dificulta o impide

si, facilita experimentación

facilita gestión recursos

si satisface (experimentalmente)

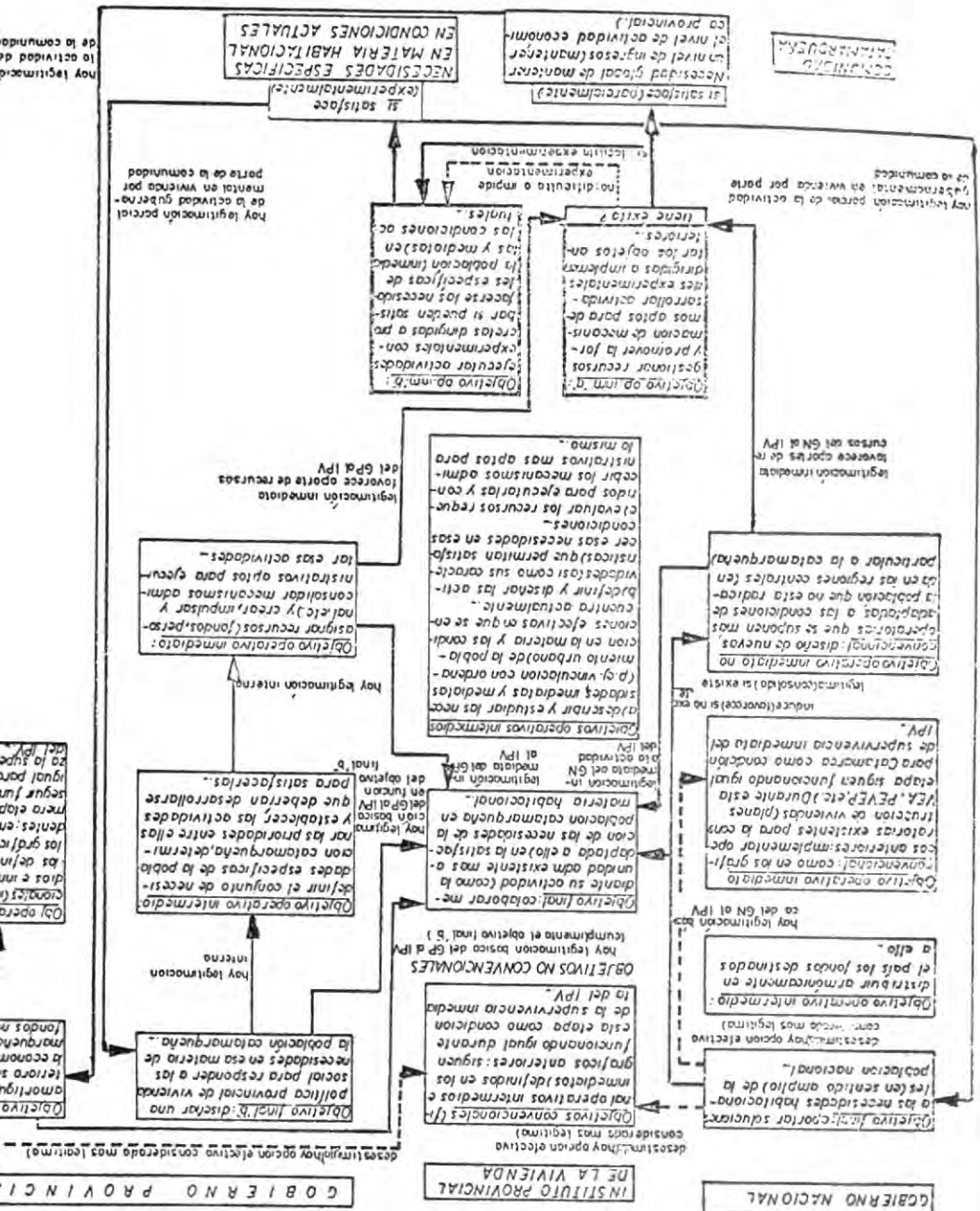
COMUNIDAD
CATAMARQUEÑA

Necesidad global de mantener un nivel de ingresos (mantener el nivel de actividad económica provincial.)

NECESIDADES ESPECIFICAS EN MATERIA HABITACIONAL EN CONDICIONES ACTUALES

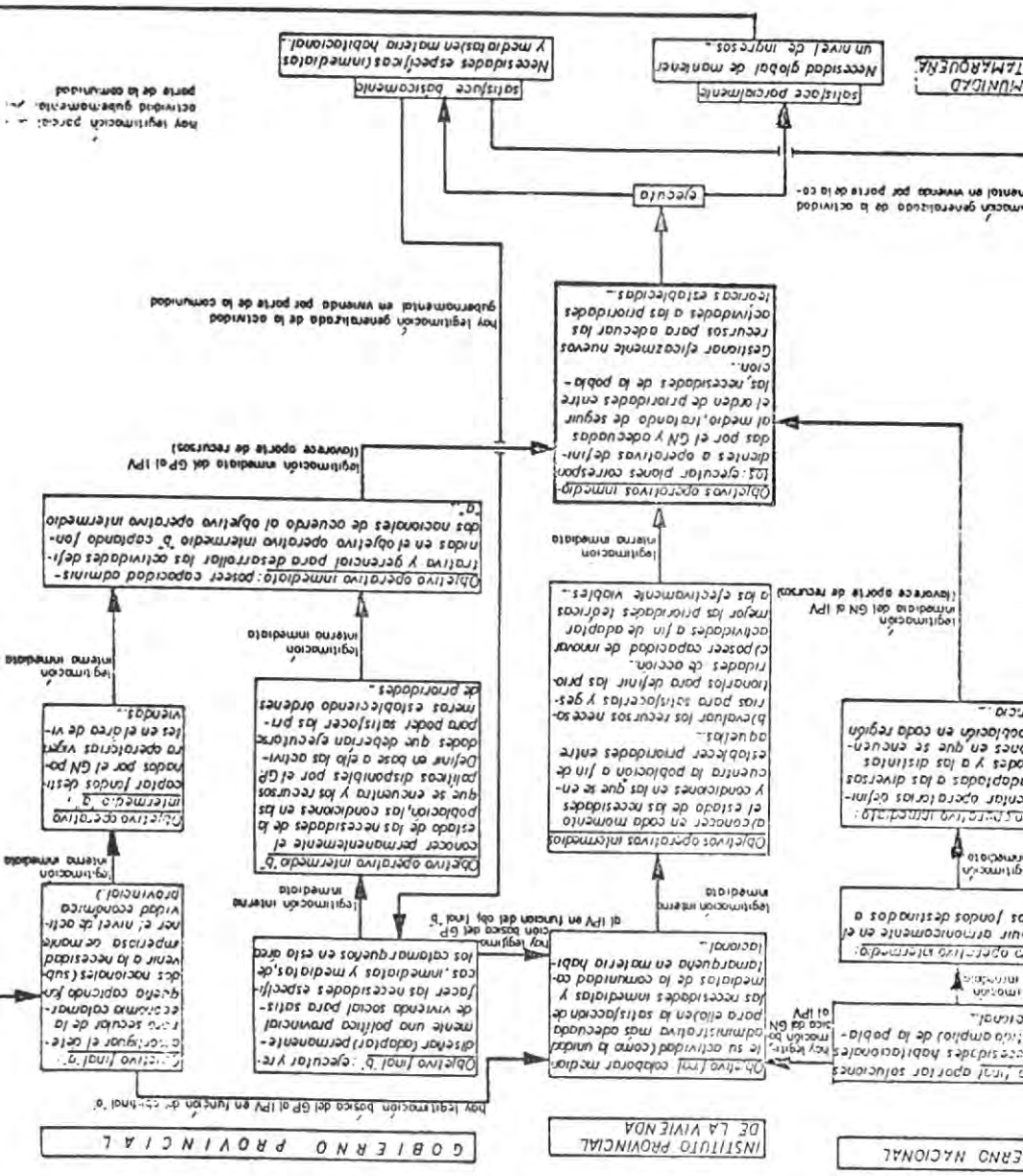
cumplimenta objet
no convencional

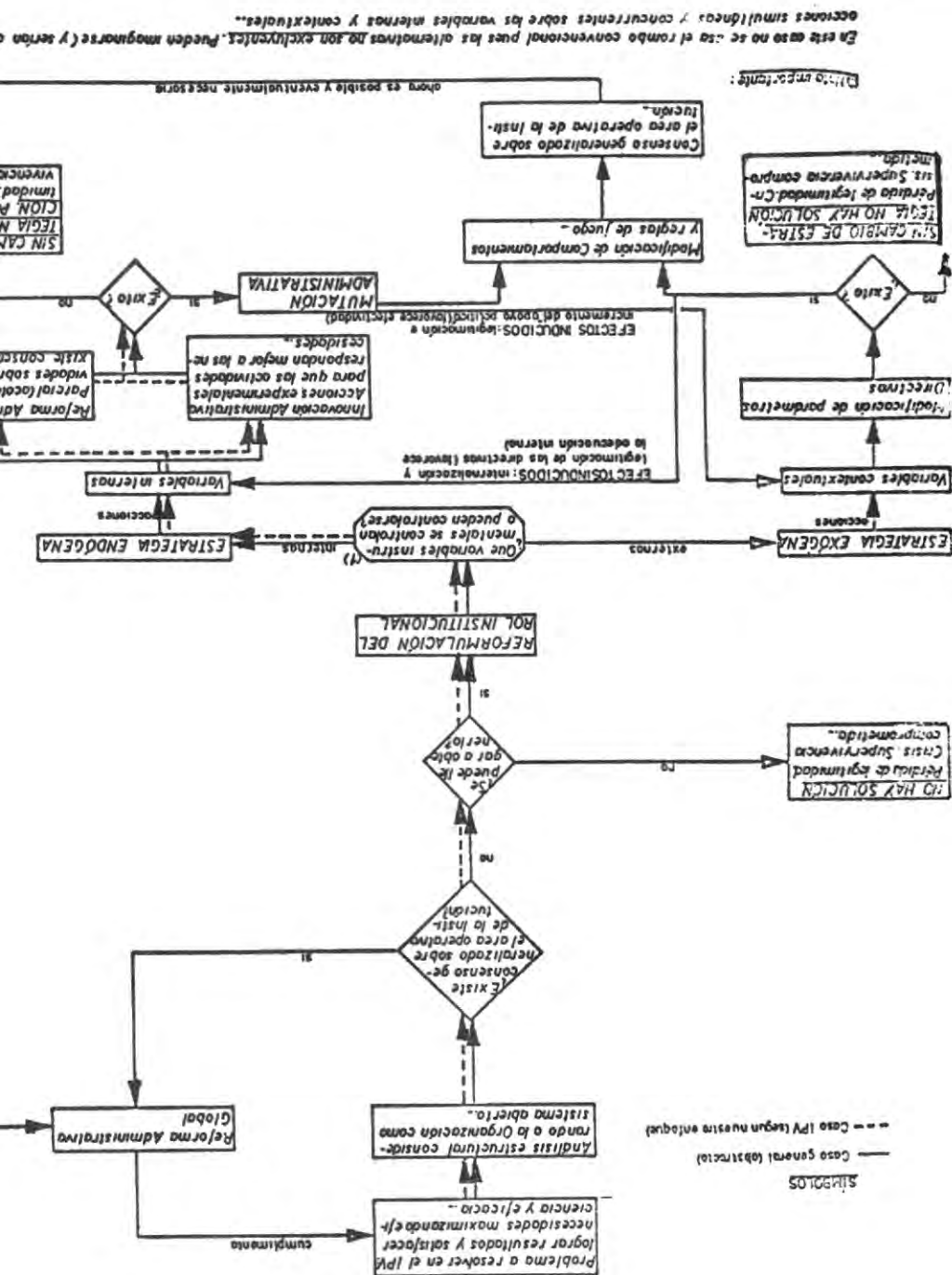
SISTEMA DE OBJETIVOS NECESIDADES Y ACTIVIDADES



SISTEMA DE OBJETIVOS NECESIDADES Y ACTIVIDADES

SITUACION FUTURA DESEABLE: ESTADO FINAL





En este caso no se usa el cambio convencional pues las alternativas no son excluyentes. Pueden implementarse y serían opciones simultáneas y concurrentes sobre las variables internas y contextuales.

11-0 1234 56789

NOTAS

- (1) J. D. Thompson: "Organizations in Action"
- (2) Así, por ejemplo, es comprando y vendiendo acciones de bolsa como se deviene especulador bursátil, invirtiendo en empresas y administrándolas como se deviene empresario y, según como a cada uno le haya ido en esas actividades, se mantendrá o no el objetivo final de maximizar ingresos (que se puede reemplazar, por ejemplo, por el de disfrutarlos)
- (3) Sobre el concepto de legitimación, véase WEBER, Max. Economía y Sociedad (Fondo de Cultura Económica, México, 1956). En cuanto a la aplicación de este concepto a la teoría de las organizaciones véase, entre otros, a ETZIONI, Amitai, The Modern Organizations (Prentice Hall, New Jersey, 1964).
- (4) Diagnóstico para la racionalización administrativa en el área de Obras Públicas de la Provincia de Catamarca".
- (5) A designio utilizamos un término ambiguo: "armónicamente" significa o puede significar varias cosas:
 - De acuerdo a criterios de equidad.
 - Minimizando conflictos (en respuesta a presiones socio-políticas).
 - Con desequilibrios que corresponden a una concepción estratégica, etc.
 Puede ser también que corresponda a todas o sólo a alguna de estas acepciones.
- (6) Salvo en una oportunidad, en los años 1970/71, en la que las tareas específicas del IPV fueron asumidas y cumplidas gracias a un esfuerzo conjunto de todas las reparticiones técnicas de la Subsecretaría de Obras Públicas. Pero esta alternativa quedaba descartada en el momento que aludimos, ya que entre tanto se había transferido la repartición al Ministerio de Bienestar Social de la Provincia.
- (7) Viene al caso referir lo que nos manifestó un alto funcionario de la SSEV cuando lo entrevistamos. Conversábamos acerca de las características del problema habitacional en Catamarca, preguntando si las acciones emprendidas eran o no adecuadas para solucionarlo. A modo de síntesis de lo que nos había explicado con mayor detalle nos dijo aproximadamente lo siguiente: "...No deben olvidarse que lo que nosotros hacemos, y que es por otra parte lo único que podemos hacer, es dar aspirinas al enfermo. Porque si usted quiere arreglar el problema de la vivienda en Catamarca no consigue nada fabricando casa. Lo que tendría que

hacer es fabricar chimeneas que echen humo, mucho humo..." Sin duda, esta imagen indicaba una correcta percepción del problema de fondo que existe en Catamarca, acompañada por un resig-nado escepticismo sobre lo que puede hacerse de útil en el área específica de vivienda en las provincias económicamente margina-les.

- (8) THOMPSON, J.D., op. cit.
- (9) Debe aclararse que la que presentamos ahora es una racionaliza-ción efectuada a posteriori. En los hechos nuestro comportamien-to, sobre todo en los tramos iniciales, no fue otra cosa que una adecuación pragmática a la situación de cuasi-colapso en que encontramos al IPV.
- (10) Nos remitimos al análisis efectuado en este trabajo al explicar los gráficos que representan el Estado Actual.
- (11) Este parecería ser el caso, por citar un ejemplo, en la Direc-ción de Catastro de la Provincia, sometida desde hace tiempo a una permanente pero infructuosa presión externa que ejerce la S.S.O.P. de la Provincia.
- (12) Por ejemplo si en nuestro caso hipotético fuera el Gobierno Pro-vincial el que dificultara o no permitiese la ejecución de las acciones experimentales requeridas por la S.S.E.V.
- (13) Damos más adelante los motivos que fundamentan esta opción y las características del régimen que propiciamos.
- (14) En esta situación se encuentran, por ejemplo, la mayoría de las operaciones que realiza el área contable, las cuales debe-rán ser redefinidas y ajustadas, por lo que sería improcedente redactar ahora los Manuales
- (15) Permítasenos manifestar de nuevo nuestro recelo, tantas veces explicitado a lo largo de éste y otros trabajos, sobre el canto de sirena de los cambios "globalistas-inmediatistas" en la ter-minología de Kléber Nascimento.
- (16) Esta tarea consiste esencialmente en la coordinación de los ac-tores, factores y recursos intervinientes en cada proyecto de inversión.
- (17) En provincias tradicionales, como Catamarca, los comportamien-tos de los poseedores de ese status tienen sesgos que queremos evitar a toda costa en el cumplimiento de este rol.
- (18) Bertram GROSS: "Algunos factores para evaluar el rendimiento administrativo de la planificación del desarrollo" Naciones Unidas Dcto. ST/ECLA/Conf.30/L/14 - Pág. 2. (el subrayado es nuestro)

SUMMARY

DESIGN AND IMPLEMENTATION OF AN ADMINISTRATIVE REFORM PROGRAMME AT THE PROVINCE OF CATAMARCA HOUSING BOARD

Jorge Esteban Roulet

The document deals with the situation of the Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), the housing board in the Province of Catamarca, Argentina. The objectives of the Institute, as well as its links with the federal government (FG), the provincial government (PG) and the community of Catamarca are discussed with a view to reaching some conclusions in respect of the IPV's situation and the designing of an administrative reform programme.

The paper starts out with a criticism of the methodological approach used to tackle the problems faced by the IPV. Such initial approach was based on the assumption that, by knowing what the IPV attempted and had to do, it was possible to deduce the set of actions to be undertaken in order to raise the efficiency of the Institute. However, some of those premises resulted to be inadequate. Such was the case with the "autonomy of objectives" of the IPV vis-a-vis the organizational context. It was thought that the objectives could be defined by merely considering, on the one hand, the objectives formally assigned to the Institute, and on the other, the objectives attributed to it by the entrepreneurs and the staff. The idea of autonomy is inappropriate in that actually the activities of any organization are carried out in permanent interaction with its own context. In other words, the goals of the enterprise, though they may be viewed from within, are closely linked with the needs and goals defined within its milieu and by its milieu. This approach may be disregarded under two circumstances only: when the organization is so large and powerful as to act independently of the environment (as with the large government or private agencies), or when both within and without the organization there is board consensus regarding its "operational area", so that it suffices to know the definition applied with the agency as to objectives, without any need to resort to the context as results will surely coincide.

The IPV does not meet any of the two conditions. This makes it imperative to effect an analysis of the state of affairs regarding the definition of objectives, bearing in mind that they should not be viewed statically. The system of relations between the IPV and its context must then be ascertained particularly as regards the needs it seeks to meet as well as the competition with other agencies or "actors" the collaboration of which is essential to it. The specification of IPV's objectives can thus only be made by means of a "systemic" ap-

proach that will make it possible to modify objectives in time. A description of the interrelations between the Institute and its context with a view to specifying objectives must therefore be achieved.

Basic theoretical assumptions are as follows: a) That the system is made up of a number of interacting "actors", including the "community", i.e. the collectivity of Catamarca; b) It is assumed that by means of their action all the actors with the exception of the community, are seeking to achieve certain objectives. The community appears to be relatively passive, while experiencing specific needs; c) It is further assumed that the objectives of the actors other than the community fall into three categories: final objectives, i.e. those they seek to achieve through their own activities; intermediate objectives, i.e. those providing final objectives with specific contents (such as operations to make more money); and immediate objectives, i.e. immediate accomplishments by means of immediate tasks (the construction of a building, for instance).

Relations such as the following may be established, in turn, among the objectives: logical, viz. logical statement sequences from the most abstract to the most concrete; empirical, referring to the concrete execution of activities by means of which immediate operational objectives are attained or not attained, this being the manner in which the intermediate operational objectives, and through them the final objectives are redefined. Lastly, the concept of objective legitimation is discussed. Such legitimation may be within one actor, between actors (as when objectives attained by one actor benefit the objectives of another, thus producing the legitimation of the former by the latter) as well as between the community and an actor other than the community.

Relevant actors in the system include: 1) The Federal Government (FG); 2) the Provincial Government (PG); 3) the IPV; 4) the Catamarca community. Catamarca entrepreneurs, linked through their activities with the IPV, are not considered to be relevant actors. It is deemed that the government (including public administration) will be legitimated by the community if the administration's activities satisfactorily assist the needs of the community. In this context, three essential aspects are stated: a) Although differing social groups coexist within the Catamarca community, it may be considered as relatively homogeneous; b) One acute overall need may be detected within the community: that of maintaining a minimum degree of provincial economic activity by relying on income transferences from the rest of the nation. The PG's buffer role in the face of the decline of Catamarca's economy acts as a legitimation of PG in the eyes of the community. The situation also features IPV's role as a federal fund getter, irrespective of its own activities' physical results (dwellings). Final, intermediate and immediate objectives for each of the actors involved -the FG, the PG and the IPV- are the specified.

Interactions among the actors as they operate presently are outlined by means of charts and explanations of same, highlighting the interrelations taking place among the various actors simultaneously.

In conclusion, the situation of the IPV within the system described is proposed to be as follows: Currently, in order to survive and become consolidated as an administrative unit it must carry out a series of well-defined operations with the highest possible efficiency and effectiveness, as well as to increase the obtainment of federal funds permitting to expand those operations. The latter are characterized by the fact that medium-term implementation will produce a deterioration of activities externally as well as internally, thus jeopardizing the survival of the IPV again. This makes it imperative to envisage an action strategy requiring to note the following: a) If the IPV is unable to meet its current immediate operational goals, it will gradually lose all political support and disappear as a distinct administrative unit; b) The IPS's efficiency and effectiveness in performing its immediate operational objectives must therefore be improved; c) Even if those objectives are attained, owing to its present inadequate activity the IPV would fail to meet the most acute and widespread needs of the community in the area of housing; d) This results in negative feedbacks as well as in skepticism with regard to the final usefulness of the IPV, thus threatening the Institute's survival; e) Presumably the favorable internal climate generated at the time the IPV had to face a critical situation will deteriorate gradually owing to the above-mentioned skepticism; f) Consequently, under present conditions there appears to be no stable solution in the long term. All future strategy must therefore start out from the hypothesis that IPS's current situation must be modified; which required modifying the activities it now carries out, by innovating on them.

A transition period is thus deemed advisable, with lines of action based on the ideas that: a) The IPV's activity must help efficiently meet the immediate as well as mediate needs of the community as far as housing is concerned. Which means defining this as an explicit final objective, while defining the appropriate intermediate and immediate operational objectives as well; b) This presupposes the improved use of IPV funds; c) No resources are presently available to carry out the specific immediate activities, and prior experience is lacking to define those activities exactly. It is therefore necessary to d) Procure resources for these tasks, as an immediate objective; e) In addition, to being executing those activities experimentally on the basis of effectively available resources, this being the IPV's substantial immediate operational objective.

On the other hand, due to the need to set new objectives, a) The IPV cannot attempt to bring about an immediate total change in its present-day activities. It will have to continue current activities aimed at accomplishing the "conventional" objectives now in operation so as to ensure the survival of the Institute. This implies that there will be a transition period before a more solid situation is attained; b) Redefining objectives involves a correlative modification of certain goals of the PG and FG. This depends to some extent on the action of the IPV, on the one hand through dissemination of its intended new objectives, and on the other, on success or failure of the experimental activities aimed at fulfilling the community specific needs.

Further on, the objectives of the IPV, the FG and the PG are described for the transition period, and the effects experimental activities would have within the IPV in case of success or failure are graphically shown. Charts and explanations are given regarding the effects of success or failure of IPV activities on relations among the various actors of the system. Conclusions are stated as follows: a) Success in experimental activities designed to testing how the specific needs of the community can be best met, would apparently bring about a more solid and stable situation for the IPV; b) Success or failure of such experimental actions is therefore of vital importance to determine the internal transformation as well as to secure the required external support. Success would spur a gradual substitution of non-conventional activities for the conventional ones, whereas failure would produce the opposite result; c) All this indicates that the IPV's transition toward a more suitable future situation will be quite vulnerable, particularly with respect to the rest of the actors.

A chart is used to show how a desirable future situation would be in a supposed final stage, by pointing out new operational objectives attributed to the various actors, PG and the IPV particularly, though this is done only approximately, in the way of a rather general opinion. It is assumed in this situation that the activities allow for fulfilling the immediate operational objective as well as for meeting the specific (mediate and immediate) requirements of the community in the area of housing. Thus the community will tend to legitimate the IPV's action before the FG.

Final conclusions: a) Certain well-defined actions must presently be carried out to ensure the survival of the IPV, such actions being essential to the agency's future activities; b) Those actions will not guarantee a stable, coherent operation for the IPV in the light of the rest of the actors's objectives and behaviour, as they fall short of the specific needs of the community as far as housing is concerned. As a result, in a situation like that the IPV's survival is rather doubtful in the medium and long range; c) It is possible to envisage an ideal future situation where harmony would exist among the objectives, activities and requirements of the various actors on the one hand and the objectives and actions of the IPV on the other, in which case there would be consensus on the agency's operational area and it could work and organize itself in a stable and coherent fashion; d) The passing from the current situation to a new situation in the future involves a transition period in which the IPV must set itself "conventional" as well as "non-conventional" aims and perform both types of activities simultaneously.

The rest of the items review the situation of the IPV, the designing of an administrative reform programme, the strategy of the CIAP, and criteria for establishing an autarchical system for the Instituto Provincial de la Vivienda.

The paper includes bibliographical references as footness, as well as a total of nine charts.

CLAD



CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO

SELECCION DE
DOCUMENTOS
CL

MICROFICHE
ABOSER
Information
Sciences
Archival Copy
3-P-82-0030/
3-P-85-0115

**GOBIERNO LOCAL Y
DESARROLLO ECONOMICO
EN AMERICA LATINA**

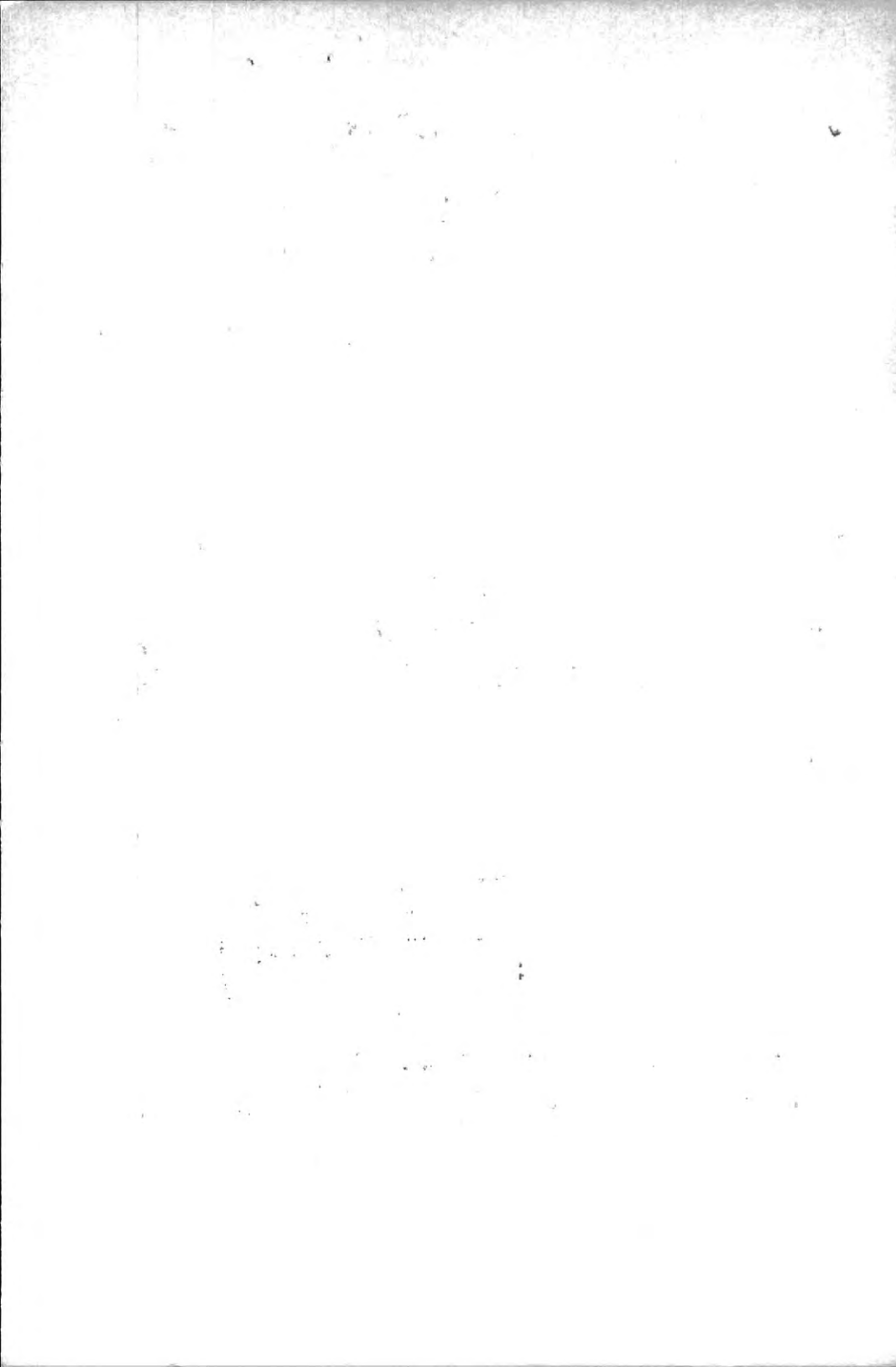
CENTRO DE DOCUMENTACION

CARACAS

VOL. 2

Nº 2

DICIEMBRE 85





CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

CENTRO DE DOCUMENTACION

SELECCION DE DOCUMENTOS CLAVE



PUBLICACION SEMESTRAL DEL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL CLAD,
CON EL APOYO FINANCIERO DEL CENTRO INTERNACIONAL DE
INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CIID), DE CANADA

Depósito Legal pp 84-0225

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

Países Miembros del CLAD

Argentina
Barbados
Bolivia
Colombia
Costa Rica
Chile
República Dominicana
Ecuador
España
Grenada
Guatemala
Guyana
Honduras
Jamaica
México
Nicaragua
Panamá
Perú
Venezuela

Jorge Roulet
Presidente

Elita Graterol Calles
Vice-Presidente

Ana Matilde Brouwer de Du Bois
Secretaría General

Expertos CLAD
David Edelman
Nuria Cunill

Proyecto Regional de Naciones Unidas
de Asistencia al CLAD
Bernardo Kliksberg
(Jefe Proyecto Regional)
José Sulbrandt

Centro de Documentación

Nuria Cunill
Directora

José Sulbrandt
Helena Feil
Asesores

Manuel Toledo
(Coordinador)
Mónica Rothgaenger de Rivera
Documentalistas

Ana Molina
Secretaria

PRESENTACION

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha sido creado por los Gobiernos de América Latina y el Caribe, a efectos de integrar esfuerzos en la acción por mejorar y modernizar sus administraciones públicas. El CLAD desenvuelve una amplia labor que abarca diversas áreas seleccionadas por los Gobiernos como de carácter estratégico y multiplicador para su desarrollo administrativo. Entre ellas figuran la investigación administrativa aplicada, la documentación e información, la cooperación técnica horizontal y la transferencia de experiencias. La tarea del Centro se realiza en el marco de políticas que procuran que el CLAD responda a las problemáticas fundamentales de los países, y contribuya efectivamente a la creación de pensamiento nuevo de bases nacionales sobre las mismas, generando modelos rigurosos de comprensión de los problemas de gestión pública de la región, y diseños tecnológicos apropiados para su resolución.

Entre los principales campos de trabajo del CLAD se halla la realización de una tarea de fondo de información y documentación, que permita recuperar en beneficio colectivo, la importante masa de información de diversa índole producida por los países, y actualmente limitadamente conocida y circulada entre los mismos. El Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública establecido por el CLAD, se propone aportar a la superación de este vacío, y se orienta hacia la construcción gradual de una Red Latinoamericana de Información sobre Administración Pública.

Uno de los programas sistemáticos planificados por el Centro, es la edición permanente de Documentos CLAVE. El objetivo de dicho programa, es presentar a todos aquellos vinculados con la administración pública, a nivel de trabajo profesional, investigación o docencia, documentos innovativos especialmente seleccionados para el desarrollo administrativo del sector público. Cada edición de Documentos Clave se destinará a un tema específico de carácter prioritario, y por su intermedio los receptores de la publicación podrán tomar contacto directo con trabajos que pueden ser de la mayor utilidad para sus realidades nacionales.

El presente número de Documentos Clave está dedicado básicamente a la presentación de algunos documentos que fueron expuestos en el "Seminario sobre el Rol del Gobierno Local en Latinoamérica y el Caribe en el Desarrollo Económico", coauspiciado por el CLAD, el Centro Latinoamericano de Capacitación de los Gobiernos Locales, Capítulo Latinoamericano de IULA y la Liga Municipal Dominicana realizado en Santo Domingo, República Dominicana, del 22 al 26 de Julio de 1985.

El objetivo fundamental de este Seminario fue el análisis comparativo y la generación de ideas prácticas, viables y socialmente apropiadas acerca del papel que los Gobiernos Locales de la región podrían desempeñar en el proceso de desarrollo económico local y nacional.

En este sentido, se han seleccionado algunos de los trabajos más significativos que fueron preparados expresamente para el mencionado Seminario, incluyendo un documento realizado por Andrew Nickson, del Instituto de Desarrollo de Gobiernos Locales de la Universidad de Birmingham, Inglaterra, que explora desde una perspectiva global el papel histórico que los Gobiernos Locales han desempeñado en el desarrollo económico y sugiere algunos cursos de acción que permitirían mejorar significativamente la participación del Gobierno Local en el proceso de desarrollo económico. De otra parte, se han escogido las reseñas de las experiencias nacionales de Argentina, Chile, Ecuador, República Dominicana, Panamá y Venezuela que, desde diferentes perspectivas de abordaje, algunas globales, otras sectoriales o de casos concretos, dan cuenta de la experiencia reciente que en sus respectivos países ha tenido el Gobierno Local en el desarrollo económico.

Finalmente, se incluye un documento de síntesis que, basado en el Informe Final de Conclusiones y Recomendaciones producidas en el Seminario, ha preparado el

Centro Latinoamericano de Capacitación de los Gobiernos Locales, Capítulo Latinoamericano de IULA y donde se recogen las conclusiones más relevantes del evento y se postulan una serie de cursos de acción que podrían permitir la modificación sustantiva del papel de los Gobiernos Locales de la región en el desarrollo económico nacional y local de los países de América Latina y el Caribe.

La traducción de los resúmenes al inglés fue realizada por el Sr. Jorge Gaspar.

TABLA DE CONTENIDO

Página

ANDREW NICKSON. EL PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO: UNA VISION GENERAL.....	7 - 16
RESUMEN EN INGLES.....	17
ANTONIO MARIA HERNANDEZ. ARGENTINA. EL ROL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y EL CASO ARGENTINO.....	19 - 39
RESUMEN EN INGLES.....	40
DELEGACION DE LA REPUBLICA DE CHILE. EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL EN EL DESA- RROLLO ECONOMICO NACIONAL.....	41 - 54
RESUMEN EN INGLES.....	55
EDISON CHAVEZ. ECUADOR. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO.....	57 - 62
RESUMEN EN INGLES.....	63
MARCO JULIO DE LEON. PANAMA. LA PLANIFICACION LOCAL Y EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO REGIONAL.....	65 - 75
RESUMEN EN INGLES.....	76
REV. CLOUDIO RAMIREZ. REPUBLICA DOMINICANA. EXPERIENCIA DOMINICANA EN EL DESARROLLO MUNICIPAL. ASPECTO ADMINISTRATIVO Y LEGAL.....	77 - 86
RESUMEN EN INGLES.....	87
BEATRIZ ORNES DE ALBORNOZ. VENEZUELA. PLANIFICACION LOCAL Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.....	89 - 114
RESUMEN EN INGLES.....	115
CELCADEL - IULA GOBIERNO LOCAL Y DESARROLLO ECONOMICO.....	117 - 129
RESUMEN EN INGLES.....	130

**EL PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL
EN EL DESARROLLO ECONOMICO:
UNA VISION GENERAL**

ANDREW NICKSON

Seminario sobre el Rol del Gobierno
Local en Latinoamérica y el Ca-
ribe en el Desarrollo Económico
(1985 Julio 22-26: Santo Domingo)

El papel del gobierno local en el
desarrollo económico/ Andrew Nick-
son.-- Birmingham: Development
Administration Group. Institute of
Local Government Studies. University
of Birmingham, 1985:-- 18 p.

INTRODUCCION

Hay varias razones por las cuales el gobierno local es eminentemente adecuado para ejercer el papel de protagonista en el desarrollo económico. Primero, dispone de un conocimiento de la dinámica de la economía local mucho más profundo del que poseen otras instancias del sector público, y por ende, está mejor situado para obtener la información en detalle que se requiere en la planificación económica a nivel local. Segundo, siendo la instancia gubernamental más baja, se encuentra más "cerca" a la población en general y, por ende, tiene una mayor potencialidad para movilizar la participación popular en la lucha por el desarrollo. Tercero, se encuentra bien situado para integrar la búsqueda del desarrollo económico con objetivos sociales más amplios a raíz de su larga experiencia en la provisión de servicios sociales tales como salud, educación y vivienda pública.

Sin embargo, hasta hace poco no se consideraba al desarrollo económico como una tarea "apropiada" para el gobierno local, ni en América Latina ni en Europa Occidental. Aún cuando sí hubo varios casos aislados de iniciativa municipal en esta dirección, en los lejanos años 30, estas fueron la excepción más que la regla (1). Y en ambas partes del mundo, esta falta de empeño municipal reflejaba la opinión predominante en la sociedad de que el sector privado y (en menor escala) el gobierno central deberían asumir la responsabilidad del desarrollo económico. En América Latina esta situación era aún más prevaleciente debido a la debilidad histórica del gobierno local dentro del sector público en su totalidad.

Las empresas privadas y los entes paraestatales típicamente ignoraban por completo las municipalidades en el diseño e implementación de los proyectos de desarrollo a nivel local. Por su parte, las municipalidades concordaban con esta situación por su propia reticencia a involucrarse en "algo que no les concernía directamente".

Sin embargo, el gobierno local contribuía al desarrollo económico aún cuando se restringía a su papel original de proveer infraestructura física y social. Primero, al proveer tales servicios, el gobierno local facilitaba la actividad económica por parte del sector privado, actividad económica que quizás no hubiese existido en su ausencia (el argumento "externalidades"). Segundo, las municipalidades contribuían al desarrollo económico por su misma existencia como poderes económicos importantes en la economía local, tanto como empleadores (el argumento "multiplicador") como compradores de insumos y servicios del sector privado (el argumento "ligazones"). Sin embargo, el impacto del gobierno local sobre el desarrollo fue severamente reducido por el hecho de que las municipalidades generalmente no comprendían el efecto de su propio comportamiento sobre la economía local.

Una pre-condición decisiva para la intervención del gobierno local en el desarrollo económico en años recientes ha sido el reconocimiento por parte de las municipalidades que: i) ya estaban haciendo un impacto sobre la economía local, y ii) deberían extender y conscientemente dirigir este impacto en búsqueda de objetivos claramente definidos. El desarrollo de una actitud más asertiva por parte del gobierno local a la cuestión del desarrollo económico (más que cualquier estímulo desde el gobierno central) ha sido, por ende, un factor muy importante en la creación de tales iniciativas.

Para explicar este cambio de actitud dentro del gobierno local, no se debería subestimar la importancia de la iniciativa personal por parte de concejales y oficiales al nivel de cada municipalidad. Sin embargo, para entender por qué aparentemente hubo un cambio "sistemático" en el interés en este momento histórico, valdría la pena examinar el impacto de la crisis económica mundial sobre los gobiernos de Europa Occidental y de América Latina.

EL IMPACTO DE LA RECESION ECONOMICA

Los gobiernos de Europa Occidental han respondido a la recesión implementando estrategias monetaristas con el propósito de aumentar la tasa de ganancia del capital, al reducir el tamaño del sector público a través de la desnacionalización. Esto se efectúa tanto para bajar la tasa tributaria como para combatir la inflación, liberando así recursos financieros para el uso del sector privado. En el proceso de implementación de esta estrategia, el desempleo ha subido hasta el 10.4% en el Mercado Común Europeo para 1984 (2). En los centros urbanos de las áreas metropolitanas que han sufrido el impacto de la de-industrialización, es común que la tasa de desempleo sea el doble del promedio nacional.

El impacto de la crisis ha sido transmitido a América Latina básicamente por medio de una reducción aguda del ingreso, y un mayor costo de los préstamos de la banca internacional. Al agregar las obligaciones ya existentes de reembolso de la deuda externa, esto ha resultado en una fuga neta de capitales desde América Latina del orden de US\$ 25,000 millones por año entre 1982-84, cifra equivalente al 25% de las exportaciones de la región. Como resultado de las estrategias monetaristas impuestas por el FMI en respuesta a la crisis en la balanza de pagos producida por esta reducción de financiamiento externo, el crecimiento económico de América Latina fué de índole negativa por primera vez desde los años 30. Durante el período 1981-84 la producción regional de América Latina se estancó y la producción per cápita en el subcontinente bajó en un 8.9% (3). El director del Programa de Empleo para América Latina (PREALC) de la OIT ha identificado cuatro efectos principales de la crisis sobre la situación del empleo en América Latina:

"El desempleo visible ha subido en un 50% en apenas tres años. El subempleo visible y el número de trabajadores en el sector informal urbano ha aumentado. Finalmente, los salarios reales se han deteriorado ya que los gobiernos suponen que de esta manera podrán equilibrar el mercado laboral, restablecer la capacidad competitiva y bajar la tasa de inflación. De hecho la subutilización de la mano de obra ha aumentado, lo cual implica un revés con respecto a la situación en los años 60.

Al fenómeno lo acompaña una deterioración de la distribución del ingreso, ya que en cuanto aumenta el desempleo, los desocupados ganan poco o nada. El problema no es solamente económico, sino también político, en la medida en que el desempleo y el subempleo afectan a los trabajadores organizados". (4)

Así que, tanto en Europa Occidental como en América Latina, una respuesta monetarista a la recesión internacional ha producido un empeoramiento del problema del empleo urbano. El creciente involucramiento del problema del gobierno local en el desarrollo económico refleja así la respuesta política generada a nivel local por este aumento dramático en el desempleo y subempleo urbano.

Sin embargo, dos factores relacionados también han dado ímpetus a esta iniciativa por parte del gobierno local hacia el desarrollo económico. El primero es el impacto de la estrategia monetarista sobre las relaciones financieras entre el gobierno central y los gobiernos locales. Los recortes globales en el presupuesto del sector público han resultado típicamente en un recorte proporcional, o más que proporcional, en el nivel de las transferencias del gobierno central al gobierno local. Como resultado, las municipalidades tuvieron que autofinanciarse en mayor grado para poder mantener el nivel de provisión de los servicios vigentes. Dadas las restricciones cada vez mayores que el Gobierno Central también ha impuesto sobre la capacidad del gobierno local para aumentar sus propias fuentes de ingreso local (conforme con la estrategia monetarista apuntada hacia la reducción del gasto público en su totalidad) las municipalidades han empezado a ver el desarrollo económico como posible

mecanismo para generar fuentes alternativas de ingreso.

Un segundo factor contribuyente y relacionado ha sido la reducción sorprendente en el programa de inversión pública, como resultado de la estrategia monetarista. Esto ha contribuido a reducir aún más la creación de nuevos empleos dentro del área de jurisdicción de cada municipalidad. En América Latina, donde la inversión pública ha sido históricamente muy centralizada en el Gobierno Central y en los entes paraestatales, con un papel ínfimo asignado al gobierno local, este recorte ha sido un factor importante en el fomento de un espíritu de auto-suficiencia y apoyo popular para iniciativas de desarrollo económico por parte del gobierno local.

UNA CLASIFICACION DE INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONOMICO

Evidentemente hay una amplia gama de iniciativas de desarrollo económico actualmente en proceso de implementación por parte de las distintas municipalidades en Europa Occidental y en América Latina. En la mayoría de los casos estas son más bien una colección de proyectos-pilotos que programas integrales de una estrategia coherente.

Para poder clasificar la amplia variedad de posibles opciones, la importancia asignada al sector privado y al sector público en el proceso de desarrollo económico ha sido considerada como el factor determinante. Se puede contrastar dos papeles "tipo-ideales". En un extremo está el papel "tradicional" del gobierno local que opera en un ambiente que asigna mayor responsabilidad al sector privado en el proceso de desarrollo económico. Al otro extremo hay un papel "radical" que se sugiere para el gobierno local, que opera en un ambiente en que el sector público desafía al sector privado por la pre-eminencia en el proceso de desarrollo económico. Aún cuando en la práctica muchas municipalidades prosiguen una mezcla de ambos papeles, este fundamento para la clasificación es útil porque resalta las diferencias reales que se utilizan para medir el "éxito" del desarrollo por parte de los sectores privados y públicos respectivamente. Mientras que el sector privado se preocupa esencialmente por la creación de riqueza y mide esto exclusivamente a través del criterio de la tasa de ganancia privada, el sector público se preocupa también por la generación de empleo y del objetivo de obtener una mayor equidad en la distribución de ingreso, y por ende utiliza cálculos que incorporan el concepto de una tasa de retorno "social" en vez de una meramente "comercial".

EL PAPEL TRADICIONAL

Las opciones más importantes disponibles a las municipalidades que adoptan un papel "tradicional" en su relación con el sector privado son las siguientes:

i) Promoción industrial

Típicamente esta es una de las primeras formas de iniciativa municipal en el campo del desarrollo económico. Al principio se trata de la publicidad y promoción general de la municipalidad en los medios de comunicación para atraer la inversión privada desde afuera. Esta iniciativa se encamina con frecuencia hacia la provisión de consejo, información y asistencia técnica a posibles inversionistas a través de un cuerpo de "oficiales de fomento industrial" reclutados por la municipalidad. Este cambio refleja el hecho de que las campañas de publicidad son menos efectivas cuando no se definen con claridad los "grupos a alcanzar" además de un reconocimiento de

que las municipalidades muchas veces compiten entre ellas para atraer una fuente, cada vez menor de capital móvil. Como resultado, se podría llegar solamente a redistribuir la inversión y los empleos desde una hacia otra municipalidad con poco o ningún incremento neto en la creación de empleo a largo plazo. Además, muchas veces las empresas atraídas por estos incentivos son sucursales de empresas transnacionales que son proclives a trasladarse otra vez en el futuro.

ii) Provisión de infraestructuras

La provisión de "terrenos y edificios" es quizás el enfoque más conocido hacia el desarrollo económico adoptado por las municipalidades. Se trata del uso de poderes bajo legislación actual que rigen la distribución de terreno para uso industrial y comercial y la adquisición obligatoria de terrenos para el desarrollo económico. Una profundización de esta iniciativa la constituye la preparación directa de terrenos y la construcción de edificios industriales por parte de la misma municipalidad, los cuales posteriormente se alquilan a nuevos inversionistas, frecuentemente con tasas rebajadas.

En años recientes se ha criticado cada vez más esta opción. Una estrategia que se limita solamente a la provisión general de terrenos y edificios corre el riesgo de que no se utilicen los recursos limitados en la forma más efectiva. En muchas municipalidades los sitios industriales y talleres han quedado vacíos por años debido a una fuerte sobreoferta en relación a la demanda. La premisa subyacente, que la provisión de terrenos y sitios per se atraería nuevas inversiones, muchas veces ha resultado ser errónea.

iii) Asistencia financiera al sector privado

En muchos países las municipalidades tienen el derecho legal de proveer asistencia por medio de préstamos blandos y hasta donaciones a las empresas privadas que funcionan dentro de su área de jurisdicción.

Se ha criticado esta iniciativa por su incapacidad de proveer una protección adecuada respecto a la manera de gastar esta asistencia financiera, sobre la medida en que los empleados se van a beneficiar y sobre el compromiso a largo plazo de las empresas beneficiadas de mantener su presencia en la comunidad.

UNA RESPUESTA "RADICAL"

Un número cada vez mayor de municipalidades han rechazado este papel "tradicional" en el desarrollo económico. Ellos consideran que la promoción industrial es nada más que la captura de empleos desde otras áreas, que la provisión de asistencia financiera carece de cualquier obligación de rendir cuentas y que la provisión de infraestructuras para atraer la inversión privada se basa en un enfoque anticuado de desarrollo llamado trickle down, el cual considera la creación de empleo como un objetivo secundario.

Lo han reemplazado con un papel "radical" para el gobierno local lo cual se basa en la convicción de que la municipalidad debe "intervenir en favor de los trabajadores y no a favor del capital privado". Se preocupan por la tasa de retorno económico y social, de su inversión en la comunidad, y no por la ganancia meramente comercial, lo cual guía la asignación de recursos municipales bajo el papel tradicional. Se preocupan por la "utilidad" de producción en solucionar las necesidades básicas de la población, y también por la "calidad" del empleo en cuanto a remuneración-

nes y condiciones de servicio. Se preocupan que el desarrollo económico sea para el beneficio de todos los sectores de la sociedad y que, cuando sea necesario, se deba asignar prioridad a los miembros menos privilegiados de la comunidad.

Semejante estrategia, que se basa en el aparato productivo actual mas las habilidades de la población, necesariamente requiere de la participación activa de la comunidad para tener éxito. Se fomenta la participación activa de sindicatos, juntas de vecinos y grupos voluntarios en la formulación e implementación de las iniciativas municipales de desarrollo económico. Se pone gran énfasis en la obligación de rendir cuentas -tanto por parte del sector privado como de la municipalidad- a la comunidad.

Este papel "radical" asigna una importancia mucho mayor a la investigación y el seguimiento que bajo el enfoque tradicional. Se considera que un alto nivel de conocimiento de la propiedad, producción, mercados y comportamiento financiero es un requisito para una intervención eficaz por parte de la municipalidad. De la misma manera, la importancia asignada al seguimiento de la implementación de programas refleja una definición mucho más clara de los objetivos que en el caso del papel tradicional.

El papel radical implica una variedad de intervenciones directas por la municipalidad en la economía, tanto con respecto a sus propias operaciones como en sus relaciones con el sector privado. Estas intervenciones pueden ser agrupadas en las siguientes áreas:

i) Reorientación de operaciones propias

Esto se trata de la búsqueda consciente de los objetivos de desarrollo económico a través de las operaciones "normales" de la municipalidad. Como un empleador importante en la comunidad, los cambios en el sistema de reclutamiento, empleo y políticas de capacitación de la municipalidad pueden tener una gran influencia en el mercado laboral.

El sistema de "cumplimiento de contratos" trata del uso del poder de compra de bienes y servicios (sobre todo en el sector de la construcción) para estimular la economía local. Las normas mínimas de comportamiento en el campo del reconocimiento de sindicatos, reglas de higiene y seguridad y de igualdad de oportunidades para mujeres se pueden imponer a las empresas privadas como prerequisite para que entren en la lista de contratistas aprobados que pueden aplicar a licitaciones para el suministro de bienes y servicios a la municipalidad.

ii) Empresas municipales

El gobierno local tiene una larga tradición de comercio municipal, que tiene su origen en la provisión de calefacción, luz eléctrica, agua y transporte (aun cuando muchas de estas actividades fueron posteriormente absorbidas por el gobierno central y los entes para estatales). El aumento reciente de empresas municipales se ha concentrado en esos sectores de producción donde el sector privado ha dejado de proveer un servicio satisfactorio, o donde un servicio puede ser proveído en una forma menos costosa bajo control municipal.

Es interesante notar que, mientras los ejemplos de empresas municipales en América Latina son todavía muy limitados, esta opción se ha desarrollado en muchas áreas del mundo. Por ejemplo, las municipalidades de Zambia poseen cervecerías y empresas textiles, las municipalidades de Indonesia tienen pequeñas industrias (por

ejemplo, imprentas y manufactura de ladrillos) y las municipalidades de Alemania Occidental son dueñas de restaurantes.

Sin embargo, como lo ha observado un escritor sobre el tema, aunque las empresas municipales son muchas veces consideradas como una manera de hacer grandes ganancias e implícitamente para reducir la dependencia en las transferencias del gobierno central, "la experiencia en la práctica ofrece poco para justificar este optimismo".(5) La falta de mano de obra calificada, la administración débil y la corrupción muchas veces ha causado el fracaso de tales iniciativas. Sin embargo, no hay razón para que una empresa municipal deba necesariamente apuntar hacia la maximización de la ganancia. Varios objetivos más amplios del orden "social" pueden aminorar el criterio de ganancia comercial, tales como sobrecarga de personal, una política de precios subsidiados y el uso de contratistas locales pero más costosos.

iii) Juntas de desarrollo

Esto se trata del uso de los propios recursos financieros y/o el fondo de superanuidación, para hacer préstamos o comprar acciones en distintas empresas privadas que operan en la economía local, en cambio por un acuerdo de planificación e inversión. Los acuerdos facilitan el control del comportamiento empresarial en cuanto a remuneraciones y condiciones, reconocimiento de sindicatos, regulaciones sobre higiene y salud, igualdad de oportunidades para mujeres y gestión financiera. De esta manera las municipalidades esperan poder obligar a las empresas que rindan cuentas a la comunidad en la cual funcionan. Los críticos de esta iniciativa opinan que solamente las empresas en dificultades están dispuestas a aceptar tales trabas sobre su libertad de acción en cambio por la asistencia financiera y de que la creación neta de empleos sería mínima como resultado.

Las iniciativas radicales por parte del gobierno local citadas arriba padecen de la paradoja inherente de que pretenden crear empleos y promover el desarrollo económico en un contexto en el cual: i) sus propios recursos legales y financieros para cumplir con este compromiso se encuentran cada vez más limitados por el gobierno central y ii) la mayor parte de los empleos son creados por el sector privado, lo cual significa que tales municipalidades quedan a la merced del sector privado para conseguir sus objetivos.

IMPLICACIONES ORGANIZATIVAS

En muchos países, el desarrollo económico no es una función reconocida explícitamente por los estatutos del gobierno local ni por las normas que reglamentan las transferencias por parte del gobierno central. Sin embargo muchas municipalidades actualmente están encaminadas hacia la realización de tales iniciativas. El éxito de una estrategia de desarrollo efectiva, sea del tipo tradicional o radical, depende de la capacidad de oficiales y concejales en los departamentos principales (tales como hacienda, tesorería, planificación, educación, vivienda y personal) de tomar en cuenta conscientemente las consecuencias económicas y sobre el empleo de sus actividades actuales y de formular mecanismos por los cuales se podrían utilizar estas actividades para promover el desarrollo económico. Los requisitos para alcanzar semejante nivel de gestión colectiva y voluntad general no son fáciles de realizar. En algunas municipalidades la existencia de un comité de dirección fuerte y un gerente municipal comprometido con un estilo de gestión colectivo ha permitido el establecimiento de varios "grupos de trabajo" inter-departamentales.

Sin embargo, en la mayoría de las municipalidades el sistema de toma de decisiones se basa en los departamentos principales de servicios que actúan en una forma

muy compartamentalizada. Tales departamentos han establecido una serie de normas administrativas y un estilo de gestión que no responde fácilmente a los cambios. Los departamentos con un plantel y un presupuesto grande muchas veces adoptan una perspectiva insular de su propio rol en la municipalidad. Esto puede impedir la implementación exitosa de una estrategia total para el desarrollo económico, la cual interrelaciona el trabajo de varios departamentos. Las rivalidades interdepartamentales en cuanto a la asignación del presupuesto municipal y la responsabilidad por la administración de nuevas iniciativas junto con las distintas perspectivas generadas por la capacitación profesional, son otros factores que se deberían de tomar en cuenta. Además de impedir el logro de un enfoque colectivo hacia el desarrollo económico, esta perspectiva competitiva y fragmentada puede poner obstáculos a la agrupación de funciones de orden económico dentro de un nuevo departamento municipal. Dadas estas consideraciones, una clara definición es muy necesaria cuando la municipalidad pretende emprender una iniciativa importante hacia el desarrollo económico.

CONCLUSION

El gobierno local no puede solucionar el problema de desempleo en América Latina. La causa básica del problema se encuentra en la mecánica de la economía nacional e internacional y por ende, se requiere de soluciones a esos niveles -por ejemplo, reformas tributarias y educacionales a nivel nacional, reformas de la política nacional de uso de tecnología, reforma del sistema financiero internacional y sobre todo de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Existen límites muy claros sobre la medida en que el gobierno local puede atacar incluso los síntomas del problema del desempleo a nivel local -límites impuestos por restricciones legales administrativas. La realidad es que la mayoría de las iniciativas municipales para el desarrollo económico se llevan a cabo confrontando la indiferencia y hasta la oposición por parte del gobierno central.

Sin embargo esto no ofrece ninguna justificación para la inacción. Primero, porque aún dadas estas restricciones, hay todavía mucho que se puede hacer. Y segundo, porque las iniciativas económicas locales tendrían un efecto "educacional" sobre el gobierno central, incentivándolo a prestar una mayor atención, tanto en la asignación de recursos financieros como en la descentralización de responsabilidades administrativas, al papel que puede cumplir el gobierno local en el desarrollo económico.

Este seminario ofrece una oportunidad única para compartir por encima de las fronteras nacionales, la experiencia de tales iniciativas, en la firme creencia de que tal intercambio de conocimientos asistirá en la formulación de nuevas estrategias diseñadas con el propósito de fortalecer el papel del gobierno local en la promoción del desarrollo económico de la Patria Grande de América Latina.

NOTAS

- (1) El municipio londinense de West Ham había publicado un folleto de promoción industrial en tres lenguas en 1909.
- (2) Economist, Londres 6 de Julio de 1985.
- (3) Comisión Económica para América Latina, Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1984, Santiago, Chile, 1985.
- (4) Citado en Boletín de PREALC, Número 2, Santiago, Chile, 1983.
- (5) Davey, K., Financing Regional Governments, J. Wiley, 1983, p. 144.

SUMMARY

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN ECONOMIC DEVELOPMENT: AN OVERVIEW

By Andrew Nickson

This paper, presented before the Seminar on the Role of Local Government in Latin America and the Caribbean, discusses growing local government intervention in economic development within the general context of the current economic crisis.

There are three basic reasons why the local government is qualified to play a major role in economic development: 1) Wider experience in the workings of local economy than most other agencies of public administration; 2) As a lower-level government body it is closer to the population and has therefore a greater potential for promoting people's participation; 3) It is in an appropriate position to take part in the search for economic development with broader social goals. Despite these reasons, until recently economic development was not thought to be a proper task for local governments. They have had, however, some participation, and that is now a growing one, with efforts to purposely expand and direct participation in pursuit of development goals. Governments have been facing world-wide economic recession through monetary measures, thus creating, among others, a serious problem of unemployment; whereas local governments have given a political answer to this problem by getting more involved in the economic development process.

Another two factors gave impulse to growing local government participation. In view of the central power's ever greater restrictions, the municipalities have had to resort to self-financing; investment programs have been dramatically reduced by the central governments. Economic development initiatives implemented by local governments may be classified from the viewpoint of the significance they assign to the private sector. Two "ideal" types may be detected: on the one hand, the local government's traditional role, viz. assigning the greatest responsibility for development to the private sector; and on the other hand, a radical role involving a challenge by the public sector to the private sector. In each case, the "success" of development is gaged through quite different parameters. In the first case, through the rate of profit, whereas in the second case on the basis of the number of jobs generated and the redistribution of income. Those municipalities which adopt the traditional pattern may take any of the following options: 1) To attract private investment from outside the region; 2) To promote urban infrastructure; 3) To assist the private sector financially. The radical answer is basically concerned with the community investment's return rate and requires the community's active participation for success. The initiatives that may be taken within the context of this response are: reorienting the municipalities' normal operations; creating municipal enterprises; assisting the private enterprises financially, though in exchange of requirements with regards to local planning and investment.

The success of any of these answers hinges upon the municipality's administrative ability. The problem is, precisely, that, by and large, they show serious deficiencies as far as style of management is concerned.

Conclusion: The problem of unemployment cannot be solved by local government. This does not justify abstaining from action, however, as some solutions may be contributed by local government and pressure built to make the central government pay more attention to these problems. A.Q.

EL ROL DEL MUNICIPIO
EN EL DESARROLLO ECONOMICO
Y EL CASO ARGENTINO

DR. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ (H)

ARGENTINA

Seminario sobre el Rol del Gobierno Local en Latinoamérica y el Caribe en el Desarrollo Económico (1985 Julio 22-26; Santo Domingo)

El rol del municipio en el desarrollo económico y el caso argentino/ Antonio María Hernández.-- s.l.: s.e., 1985.-- 39 p.

I. INTRODUCCION

Tal como el título lo indica, en este trabajo abordaremos dos temas: en primer lugar, el rol del municipio en el desarrollo económico, donde efectuaremos consideraciones generales de esta nueva competencia, o sea un enfoque propio de la Teoría General del Municipio y en segundo lugar, el caso argentino, donde luego de una síntesis del actual régimen municipal, apreciaremos algunas experiencias concretas sobre el particular, para finalizar con nuestras proposiciones.

II. EL ROL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO ECONOMICO (1)

El desarrollo es el nuevo nombre de la paz, se ha dicho en notable síntesis desde el Sillón Papal. Hoy es preocupación dominante en todas las latitudes para superar el hambre, la miseria, la ignorancia y otros flagelos que lesionan la dignidad humana. Debe ser promovido por medio de la planificación y de ahí la inseparabilidad de los términos.

La planificación es utilizada en los regímenes autocráticos o totalitarios como en los democráticos, aunque en los primeros es "imperativa" y en los últimos "indicativa". "En nuestra sociedad industrial ya no puede existir una democracia sin una extensa planificación" (2).

La planificación, instrumento para el gobierno y el desarrollo, es un proceso dinámico que tiene diversos componentes. A nuestros efectos, debemos distinguir entre el planeamiento o planeación municipal y la planificación económica propiamente dicha. El primer concepto se refiere al planeamiento urbanístico, con fines edilicios, estéticos, de higiene o de seguridad social y el segundo, a la planificación más general del Estado Nacional, provincial o regional, de tipo económico-social, en la que tampoco se puede prescindir del municipio (3).

II.1 EL PLANEAMIENTO URBANO

Estas tareas de planeamiento urbano constituyen materia incuestionablemente municipal. Aclarando el papel que en este asunto deben asumir los gobiernos locales, el Segundo Congreso Iberoamericano de Municipios, llevado a cabo en Lisboa, en 1959, expresó: 1) Toda vez que los municipios son entidades de derecho natural, eficientes (o capaces) para resolver los problemas, en virtud del conocimiento profundo y directo de los mismos, deberá ser de su competencia la elaboración del planeamiento urbano y la realización del correspondiente ordenamiento urbanístico, dentro de sus áreas administrativas; 2) En los casos en que el planeamiento urbano por su predominio y fuerza de expansión, origine la conveniencia del planeamiento regional y éste se realice con la intervención del Estado, es indispensable que en todas las escalas de su elaboración se verifique la participación efectiva de los municipios interesados, en especial del municipio del conglomerado más desarrollado, centro de toda importancia regional; 3) Sería altamente recomendable que los planeamientos regionales fuesen de preferencia elaborados por las federaciones o agrupaciones de los municipios interesados, desde que reúnan un mínimo de capacidad técnica y económica, con la orientación y la presencia efectiva del Estado para la resolución de los problemas en escala nacional, reservándose función de relieve al apoyo esencial que deberá ser prestado, en la serie de los estudios y de las realizaciones, por el municipio del conglomerado urbano más importante; 4) Cuando se constaten insuficiencias técnicas y económicas por parte de los municipios, sus federaciones o agrupaciones, el Estado deberá asegurar los medios necesarios que les permitan ejercer su competencia en las realizaciones del planeamiento, dentro de justos límites de satisfacción de necesidades locales; 5) La Comisión somete a consideración del plenario la conveniencia de que, para el próximo Congreso de Municipios, se incluya como uno de los temas a considerar, no sólo el derecho sino también la correspondiente obligación de los municipios, tanto de las poblaciones grandes como de las medianas y rurales, de redactar sus planes generales de urbanización, en su aspecto jurídico, económico y técnico, relacio-

nados principalmente con las vías de comunicación de todas clases, espacios verdes, zonas industriales y residenciales en sus distintos tipos".

II.2 PLANIFICACION ECONOMICA

En este aspecto el Municipio también debe cumplir importante tarea, ya sea por la importancia económica que tienen las ciudades y por la participación en los Sistemas Nacionales de Planeamiento. Corroborando este criterio, han expresado Guillermo Cano y Carlos Mouchet (4): "Así, en el municipio, donde habita y desenvuelve sus actividades la mayor parte de los seres humanos, tienen su sede las explotaciones industriales y los comercios y es donde se reflejan las necesidades nacionales. Puede cumplir dentro de una coordinación regional, provincial o nacional, según sea el caso, un valioso papel concurrente, cuya importancia ha sido descuidada o subestimada. Generalmente se estudian los aspectos políticos, institucionales o administrativos del municipio, descuidando el examen de su función como órgano capaz de estimular las actividades de esa naturaleza".

Destacando aún más el papel que puede jugar el municipio en el desarrollo económico y social de un país y su planificación, es conveniente resaltar que resulta imprescindible la necesidad de vincular al planeamiento urbano con aquella. En efecto, no se pueden tomar decisiones correctas en materia de planeamiento urbano sin tener en consideración los problemas económicos y sociales de la región o del país y viceversa. Políticas improvisadas en materia de radicación industrial, vivienda tributos, etc., desarrolladas por gobiernos locales, pueden contribuir a crear mayores desequilibrios en los aspectos físicos, políticos, económicos y sociales de un país. De ello se deriva la imperiosa urgencia de ligar el planeamiento urbano con la planificación económica-social del país, en un proceso de desarrollo estructurado a través de un Sistema Nacional de Planeamiento que aunque tenga un liderazgo técnico del gobierno central, siempre incluya la participación democrática de los gobiernos provinciales, regionales y municipales.

II.3 EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO

Las funciones del municipio en el proceso de desarrollo han merecido especial consideración en importantes congresos internacionales. Uno de los cuales, que debe destacarse por su importancia, fue el Seminario de las Naciones Unidas sobre "Servicios Centrales para Gobiernos Locales en América Latina", realizado en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 28 de Mayo de 1968. La declaración final expresó: "Que los municipios de América Latina tienen una misión trascendental en el desarrollo político, económico y social de nuestros países". "Que los gobiernos centrales y los gobiernos locales son socios en el desarrollo, por lo que los gobiernos nacionales deben adoptar una política de fortalecimiento de los gobiernos municipales, dándoles las consideraciones estructurales, legales, políticas, financieras y técnicas para el efectivo ejercicio de sus funciones e incorporación al proceso de desarrollo nacional". "Que la creación de un programa latinoamericano de apoyo al desarrollo municipal se impone como instrumento indispensable de colaboración internacional en la transformación e integración de los pueblos de América".

Además de la declaración, el Seminario concretó muy importantes conclusiones prácticas para los gobiernos locales, respecto de temas como la racionalización y modernización de los gobiernos municipales, la necesidad de servicios centrales para mejorar la administración local en América Latina, la capacitación de los gobiernos locales, la planificación como reforma administrativa, la asistencia técnica de los organismos internacionales, etc., insertas en el Informe del Seminario, al cual remitimos por razones de brevedad (5).

II.4 AUTONOMIA MUNICIPAL Y PLANIFICACION

La planificación casi siempre requiere decisiones centralizadas, que pueden afirmar al centro frente a la periferia, tanto por la materia en cuestión como por la complejidad técnica requerida. Esto hace preguntar si puede existir la autonomía municipal frente a la planificación.

Responde negativamente Fernando Albi, quien expresa que la crisis municipalista "está determinada, en esencia, por un problema de desequilibrio: congestión urbana y despoblación rural. Para lograr la normalización de los niveles democráticos y económicos, tan gravemente alterados, será preciso una ordenación que coordine los diversos factores que actúan en desajuste. Esto es planificación...y constituye el contrapunto de la variedad, de la diversidad de gestión, en la que se basa, por principio, toda concepción de lo municipal" (6). No compartimos esta opinión. Es cierto que un rasgo característico de la institución municipal es su diversidad causante de los problemas de la inframunicipalidad y supramunicipalidad, que obliga al régimen municipal a tener presente las particularidades para evitar tensión entre norma y realidad. Pero es erróneo pensar que la planificación lo impide. Si bien impone alguna centralización, no debe eludir la participación de órganos locales en dicho proceso. Sos tener que la planificación no contemplará la variedad, la diversidad, es condenar ab initio la idea de la descentralización y la propia eficiencia del proceso de planeamiento, que para alcanzar sus objetivos requiere ineludiblemente partir de la realidad, signada casi siempre por esa variedad e interactuante diversidad. No otro es el justificativo de la regionalización, como instrumento que perfecciona la planificación, al agregar el punto de vista territorial al enfoque global y sectorial antes utilizado. Al dar participación -condición inexcusable para salvar la autonomía municipal- al gobierno local, también se produce un resultado de mayor calidad. Resulta difícil pensar en un diagnóstico, una prognosis, una formulación y una ejecución del plan, sin intervención de los municipios. Ya no puede caerse en el error de formular planes teóricos, alejados de la realidad, que sean meras expresiones tecnocráticas. El planeamiento es un proceso de fuerte contenido político y, como tal, requiere indudablemente del consenso y la participación.

Además, la planificación en un principio fue sólo física, luego se hizo regional y ahora es integral, abarcando aspectos económicos, políticos y sociales. Y en todo ello al municipio le corresponde un rol, ya que debe ser "socio" y "promotor" de ese desarrollo.

Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de tan valioso cometido son las relaciones intermunicipales y la asistencia técnica que los organismos centrales deben prestar a las comunas.

Con el primer instrumento se pueden alcanzar superiores objetivos en la integración regional y desarrollo zonal, mediante la cooperación en la gestión de servicios públicos, inversiones públicas, contratación de especialistas y técnicos, difusión de la cultura, etc. Asimismo puede posibilitar soluciones en las áreas metropolitanas, aspectos que sólo mencionamos y que requieren mayor desarrollo.

En cuanto a la asistencia técnica de los organismos centrales, marca el límite preciso de la intervención respetuosa de la autonomía municipal. Sobre todo en los pequeños y medianos municipios se aprecia la falta de personal especializado para afrontar los problemas del gobierno local, cuya complejidad creciente ya fue señalada. A ellos debe estar especialmente dirigido el accionar de estos organismos centrales, que deben contar con expertos en derecho municipal, planeamiento urbano, economía, obras públicas, etc.

Hoy el principio fundamental de la autonomía municipal debe adecuarse a las circunstancias actuales que vuelven ineludible la coordinación y la convergencia con el Estado. Siempre que haya participación del gobierno local en el proceso de planeamiento, se podrá conciliar la autonomía municipal con la planificación regional o nacional.

III. EL CASO ARGENTINO

III.1 EL ACTUAL REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO (7)

Veremos los principales aspectos del régimen municipal:

III.1.1 Nuestra Interpretación del artículo 5 de la Constitución Nacional.

La Constitución Nacional ha establecido un sistema de gobierno representativo, republicano y federal en su art. 1º. Por el art. 5º obliga a las Provincias a dictar sus Constituciones siempre que aseguren entre otras condiciones, "el régimen municipal". Esta frase originó problemas en su interpretación sobre la naturaleza jurídica del municipio, existiendo quienes sostienen la autonomía municipal y otros la autarquía municipal.

Al respecto, consideramos sobre esta norma fundamental:

- a) Que los Constituyentes sostuvieron el origen natural y necesario del municipio.
- b) Que la Constitución impone un sistema democrático y electivo en el régimen municipal.
- c) Que régimen municipal también implica la instauración de un poder público.
- d) Que régimen municipal significa el establecimiento de gobiernos locales.
- e) Que en este artículo reside el fundamento jurídico-político de la autonomía municipal.

III.1.2 Naturaleza Jurídica del Municipio.

Las provincias, en sus respectivas constituciones, adoptan diversas fórmulas que conforman disímiles posiciones sobre esta trascendente cuestión. Ello se debe a la dificultad interpretativa de la escueta frase "régimen municipal" del art. 5º de la Constitución nacional, que las obligó a asegurar dicho régimen, como uno de los requisitos fundamentales para el funcionamiento autónómico de los Estados provinciales. Así, se advierten estas fórmulas:

- a) "Tanto las municipalidades de concejo como las de comisión, pasarán anualmente al Poder Ejecutivo de la Provincia una memoria en que se hará constar detalladamente la percepción e inversión de sus rentas, y estarán sujetas a su inspección y vigilancia", como lo dice la Constitución de La Rioja (art. 197), expresándose en forma similar las constituciones provinciales de Jujuy (art. 134) y San Luis (art. 152).
- b) "La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que forman la Provincia, estará a cargo de una municipalidad...", como lo expresa la Constitución de Buenos Aires (art. 181), y en forma análoga las constituciones de Mendoza (art. 197) y Salta (art. 1/1).
- c) "El gobierno de los municipios de primera categoría..." y "el gobierno de los municipios de segunda y tercera categoría...", como refiere la Constitución de Corrientes (arts. 158 y 159), haciéndolo igualmente las constituciones de Entre Ríos (art. 180), San Juan (art. 139) y Santa Fé (art. 106).

- d) "Las municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las leyes que dicte la Legislatura con arreglo al inciso 3 del art. 83", como ordena la Constitución de Córdoba (art. 144), con redacción parecida a la Constitución de Tucumán (art. 136).
- e) "Todas las comunas existentes a la fecha de promulgarse esta Constitución y las que se creen de conformidad al régimen que ella establece, gozarán de plena autonomía política, administrativa y financiera...", según manifiesta la Constitución de Formosa (art. 140) y lo dicen en forma similar las constituciones del Chaco (art. 179), Chubut (art. 208), Catamarca (art. 244), La Pampa (art. 107), Misiones (art. 161), Neuquén (art. 184), Río Negro (art. 168), Santa Cruz (art. 140) y Santiago del Estero (art. 156 bis).

Adviértase la distancia conceptual que separa las distintas fórmulas, y en especial a las dos primeras de la última, que caracteriza la tendencia autonomista de la moderna legislación municipal argentina, por oposición de aquellas, que consideran a la entidad local como cercana a la autarquía. Para nosotros este tema es básico, fundamental, y la posición que al respecto se asuma repercutirá en el resto de las cuestiones de orden local.

III.1.3 Formas de Gobierno Municipal

Estas son las prescriptas por la legislación:

- a) "Home rule charter", o sea, la posibilidad de dictarse la propia carta orgánica, en reconocimiento de un poder constituyente de tercer grado, que ha sido instituida en siete constituciones provinciales; y que significa el mayor grado de Autonomía Municipal. La única carta orgánica vigente es la de Santiago del Estero, que estableció la clásica división en dos departamentos: Ejecutivo y Deliberativo.
- b) Intendente y Concejo Deliberante, para sus municipios, las constituciones de Buenos Aires (art. 181), Corrientes (art. 158), Entre Ríos (art. 182), Formosa (art. 141), Jujuy (art. 125), La Pampa (art. 110), La Rioja (art. 134), Mendoza (art. 198), Misiones (art. 162), Salta (art. 175), San Juan (art. 140), San Luis (art. 139), Santa Cruz (art. 139), Santa Fé (art. 107) y Tucumán (art. 130), y para los municipios de segunda categoría las de Catamarca (art. 253) y Neuquén (art. 189) y de segunda y tercera categoría la de Santiago del Estero (art. 156 bis). Igual sistema rige en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego (art. 70 del decreto-ley 2191/57). La Capital Federal, según lo dispuesto por el artículo 3 de la ley 19.987, tiene los siguientes órganos del gobierno: "a) Sala de Representantes, b) Departamento Ejecutivo, c) concejos vecinales".
- c) Concejos municipales, o sea, cuerpos colegiados que de su seno eligen un presidente. en los municipios de la provincia de Chaco (art. 181, C.P.), Chubut (art. 207); para las corporaciones municipales, que se dividen en municipalidades y comisiones de fomento que no excedan de 4.000 habitantes, Río Negro (art. 178, C.P.) y San Juan (art. 140, inc. 2, C.P.), para los municipios de 2a. categoría; y Corrientes (art. 158, C.P.) para los municipios de 2a. y 3a. categoría.
- d) Comisiones municipales, en las comunas de Santa Fé (art. 107, C.P.), en los pueblos que no sean municipios en las provincias de San Luis (art. 138, C.P.), en las localidades o núcleos urbanos de más de 1.500 y hasta 4.000 habitantes, de Santiago del Estero (art. 156, C.P.) en los municipios de 3a. categoría de Santa (art. 178, C.P.), con presidente designado por el Poder Ejecutivo, en los municipios de 3a. ca-

tegoría de la Provincia de Neuquén (art. 194, C.P.), en las municipalidades de comisión de la provincia de La Rioja (art. 133, C.P.), en los centros urbanos que no lleguen a mil habitantes o tengan cinco mil pesos de renta y que sean especialmente designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura de la Provincia de Jujuy (art. 124, C.P.), siendo el presidente designado por el Poder Ejecutivo, y en los centros de menos de quinientos habitantes de la provincia de Formosa (art. 139, C.P.).

- e) Juntas de fomento, en los municipios de 2a. categoría de la provincia de Entre Ríos (art. 182, C.P.), en los municipios de 3a. categoría de las provincias de Chaco (art. 181, C.P.), Misiones (art. 162, C.P.) y Catamarca (arts. 249 y 253, C.P.) y en las poblaciones que no constituyan municipalidad en Tierra de Fuego (art. 66 del decreto-ley 2191/57).
- f) Comisionados municipales, en los centros urbanos de 500 a 1.500 habitantes de la provincia de Santiago del Estero (art. 156, C.P.) y en los lugares que determine la Legislatura de la Provincia de San Luis (art. 138, C.P.).
- g) La Constitución provincial de Córdoba, en el art. 162, dispone: "Las municipalidades se regirán por la ley orgánica que les dé la Legislatura. En ellas se podrán establecer diferentes tipos de gobierno que consulten la densidad, capacidad económica y costumbres de la población respectiva". En tal virtud, la ley orgánica 3373 estableció dos categorías de municipios, gobernados por el tradicional sistema del intendente y concejo deliberante, aunque también elevó a igual jerarquía institucional al Tribunal de Cuentas de origen colectivo (art. 154, C.P.).

III.1.4 Bases Electorales

En cuanto al voto, hay dos clases de constituciones: las anteriores a 1957 -que en general consagran el voto restringido- y las posteriores a dicha fecha -que aceptan el voto universal-. Para las primeras sostenemos que ha ocurrido una "mutación constitucional por sustracción", en el decir de Bidart Campos, y que en todo el país tiene vigencia el voto universal.

Otra tendencia de nuestro derecho municipal es la posibilidad que tienen los extranjeros de intervenir en las elecciones comunales. Así lo legislan las constituciones de Buenos Aires (art. 182, inc 2), Catamarca (Art. 248), Córdoba (art. 151), Corrientes (art. 161), Chaco (art. 186), Chubut (art. 214), Entre Ríos (art. 183), Jujuy (art. 128), La Rioja (Art. 138), Mendoza (art. 199m inc 2), Misiones (art. 164), Neuquén (art. 191), Río Negro (art. 170), Salta (art. 174), San Juan (art. 140, inc. 4), San Luis (art. 142), Santa Cruz (art. 143) y Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 3).

En cuanto a los sistemas de designación, son elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios, todos los integrantes de los concejos deliberantes y Sala de Representaciones de la Capital Federal. También son designados de igual manera los intendentes municipales, a excepción de los de las comunas de Jujuy -en que lo son por el Poder Ejecutivo provincial-, Salta -por el Poder Ejecutivo provincial, con acuerdo del Senado- y los municipios del interior de Tucumán -por el Poder Ejecutivo provincial con acuerdo del Senado-. Los intendentes de la capital de la provincia de San Juan y de la Capital Federal, son designados por el Poder Ejecutivo provincial, con acuerdo de la Sala de Representantes, por el Poder Ejecutivo nacional, respectivamente.

Los integrantes de las comisiones municipales, comisiones de Fomento y juntas de fomento son en general designados directamente por el electorado, con las excepcio

nes referidas al analizar anteriormente las formas de gobierno municipal.

Los comisionados municipales de la provincia de San Luis son electos directamente por el pueblo (art. 140, C.P.), y los de la provincia de Santiago del Estero, por el Poder Ejecutivo provincial (art. 156 bis, inc. 5).

III.1.5 Finanzas Comunales

Es facultad uniforme en el régimen argentino la posibilidad de cobrar tasas y contribuciones, usar el crédito y, en general, administrar las rentas. Pero el punto neurálgico es, sin duda, el de los impuestos, en que distinguimos tres grupos de constituciones:

- a) Que facultan al municipio a establecer impuestos sobre los ramos a su cargo: es el caso de Buenos Aires (arts. 182, inc. 2), Catamarca (art. 246, inc. 2) Córdoba (art. 160), Chubut (art. 209), Entre Ríos (art. 187), Formosa (art. 142, inc. 1), Misiones (art. 171, inc. 4), Neuquén (art. 204, inc. b), Santa Cruz (art. 148, inc. 12) y Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 7).
- b) Que facultan al municipio a percibir los impuestos que señale la Constitución o que por ley determine la Legislatura: es el caso de Corrientes (art. 164, inc. 6), Chaco (art. 187), Jujuy (art. 132, inc. 2), La Rioja (arts. 141, inc. 4 y 146), Mendoza (art. 199, inc. 6), Salta (art. 173, inc. 2), San Juan (art. 143), San Luis (art. 144, inc. 3) y Tucumán (art. 132, incs 1, 2, 4, 5, 7 y 13).
- c) Que no autorizan al municipio a cobrar impuestos: es el caso de La Pampa (art. 113), Río Negro (art. 169) y Santa Fe (art. 107).

Hacen referencia a la obligación en la coparticipación en impuestos provinciales y nacionales -fijando algunas de ellas porcentajes- las constituciones de Catamarca (art. 246, inc. 5), Córdoba (art. 160), Corrientes (art. 164, inc. 6), Chaco (art. 188, inc. 3), La Pampa (art. 113), Neuquén (art. 204, inc. b), Río Negro (art. 169), San Luis (art. 144, inc. 3), Santa Cruz (art. 152), Santa Fe (art. 107), Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 8) y Tucumán (art. 132, inc. 13).

III.1.6 Poder de Policía Municipal

Para la doctrina (Greca, Zavallá, Bielsa, Villegas Basavilbaso, Vázquez, Abad Hernando, etc.) es incuestionable su ejercicio por parte de los municipios, tanto en el *jus edicendi* como en el *jus agendi*, según lo dispuesto en las respectivas constituciones y leyes orgánicas municipales.

Greca (8) clasifica como sus materias: costumbres, tránsito, publicidad, pesas y medidas, propiedad, sanitaria, atmósfera y mortuoria.

Con referencia a la jurisdicción, el citado autor expresó: (9) "En nuestro país, donde se carece de un concepto definido de las funciones que incumben al municipio, se ha otorgado a éste, en las constituciones provinciales y cartas orgánicas, poderes de policía, muy restringidos. Falta generalmente el poder coactivo, que es esencial en el acto de policía. La policía de seguridad ha sido confiada a los gobiernos estatales".

Tendencias modernas advenidas con la nueva legislación municipal (posterior a la obra del ilustre municipalista) han mejorado algunos aspectos del tema, v. gr. el establecimiento de tribunales municipales de faltas, etc.

III.1.7 Relaciones Intermunicipales

Observamos que la mayoría de las leyes supremas provinciales permiten -expresamente casi todas e implícitamente unas pocas- las relaciones intermunicipales y con otros organismos estatales. Así lo hacen las constituciones de Buenos Aires (art. 183 inc. 8), Catamarca (art. 245, inc. 5), Córdoba (art. 157, inc. 13), Corrientes (art. 163, inc. 12), Chaco (art. 193), Chubut (art. 109, inc. H), Entre Ríos (art. 195, 4º inc. K), Formosa (art. 143), La Pampa (art. 115, incs. 4 y 9), Misiones (art. 171, inc. 9), Neuquén (art. 204, inc. M), Río Negro (art. 174, inc. F), San Juan (art. 141) San Luis (art. 144, inc. LL) y Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 14).

Nada dicen a este respecto las constituciones de Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán; pero de ello no podemos concluir en la imposibilidad de que estas relaciones se lleven a cabo, puesto que no han sido prohibidas y por que -en nuestro concepto- son de la esencia de la institución municipal.

III.1.8 Institutos de democracia directa o semidirecta

Otra tendencia del régimen que estudiamos es la posibilidad del ejercicio de los institutos de democracia directa o semidirecta (iniciativa, referéndum y revocatoria), por el electorado de los municipios, según lo facultan las constituciones de Neuquén (art. 198), Chaco (art. 195), Chubut (art. 222), Río Negro (art. 172), Misiones (art. 165), Catamarca (art. 254), Corrientes (art. 170), Entre Ríos (art. 193) Formosa (art. 147), San Luis (art. 142) y Córdoba (art. 152).

III.1.9 Control de Legalidad en materia financiera

Estos son los sistemas que se aprecian:

- a) Constituciones que nada dicen sobre el particular, salvo las atribuciones conferidas en tal sentido a los concejos deliberantes. En este grupo están las de Catamarca, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Misiones, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.
- b) Control efectuado por el Poder Ejecutivo provincial. Así ocurre en las provincias de Jujuy (art. 143, C.P.), La Rioja (art. 143, C.P.) y Salta (art. 184, C.P.).
- c) Control efectuado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Establecido por las constituciones de Buenos Aires (art. 183, inc. 5), Chaco (art. 196, inc. 8), La Pampa -sólo en el caso de intervención al municipio (art. 116), Mendoza (art. 200, inc. 4), Neuquén (art. 204, inc. g) y Santa Cruz (art. 148, inc. 16).
- d) Control efectuado en el mismo municipio, aunque sin llegar a crear el Tribunal de Cuentas. Es el caso de la Constitución de San Juan (art. 146).
- e) Control efectuado por el Tribunal de Cuentas Municipal. Es lo prescrito por las constituciones de Córdoba (art. 154) y Río Negro (art. 175).

III.1.10 Cortes o tribunales superiores de justicia como únicos jueces competentes en conflictos municipales

Es otro rasgo destacable de la legislación argentina. Así lo disponen las Constituciones de Buenos Aires (art. 187), Catamarca (art. 261), Córdoba (art. 156), Corrientes (art. 167), Chubut (art. 217), Formosa (art. 146), Mendoza (art. 206), Misiones (art. 166), Neuquén (art. 211), San Juan (art. 151) y Santa Cruz (art. 147).

III.1.11 Tribunales Municipales de Faltas

Es otra moderna tendencia que se advierte en nuestro régimen. Así lo establecen las constituciones provinciales de Corrientes (art. 163, inc. 15), Neuquén (art. 204, inc. 1) y San Luis (art. 144, inc. 13) y las leyes orgánicas municipales de las provincias de Córdoba (art. 128, inc. K), Entre Ríos (art. 11, inc. 9) y de la Capital Federal (Cap. XII, arts. 50 y ss.).

III.1.12 Privilegios de los miembros del gobierno local

Se trata de una singular característica de la nueva legislación argentina. Lo disponen las constituciones del Chaco (Art. 191), La Pampa (art. 112), Mendoza (art. 156, inc. 13), Neuquén (art. 199) y Santiago del Estero (art. 210).

III.1.13 Intervención de los municipios

Con respecto a las intervenciones a las municipalidades, que importan la sustitución de las autoridades locales por un interventor designado por el Poder Ejecutivo provincial, se debe destacar que la legislación determina en forma expresa las causas de ella (acefalía, subversión del régimen municipal, etc.) y exige ley de la legislatura sancionada con quórum agravado y tiempo de la medida. Es el caso de las constituciones de Catamarca (art. 257), Corrientes (art. 168), Chaco (art. 194), Formosa (art. 145), Misiones (arts. 168 y ss.), Neuquén (arts. 201 y ss.), Río Negro (art. 169, ap. segundo), San Luis (art. 151), Santa Cruz (art. 145) y Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 17).

III.1.14 Sistema de Control de Tutela

Entendemos por tal el ejercicio de facultades tutelares de los organismos de la Administración Central o provincial que intervienen por ministerio de la ley, en ciertos actos de las entidades municipales, con el objeto de prestarles la necesaria eficacia.

En el derecho argentino está difundido, aunque sólo excepcionalmente por razón de la materia, el control legislativo preventivo a cargo de la respectiva legislatura provincial. Se requieren autorización legislativa para las ordenanzas de presupuestos, régimen impositivo y la memoria y balance del ejercicio de las juntas de fomento de Entre Ríos (art. 200 de la C.P.) y de las comisiones vecinales de San Luis (art. 147, incs. 2 y 4 de la C.P.) y para la aprobación o modificación del presupuesto de los municipios de 3a. categoría de Corrientes (art. 163, inc. 2, de la Const. Prov.). Pero los supuestos más comunes de autorización legislativa son por alguna o algunas de estas causas: contratación de empréstitos, enajenación de gravámen de bienes inmuebles o expropiación de bienes. Así lo consignan las constituciones provinciales de Buenos Aires (art. 184, inc. 3), Catamarca (art. 245, inc. 6, para los municipios de 2ª categoría y los rurales), Corrientes (art. 163, inc. 10), Chaco (art. 196, inc. 10), Formosa (art. 142), Jujuy (art. 132, inc. 3), La Pampa (art. 115, inc. 7), Mendoza (art. 202, inc. 3), Neuquén (art. 204, incs. d, e y 1), Río Negro (art. 174, incs. b y e), Salta (art. 173, inc. 10), San Juan (arts. 144 y 145), San Luis (art. 144, inc. 9) y Santiago del Estero (art. 156, inc. 9, para los municipios de segunda y tercera categoría).

Existe un caso de tutela gubernativa preventiva previsto por la Constitución de la provincia de Salta (art. 184), en virtud del cual las comisiones municipales deben elevar anualmente al Poder Ejecutivo para su aprobación las ordenanzas de impuestos, presupuesto y rendición de cuentas.

Tampoco es mayoritario el control o tutela represiva. Sólo indican facultades de inspección y vigilancia a cargo del Poder Ejecutivo provincial las constituciones de Jujuy (art. 134), La Rioja (art. 143), Neuquén (art. 195) y San Luis (art. 152), y

un único caso correspondiente al Poder Legislativo de Tucumán (art. 67, inc. 20 de la Constitución Provincial) (10).

Cabe también aquí recordar los supuestos de control de legalidad en materia financiera a cargo del Poder Ejecutivo provincial o del Tribunal de Cuentas de la Provincia, como lo consignamos en el acápite respectivo.

III.1.15 Evaluación sintética del régimen municipal argentino

Al ser tan azarosa en nuestro suelo la vigencia incólume de la Constitución Nacional y de los valores integrales de la República, afectados por serios cuestionamientos a partir del golpe de Estado de 1930, fue imposible que los principios jurídicos del régimen municipal argentino tuvieran aplicación irrestricta e ininterrumpida. Aunque el régimen municipal "legal" proclama comunas vigorosas, democráticas y autónomas, el régimen municipal "real" acusó casi siempre meras dependencias administrativas incapaces de cumplir sus fines y sujetas a la política provincial. La desfederalización del país también implicó la caída del municipalismo y en este proceso negativo pueden señalarse causas políticas (gobiernos de facto que centralizaron el país, avance de los gobiernos provinciales sobre competencias municipales, etc.), económicas (despojo de facultades tributarias municipales por las provincias, dependencia financiera, prestación de servicios públicos por otros organismos, etc) y educativas (escaso desarrollo de los estudios municipales, deficiente formación cívica, etc.).

Afortunadamente, a partir del año 1983 la Argentina recuperó la vigencia de la democracia y sus instituciones, en consecuencia, los principios autonómicos del régimen municipal nuevamente están funcionando. Por ello alentamos fundadas esperanzas sobre el futuro del municipio como base de nuestra descentralización política y escuela social de la democracia.

Actualmente los municipios argentinos están inmersos en este proceso de reconstrucción de las instituciones, afrontando pesadas cargas que son herencia de la decadencia anterior. Prestan escasamente sus servicios públicos, tienen graves dificultades financieras, realizan poca obra pública, muestran carencias técnicas, etc., lo que se correlaciona con la situación general del país, resultando entre otras cosas de la formidable deuda externa de más de 50.000 millones de dólares.

Frente a esta crisis sin precedentes en nuestra historia, el gobierno democrático acaba de implementar un plan económico con la ayuda de toda la ciudadanía, aspira a terminar con el estado de postración en que hemos estado sumidos durante décadas.

Pensamos que los municipios podrán cumplir en esta economía de guerra fundamentalmente un papel de control de precios, lo que resulta uno de los aspectos más importantes para asegurar el éxito en la lucha contra la inflación.

En este marco entonces, no se puede sostener que el municipio ha cumplido o cumple rol protagónico en el desarrollo económico y social del país. Pensamos que luego de solucionarse esta emergencia nacional, las instituciones locales deberán cumplir esta nueva competencia, dado que deben ser "socios" y "promotores" del desarrollo con los otros niveles de gobierno. Sin perjuicio de estas consideraciones generales, veremos algunas experiencias concretas sobre la temática que nos ocupa.

III.2 ALGUNAS EXPERIENCIAS MUNICIPALES VINCULADAS AL DESARROLLO ECONOMICO

III.2.1 Bancos Municipales

Actualmente funcionan los Bancos Municipales de Buenos Aires, Rosario, Tucumán, La Plata, Paraná y Santiago del Estero.

Veremos en particular al primero. Su Carta Orgánica despone que "es una persona jurídica pública y autárquica" (art. 1º) y que "la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires responde por las operaciones que el Banco realice con arreglo a lo dispuesto por esta Carta Orgánica" (art. 2º). En cuanto a sus funciones y operaciones se establece que "los fondos de la municipalidad y sus reparticiones autárquicas deberán ser depositados en el Banco; también las sumas de dinero o valores entregados en garantía de la orden de aquella y de dichas reparticiones" (art. 3º). Luego se indica que "el Banco es el agente financiero de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires e interviene por cuenta de éste en las operaciones de crédito y demás gestiones financieras que realice, pudiendo formar parte de consorcios y agrupaciones de Bancos que coloquen empréstitos nacionales o municipales. Recaudará los impuestos y tasas municipales y aquellos cuyo cobro esté a cargo de la Municipalidad, salvo que a pedido del Banco deba recurrirse a otras instituciones" (art. 4º). "Será asimismo, el agente pagador de títulos, bonos o letras municipales (amortizaciones, intereses, rescates, cancelaciones), con arreglo a los convenios que, en cada caso, formalice la Municipalidad. Atenderá además los servicios de bonos de pavimentación (art. 5º). Seguidamente se agrega que "el Banco tiene la exclusividad de las operaciones pignoraticias dentro de la ciudad de Buenos Aires... (art. 6º).

Entre otras operaciones que el Banco puede efectuar, mencionaremos: "a) préstamos con garantía prendaria con o sin desplazamiento, fija o flotante; b) préstamos en cuenta corriente a favor de personas domiciliadas en Capital Federal, con garantía prendaria sobre bienes muebles o créditos liquidados por el Gobierno Nacional o la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; c) préstamos con caución de títulos de la deuda pública interna nacional o municipal, letras de tesorería y cédulas hipotecarias; d) créditos y descuentos personales documentados y en cuenta corriente, otorgar avales de obligaciones contraídas en el país o en el exterior, incluso por organismos oficiales; e) préstamos a profesionales y a empleados públicos y particulares; f) habilitación de capital a trabajadores a domicilio con garantías que estime necesarias; g) recepción de depósitos a premio en caja de ahorros a plazos, y en cuenta corriente bancaria... n) todas las demás operaciones bancarias permitidas por las normas dictadas o que dictare en el futuro el Banco Central de la República Argentina (art. 8º). Dichas operaciones serán atendidas con los siguientes recursos: el capital y reserva legal que arroje su balance; los que se procure la Municipalidad por ordenanzas especiales; el porcentaje sobre el monto de la recaudación de los impuestos y tasas municipales que se establezca por convenio con la Municipalidad; donaciones y legados aceptados por el Directorio; los que resulten del descuento de su cartera; los que obtenga en virtud de las operaciones que realice y por emisión de bonos y cédulas (art. 17º).

La administración del Banco estará a cargo de un Directorio nombrado por el Intendente Municipal con acuerdo del Concejo Deliberante y de un síndico, designado de igual manera, que efectuará tareas de fiscalización y contratos (art. 18º).

Dicho Directorio se compondrá de un presidente, un vicepresidente y seis vocales, argentinos, con solvencia moral versados en problemas económicos o financieros, los que durarán cuatro años en sus funciones (art. 19º). El Banco de la Ciudad de Buenos Aires es en este momento el décimo Banco del país, con una cartera de aproximadamente 130 millones de dólares y con una ganancia de cerca de 6 millones de dólares el año pasado.

Sus múltiples operaciones lo llevan a cumplir una función social a través de los créditos pignoratícios o a profesionales y empleados, y económica, por el apoyo a la pequeña y mediana empresa para promover el desarrollo, además de participar en 1984 en el 4% de las operaciones de comercio exterior del país, contando con un Instituto de Comercio Exterior.

Ha financiado obras públicas municipales de Buenos Aires y también otros municipios, vgr. redes de gas en convenio con Gas del Estado e incluso administra créditos para el desarrollo de grandes obras como Yaciretá, Salto Grande, Complejo Alicopá, etc.

La realidad de esta institución bancaria, correspondiente al municipio más grande de la Argentina, no es equivalente a los otros bancos municipales, que también son una minoría, frente a las 1.604 comunas del país. De todas maneras, pensamos que en esos bancos, y sobre todo en el de Buenos Aires, puede estar la base para la creación de un Banco Intermunicipal, que sea instrumento financiero de los gobiernos locales para el cumplimiento de sus finalidades de bien común, entre las que se encuentra esta función promotora del desarrollo económico social.

III.2.2 La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires

En la ciudad de Buenos Aires funcionaban 23 mercados de comercialización y 2 salas de remate, además de 2.000 concesionarios. Pero sólo un 20% introducían el 80% del total de los productos. Anualmente se comercializaban 4,8 millones de toneladas, pero sólo se consumían 2,5 millones de toneladas, o sea, que los productos se vendían dos veces. Además de la atomización de la oferta para los 23.000 minoristas existentes, la intermediación se presentaba con todos los defectos.

En marzo de 1963 se firma un convenio entre la Municipalidad y una empresa financiera para realizar estudios de infraestructura y en mayo de 1963 por Decreto Ley 3287 se crea el Ente Realizador del Mercado Central de Buenos Aires. El 10 de Agosto de 1967 se firma el convenio de Creación de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, ratificado por Ley 17.422. En 1971, la Ley 19.227 complementa la legislación para mercados centrales y comienzan las obras. El Mercado está ubicado en Tapes, partido de Matanza, o sea el centro del perímetro de Protección, que significa que no puede haber otros mercados similares para la Capital Federal y 19 partidos del conurbano bonaerense. Las exigencias restrictivas obligan a que todos los comerciantes minoristas recurran al Mercado. En 1976 se reactivaron las obras que tienen ciertos objetivos: 1) asegurar un Mercado abierto; 2) transparencia en las operaciones comerciales a través del sistema de caja única y 3) sana competencia.

El costo de obra fue de más de 600 millones de dólares. La superficie del predio es de 49 hectáreas, ocupándose actualmente 210. La primera etapa se habilitó en mayo de 1983, destinado a la comercialización de ajo, papa y cebolla y la final el 16 de octubre de 1984 con la inclusión de todo tipo de hortalizas, pescados y mariscos. Los volúmenes de ventas son: de papa, ajo y cebolla: 1.154.196 bultos por mes, o sea 57.710 toneladas. De frutas y hortalizas: 7.987.323 bultos, o sea, 399.366 toneladas por mes; y de pescados y mariscos 1.425.229 kg. Ventas por mes de frutas y hortalizas: 10.600.000 australes, o sea, 10.000.000 de dólares aproximadamente y de pescados y mariscos: 379.210 australes por mes. En este autárquico tripartito formado por: Municipalidad de Buenos Aires, Provincia y Nación con dos representantes cada uno, en un Directorio de un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Directores.

III.2.3 El Cinturón Ecológico Área Metropolitana y Sociedad del Estado

En el año 1977 se firma un convenio entre las Provincias de Buenos Aires y el Municipio de la Capital Federal, en que se establece en jurisdicción de la Provincia una reserva de tierras en la Costa del Río de la Plata y en la cuenca del Río Reconquista, a recuperar con el rellenamiento con basura, empleando la técnica del relleno sanitario y para forestarlas, formar un sistema de parques recreativos, establecer reservas para diferentes agrupamientos urbanos, aeropuertos, cementerios, parques, autopistas y urbanizaciones modelo. Las partes deciden la creación de una empresa dentro del marco de la Ley 20.705 de Sociedades del Estado cuyo capital inicial será aportado por partes iguales por ambas jurisdicciones y cuyo objeto será proyectar, ejecutar y fiscalizar la disposición final de los residuos, mediante el sistema de relleno sanitario en el área metropolitana y proyectar, construir y administrar el sistema de parques recreativos regionales e integrar el cinturón económico.

Estos convenios fueron ratificados por la ordenanza municipal Nº 33691 y por la Ley Provincial Nº 8782. La sociedad actúa como persona de derecho privado, es decir, con la libertad de contratación y flexibilidad operativa de la empresa privada.

Se hace cargo de las basuras del área Metropolitana, debiendo la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad abonar una tarifa por tonelada de basura que la empresa recibe. Esta contratará a terceros la ejecución de las tareas, que no se limitan a la recepción, transporte y disposición final, sino también a la construcción de una infraestructura mínima con sustento en caminos interiores, forestación, desagües, alumbrado, etc. Al contratista la empresa le abonará un precio en efectivo que convenga y la tercera parte de las tierras que se recuperen, adonde el contratista podrá desarrollar urbanizaciones de acuerdo a un programa urbanístico que propondrá la sociedad y sea aprobado por la Provincia y que se integre al sistema de parques regionales. En las 2/3 partes de tierras parquizadas que quedan para el CEAMSE se desarrollará infraestructura deportiva y de interés público mediante diferentes modalidades y siempre administrado por la Sociedad. El CEAMSE puede vender hasta el 20% de las tierras recuperadas a través del Banco de la Ciudad de Buenos Aires.

Cada Municipio paga por la disposición final de la basura en forma porcentual y el de Buenos Aires por disposición y recolección de basura al CEAMSE. Esto se cumple relativamente en la actualidad.

El Directorio de la Sociedad es integrado por: un presidente, un vicepresidente, un director ejecutivo, dos directores titulares, dos directores suplentes, dos síndicos titulares, dos síndicos suplentes, un síndico de común acuerdo y un síndico suplente de común acuerdo, designados por la Provincia y la Municipalidad que tienen las acciones.

La Asamblea se integra por el Gobernador, el Intendente de Buenos Aires y los Directores de la Sociedad. El proyecto tiene una longitud total de 150 km., ocupa una superficie de 14.250 ha. y se extiende a través de 16 partidos del Área Metropolitana: Olivos, San Isidro, San Fernando, Tigre, General San Martín, Caseros, Morón, San Miguel, Moreno, Merlo, San Justo, Lomas de Zamora, Bella Vista, Hurlingham y Monte Grande.

Asimismo, la Ley 9763 desafectó 20.000 ha. de los Partidos del Sur, que más adelante serán parte del Proyecto. Esto ya importa una restricción para dichos terrenos. Estos partidos son: Lanús, Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Bernal, Hudson, Ensenada y Almirante Brown.

Antes de esta solución, había en el área Metropolitana altos niveles de smog, consecuencia de la incineración domiciliaria, de la quema de residuos sólidos y de arrojar gases industriales a cielo abierto, donde se arrojaban y quemaban los residuos domiciliarios, además del fenómeno del cirujeo. Las cuencas hídricas eran cloacas a cielo abierto y las napas corrían peligro de contaminación. Ahora se hace el relleno de esas hectáreas con basura de un 10% y el resto será tratado con métodos de relleno sanitario. El proyecto se integra con un sistema regional de parques recreativos, conectados con un camino parque en toda la extensión del cinturón, para asegurar el acceso masivo popular a estas obras. Ya se inauguró el camino del Buen Aire, que conecta los accesos Norte y Oeste de la Capital y donde se cobra peaje. A los costados del camino se encuentran varios parques recreativos y deportivos.

Se está llevando a cabo una forestación que alcanzará a 10.000.000 de árboles, de los cuales ya se han plantado 50.000. Esta cifra es superior a la actual de todas las vías públicas de la Capital. El proyecto incluye el saneamiento de las cuencas hídricas, comenzando por las del Riachuelo y el Reconquista. En una primera etapa se realizó el retiro de obstáculos del cauce del río Reconquista y en el Riachuelo se están haciendo esas tareas. Luego se hará el dragado.

El CEAMSE tiene un personal especializado sobre todo en ecología, además del que realiza la planificación y administración de los proyectos. La sociedad no ejecuta por sí misma los trabajos, sino que encarga a la actividad privada la realización de las tareas, que alcanza en la actualidad a más de veinte empresas. Este proyecto, cuyas finalidades resultan ciertamente importantes, merece sin embargo un reparo en virtud del soslayamiento de la participación de los municipios interesados.

En efecto, en la Sociedad actúa la Provincia de Buenos Aires asumiendo la representación y facultades de los distintos gobiernos municipales del Área Metropolitana afectados por el proyecto, y esto es claramente violatorio de las autonomías municipales. En consecuencia sería menester la inclusión en la Sociedad de dichos Municipios.

III.2.4 La Feria de Interés Turístico de la Ciudad de Buenos Aires (11)

La Ordenanza 33232/76 de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires faculta a la Dirección General de Turismo a crear, promocionar y controlar "La Feria de Interés Turístico" referida a artesanías, libros y revistas usadas, filatelia y numismática y artes plásticas y gráficas, que se desarrollan en los espacios públicos de la ciudad de Buenos Aires.

Durante el período del anterior gobierno, estas ferias fueron reducidas a su mínima expresión, concentrándose en plazoletas y disminuyendo el número de permisionarios de alrededor de 500 a sólo 200.

Con el advenimiento de la democracia, se produce una "invasión" en la ciudad de vendedores de distintos tipos de mercadería, entre los cuales se destacaban los productores de artesanías, artes plásticas y vendedores de libros.

Dado que la política de la Secretaría de Cultura fue desde ese momento el favorecer todo tipo de expresión cultural, se decidió volver a revitalizar la Feria de Interés Turística. Se realiza entonces, en abril de 1984, una convocatoria pública para la inscripción de postulantes. Se presentan 1.300 interesados que son fiscalizados por un tribunal compuesto por 4 miembros expertos en el tema. Se produce así el ingreso del 60% de las personas interesadas abriéndose 5 nuevas Ferias en plazas y parques de la ciudad. Esta ubicación tuvo muy en cuenta el uso del espacio verde, de modo que la nueva actividad que se incluía, no interfiera en los que ya se desarrollaban en esos lugares, sino que por el contrario las complementara.

A partir de ese momento la inscripción ha permanecido abierta y se realizan fiscalizaciones una vez por semana abriéndose 4 Ferias más, llegándose en la actualidad a 1.480 permisionarios.

Estas ferias ya se han consolidado y constituyen un real atractivo no sólo para los turistas, sino también para el poblado local, que logra de esta manera tener acceso a expresiones artísticas y culturales a precios significativamente menores que en comercios convencionales.

La Dirección General de Turismo ante el volumen de personas que debería conducir y ante la antigüedad de la norma que rige la actividad, tuvo que elaborar disposiciones reglamentarias que permitieran un adecuado ordenamiento. Simultáneamente, y tendiendo a una autogestión de cada una de las ferias, se está elaborando conjuntamente con los permisionarios un proyecto de ordenanza que será presentado ante el Honorable Concejo Deliberante.

III.2.5 Turismo (12)

Las facultades del municipio en esta materia están exigiendo un replanteo en nuestro país, ya que también hay concurrencia con las que ejercitan los gobiernos provinciales y el Federal. En consecuencia, para superar esas superposiciones de funciones que entorpecen el funcionamiento del sistema, es menester la coordinación interjurisdiccional que permita un desarrollo armónico de esta importante actividad.

Desde mayo de 1984 la Dirección General de Turismo de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires ha comenzado el estudio y análisis de la problemática del turismo municipal promoviendo la realización de seminarios en distintos puntos del país. La reunión preparatoria fue en Buenos Aires, el primero en Puerto Iguazú, el segundo en

Villa Carlos Paz, el tercero en Mar del Plata y el próximo será en San Juan. El número de municipios participantes ha ido en progresivo aumento, lo que corresponde con la realidad de municipios turísticos que en el país alcanza a 150 aproximadamente, que cuentan con estructuras administrativas especializadas.

Para evitar la superposición de jurisdicciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno, se han definido las funciones municipales de turismo en los seminarios, de la siguiente manera: Promoción: está relacionada con el estudio e identificación de mercados y con las actividades de publicidad, promoción, ventas y relaciones públicas; Recopilación y elaboración de estadística: es recolección, selección y distribución de datos y/o publicaciones de recursos y servicios turísticos; brindada en forma directa o indirecta a los turistas; Asistencia al turista: es el conjunto de servicios que se brindan en forma directa o indirecta al turista; Recreación: es el conjunto de actividades dirigidas a la población local para el uso del tiempo libre, que pueden ser aprovechadas por el turista; Acontecimientos: es la programación de actividades y festejos susceptibles de atraer visitantes y turistas; Contralor de servicios: Es el conjunto de acciones tendientes a lograr el registro de los prestadores turísticos y la categorización y supervisión de los servicios a fin de preservar la calidad de los mismos; Planificación: es el proceso de determinación de objetivos y de la explicitación de estrategias, programas y acciones para lograr esos objetivos; Fomento de inversiones: es el conjunto de medidas tomadas por el sector público, a fin de estimular inversiones de la actividad privada para el desarrollo turístico; Facilitación: Es el conjunto de gestiones, acuerdos y medidas dispuestas por los organismos oficiales, tendientes a posibilitar una mayor fluidez en el ingreso y egreso de turistas, logrando un mejor desarrollo de la actividad dentro de su jurisdicción; Administración de recursos turísticos: es el conjunto de acciones y mecanismos necesarios adoptados por los organismos oficiales en relación a la preservación y explotación de los recursos naturales y culturales de su jurisdicción; Administración y explotación de servicios: es el conjunto de acciones oficiales orientadas a dirigir y operar los servicios que dependen de su jurisdicción; Capacitación: son las acciones que se realizan para detectar y satisfacer las necesidades de formar, perfeccionar o especializar los recursos humanos vinculados a la actividad turística y para formar conciencia turística; Asistencia técnica: es la cooperación brindada o solicitada por organismos y entidades especializadas a fin de elevar el nivel de eficiencia.

Asimismo, se han elaborado cuadros de jurisdicción y competencias de los otros órdenes de gobierno, para establecer relaciones de complementación, superposición o falta de complementación que tienen los distintos niveles, respecto de las funciones asignadas. Esto permite observar los grados de vinculación de las distintas jurisdicciones oficiales y la complementariedad en el ejercicio de funciones. La adopción de políticas de desarrollo y su orientación y coordinación con las del sector privado hace necesario determinar objetivamente las características turísticas de cada centro. La elaboración de una tipología de los centros resulta indispensable para que el municipio pueda trazar las acciones pertinentes en la materia.

Con esta dirección se está trabajando en un significativo grupo de municipios y partiendo de la base del fortalecimiento del municipio como institución política. Débense destacar dos experiencias. Una está vinculada con la promoción turística que de una zona de la Provincia de Córdoba están realizando tres instituciones municipales, denominada Área de Paravachasca. Se trata del ejercicio de relaciones intermunicipales con esta finalidad, lo que marca un antecedente y un rumbo que debiera imitarse en el país.

La otra experiencia se relaciona con la participación del sector privado en el turismo. Es el caso de la "Asociación para la Promoción Turística de Buenos Aires", que comenzó a funcionar en mayo de 1985 y que está integrada por 150 representantes del sector privado en: hotelería, gastronomía, lugares nocturnos, comercio, organizadores de congresos, transportistas, guías de turismo y periodistas especializados.

Existen tres grupos de trabajo: a) promoción nacional e internacional de Buenos Aires; b) calendario de festejos y eventos de la ciudad y c) preservación de la cali-

dad de los espacios turísticos de la ciudad. Se ha formulado ya el Plan de Promoción, determinándose el tipo y calidad del material a distribuir así como los canales de distribución en el país y en el extranjero. El presupuesto de esta tarea es de 260.000 dólares por año, que se están recaudando de la actividad privada. El Gobierno Municipal facilita la imprenta, lo que permite disminuir el costo en un 40%.

Esto revela que es prácticamente imposible pensar en un plan de turismo con auténtica participación del sector privado, sin la presencia del nivel de gobierno municipal. El turismo que tiene incidencia en el desarrollo económico y social, encuentra en el nivel municipal una de sus mejores alternativas.

III.2.6 El Instituto Municipal de Desarrollo Urbano del Partido de General Pueyrredón

Por ordenanza Nº 4543/79 de la Municipalidad de General Pueyrredón se transformó el Instituto Municipal de Crédito y Vivienda en Instituto Municipal de Desarrollo Urbano, para cumplir las finalidades determinadas en la Ordenanza y como organismo descentralizado (art. 1º).

La Dirección del Instituto corresponde a un Director General, designado por el Departamento Ejecutivo (art. 2º).

Son funciones del Instituto: "a) Ejecutar, mediante licitación pública, y financiar urbanizaciones y la construcción de obras de saneamiento complementarias e instalaciones para servicios públicos destinados al mejor funcionamiento de los barrios; b) Promover la construcción de viviendas en general por el Sistema de asistencia técnica, esfuerzo propio y ayuda mutua y/o mediante planes de ahorro y préstamo; c) Gestionar créditos de instituciones oficiales o privadas y adherir a planes de vivienda, adecuando en estos casos la financiación de las construcciones a las previsiones de los mismos; d) Comprar y vender tierras para el cumplimiento de sus fines, cederlas en uso o arrendarlas; e) Prorratear todas las obras que se efectúan por contribución de vecinos, como asimismo todo gasto originado por obras de urbanización, equipamiento, mantenimiento y administración de las viviendas o barrios que se construyan y hasta el momento de su posesión por el adjudicatario y la creación de los entes administrativos. A partir de tal momento y hasta la escrituración de la vivienda, se convertirá en ente supervisor administrativo; f) Adjudicar las viviendas que se construyan en cumplimiento de sus planes, fijando condiciones generales de los postulantes, garantías, plazos de amortización, cuotas, intereses, actualización y recargos; g) Administrar y atender el mantenimiento de los bienes propiedad de la Municipalidad que le sean expresamente confiados; h) Administrar las inversiones que efectúe la Municipalidad en el Parque Industrial Mar del Plata destinada a las obras de infraestructura básica y el Presupuesto destinado a gastos administrativos y de promoción, hasta tanto dichas funciones sean excluidas del ámbito municipal, según se establece en la Ordenanza Nº 3402 y sus modificatorias. i) Llevar a cabo toda contratación tendiente a alcanzar los objetivos que determinan su creación". (art. 6º).

Son recursos del Instituto: "1) Los fondos provenientes de créditos otorgados por las entidades oficiales y/o privadas; 2) Las sumas que fije la Municipalidad; 3) Los ingresos provenientes de servicios de sus distintos planes de financiación; 4) Las donaciones y legados que se efectúen a su favor; 5) Todo recurso que a través de la Municipalidad le asigne la Provincia o la Nación, directamente o por medio de sus organismos representativos y entes descentralizados y 6) Los porcentajes fijados en las obras que administren los recargos y actualizaciones de las cuotas de amortización que correspondan por mora". (art. 7º).

III.2.7 Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad del Estado

Por Ordenanza de fecha 23 de agosto de 1984, de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón, se creó la Sociedad "Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad del Estado", con sujeción a la ordenanza y a las leyes nacionales nº 20.705 y 19.550 (art. 1º).

Dicha sociedad tendrá a su cargo la prestación, administración, explotación, mantenimiento, control, ampliación, renovación, investigación y aplicación de nuevas tecnologías de los servicios de provisión de agua potable, desagües domiciliarios y/o de cualquier otro carácter y en general de saneamiento básico en el Partido General Pueyrredón (art. 2º). La Municipalidad suscribirá la totalidad del capital social, que se integrará: a) con el patrimonio que la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón la transfiera; b) Con las partidas presupuestarias que se establezcan oportunamente; c) Con las transferencias que la Municipalidad le efectúe de la entidad que antes prestaba los servicios sanitarios. (art. 4º).

Serán atribuciones de la sociedad: "a) Dictar reglamentos generales de carácter obligatorio inherentes a su objeto y dentro de las esferas de competencia atribuidas por el artículo 2º de la presente; b) Requerir orden de allanamiento, cuando se vea afectado el servicio general de la población o cuando lo exijan razones de higiene y/o salud pública; c) Hacer cumplir directamente sus resoluciones, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública por razones de necesidad y urgencia, que hagan a la prestación del servicio; d) Suspender el servicio por las siguientes razones: 1) Uso indebido del servicio o mal funcionamiento de las instalaciones que comprometan la higiene y salubridad pública; 2) Conexiones clandestinas; 3) Mora en el pago de las tasas retributivas o tarifas, contribución de mejoras, multas, recargos y liquidaciones originadas en la prestación de cualquiera de los servicios. Previamente se emplazará al usuario en forma fehaciente, por el plazo que establezca la reglamentación, para que cancele la deuda, bajo apercibimiento de suspender la prestación" (art. 11).

En cuanto a la fiscalización externa, la sociedad queda sometida a los siguientes controles: "a) Ordenanza especial de Procedimiento Administrativo y vías recursivas de control de legitimidad; b) Ordenanza 5979 y la que en el futuro se dicte con carácter de Ordenanza Especial de Obras Públicas para esta Sociedad de Estado; c) Ley de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires y Decreto Ordenanza General 165 o la que en el futuro le sustituya; d) Sin perjuicio del control que corresponda al Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia, los que establezca el Honorable Concejo Deliberante específicos para esta Sociedad" (art. 20).

III.2.8 El Parque Industrial Piloto de San Francisco

Esta es una de las experiencias más notables del país, resultando del empuje industrial de esta ciudad de la Provincia de Córdoba, que a partir de la década del 80 comenzó tanto en su sector público como privado a intentar planificar su desarrollo.

Como resultado del accionar de la Asociación Civil Parque Industrial San Francisco, el Gobierno Provincial, en base a los estudios de la Secretaría Ministerio de Desarrollo, dictó dos decretos el 13 de mayo de 1971. El Nº 1415 por el que se "declara de interés público y sometida a la planificación industrial" una zona denominada "Primera zona de planificación industrial de la Provincia de Córdoba", donde se localizaría el parque industrial y el Nº 1416, que creó el "Ente Parque Industrial de San Francisco", como entidad autárquica, que tenía como finalidad concretar el proyecto de parque industrial.

Con el apoyo del Consejo Federal de Inversiones y del Consejo Nacional de Desarrollo, dicho ente logró la colaboración de las Naciones Unidas y así cumplió su tarea de planificar, además de asesorar a las empresas y propender al desarrollo tecnológico y socio-económico de la pequeña y mediana industria de la región.

En 1972 se suscribieron 47 boletos de compraventa que suscribieron las empresas y se logró que los Bancos de Córdoba y Nacional de Desarrollo tuvieran líneas especiales de crédito para empresas de parques industriales.

Finalmente el Ente consideró que las formas más aconsejables para el gobierno del parque industrial era una sociedad anónima, con participación estatal mayoritaria.

En relación al Municipio Argentino y su rol en el desarrollo económico social, proponemos:

- 1) El fortalecimiento del municipio a través de la autonomía en los aspectos institucionales, políticos, financieros y administrativos, que permitirá el cumplimiento eficiente de sus finalidades de bien común de la sociedad local, base de la descentralización política y escuela social de la democracia.
- 2) El establecimiento de un Sistema Nacional de Planeamiento para el desarrollo con la participación del Gobierno Federal, las Provincias y los Municipios, que persiga el desarrollo armónico de las regiones argentinas y fortalezca nuestro federalismo.
- 3) La reforma de las estructuras administrativas locales para posibilitar un accionar eficiente de las comunas en este nuevo rol de la planificación para el desarrollo nacional, donde es socio y promotor con los otros órdenes gubernamentales.
- 4) El ejercicio de las relaciones intermunicipales como instrumento para la planificación regional y la cooperación entre las comunas.
- 5) La creación de un Banco Intermunicipal, en base a los existentes, para posibilitar la financiación de las grandes obras públicas municipales y del desarrollo del país.
- 6) La creación de institutos de estudios municipales, para profundizar el gran tema comunal e intercambiar experiencias y conocimientos con otros institutos similares de otros países.
- 7) La ampliación de todas las formas de participación ciudadana, en sus aspectos políticos, vecinales, especiales y sectoriales para vigorizar la democracia local.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) En este punto resumimos lo opinado en nuestro libro "Derecho Municipal", Vol. I, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1984, Cap. III.
- (2) Carl Friedrich. "La democracia como forma política y como forma de vida". Ed. Tecnos, Madrid, 1960, ps. 158 y sgts.
- (3) Cfr. Salvador Dana Montaña. "Estudios de política y derecho municipal", Univ. de Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1962, pág. 128.
- (4) Introducción al estudio de los aspectos institucionales y legales del desarrollo económico-social de la Argentina". Rev. de Administración Pública, año III, Nº 11, Buenos Aires, Oct-Dic. 1963, págs. 29/30.
- (5) "Informe del Seminario de las Naciones Unidas sobre servicios centrales para gobiernos locales en América Latina", Río de Janeiro, Brasil, 20/28 de Mayo de 1968, Naciones Unidas. ST/TAO/M/43. Una síntesis de las conclusiones que pensamos más destacables está en las págs. 230 a 237 de nuestra obra "Derecho Municipal", ya citada.
- (6) "Crisis del Municipalismo, Madrid, 1966.
- (7) En este punto también seguimos nuestra obra "Derecho Municipal", Vol. I, Depalma, Buenos Aires, 1984, Cap. IX.
- (8) Alcides Greca, Derecho y Ciencia de la Administración Municipal, t. II, págs. 161/347.
- (9) Obra citada, T. II, pág. 138.
- (10) Expresa dicha norma que es atribución del Poder Legislativo "examinar los actos de las municipalidades al solo efecto de declarar si han entrado dentro de la esfera de sus atribuciones".
- (11) En este punto destaco la colaboración de la Directora de Operativa de la Dirección de Turismo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Arq. Lidia Laurencena de Dumais.
- (12) En este punto agradezco la colaboración del Director General de Turismo de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, Licenciado Alejandro Nicolás Jorge.

SUMMARY

THE ROLE OF THE MUNICIPALITY IN ECONOMIC DEVELOPMENT
AND THE CASE OF ARGENTINA

By Antonio María Hernández

Two topics are discussed in this work, presented at the Seminar on the Role of Local Government in Latin America and the Caribbean: general considerations regarding the municipality's role in economic development, and an analysis of the current municipal system in Argentina from the viewpoint of the development process.

Economic development must be promoted through planning. Planning is a dynamic process consisting of two important components: municipal planning and economic planning proper. The former refers to urban planning and the latter to a more general planning by the national or regional government — an economic and social planning from which the municipality cannot possibly be absent.

Central governments and local governments must be partners in development. This obliges national governments to adopt a policy for strengthening the municipal governments from the institutional, legal, political, financial and technical points of view. With regard to the relationship between municipal autonomy and planning, many people hold that they are contradictory processes inasmuch as planning requires a number of centralized decisions. This is a mistaken view. Though in fact planning demands a measure of centralization, this does not preclude the local bodies' participation in that process. Denying such possibility would basically mean to deny the idea of decentralization, which is so important at the present time. Besides, in the absence of local participation, planning is impoverished as it overlooks the diversity of national reality, thus affecting the efficiency of the process itself.

The case of Argentina is then reviewed. In the first place, the following chief aspects of the current municipal system are dealt with: 1) Pursuant to Article 5 of the Constitution, the provinces must enact their own constitutions, provided that they ensure, among other conditions, "the municipal system". Article 5 thus provides the legal and political basis for municipal autonomy; 2) From the legal point of view, various formulas have been adopted by the provinces to develop the municipal system, ranging from those that ensure a measure of autonomy to those that consider the local entity to be practically autarchical; 3) As regards the forms of municipal government, there is the possibility for each province to establish its own organic act, but so far Santiago del Estero has been the only one to avail itself of that possibility. On the whole, there is a great heterogeneity among the country's municipalities in this aspect as well; 4) As to finances, the municipalities have the authority to collect taxes and assessments, to use credit and to administer revenues. What differs from one province to the other is the management of taxes and the control of legality in the financial area. Usually the municipality is controlled by the province.

A brief assessment of the present-day municipal system in Argentina shows that, though municipal autonomy is proclaimed legally, in actual fact administratively the municipalities are highly dependent upon the centre. This has prevented them from accomplishing their own goals. Few public services are provided by the municipalities, so they can hardly be said to have fulfilled their significant role in the country's development. The paper finally describes a number of specific municipal experiences linked with economic development. A.Q.

EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL
EN EL
DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL

DELEGACIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE
CHILE

Seminario sobre el Rol del Gobierno Local en Latinoamérica y el Caribe en el Desarrollo Económico (1985 Julio 22-26; Santo Domingo)

Rol del gobierno local en el desarrollo económico nacional.- Santiago: s.e., 1985.-- 25 p.

I. INTRODUCCION

Hasta el año 1973, Chile se caracterizó por la aplicación de modelos de política económica cerrada hacia el exterior, con tipos de cambios real bajo, fuerte protección arancelaria y con amplia intervención estatal en todos los sectores productivos.

La aplicación de estos modelos dentro de la administración del Estado, se tradujeron en la generación de una estructura hipertrofiada tanto desde el punto de vista de su funcionamiento, como de su magnitud, interviniendo el nivel central en todas y cada una de las áreas de la economía. Esta administración centralista, ahogó definitivamente cada uno de los intentos del Desarrollo Regional y Local, lo que se tradujo en serias ineficiencias tanto económicas como administrativas. El nivel regional y local, no constituyó por supuesto una excepción a esta regla tanto por falta de autonomía administrativa, y por escasez de recursos financieros. A partir del año 1973 se diseñó e implementó una estrategia de desarrollo económico y social destinada a usar y asegurar en forma más eficiente los recursos a través de las siguientes medidas:

- Corrección y perfeccionamiento del mercado, es decir que precios y costos privados tiendan a igualar los precios y costos sociales.
- Apertura de la economía para incrementar su competitividad y aprovechar las ventajas comparativas del país.
- Aplicación de políticas antimonopólicas.
- Corrección de distorsiones entre sectores de la economía.
- Definición de áreas de competencia del sector público y sector privado (rol subsidiario del Estado).
- Racionalización de la Administración Pública (modernización).
- Descentralización de las acciones del Estado, acercando la comunidad a los centros de toma de decisiones (regionalización y municipalizaciones).
- Normas presupuestarias y de control financiero.
- El Sistema Nacional de Planificación y
- Política de bienes y servicio del sector público.

Una de las medidas que adquieren mayor relevancia dentro del contexto local, es la que se refiere al proceso de desconcentración espacial de la economía, que permite desarrollar las potencialidades y recursos de cada región y comuna; y la descentralización administrativa que garantiza la participación de la comunidad en la solución de sus problemas.

La delimitación de las áreas de competencia, entre el sector público y el sector privado, está enmarcado dentro del principio de subsidiariedad del Estado, que determina las actividades que corresponden a éste, es decir, aquellas acciones que por su naturaleza, las personas, familias y organizaciones privadas no están capacitadas para desempeñar adecuadamente.

La operacionalización básica de este principio a nivel Municipal permitió:

- a) Una efectiva descentralización administrativa, con la cual se pretende dotar a la actividad pública de mayor eficiencia y agilidad a fin de que responda a los requerimientos prioritarios reales de la comunidad.
- b) Una mayor libertad y autonomía edilicia, con la cual se pretende dotar al Alcalde, principal autoridad local, para que detecte y satisfaga las necesidades básicas de la comunidad local dentro de los lineamientos generales de

la política económica y social.

- c) Un incremento de los recursos financieros municipales, tendiente a dotar de mayor autonomía administrativa y económica a la autoridad local.

Estas medidas han permitido a una organización intermedia como es el Municipio incorporar dentro de sus funciones, actividades tradicionalmente proporcionadas por el nivel central.

La "Municipalización" como se la conoce en Chile consiste en entregar a las autoridades locales la mayor cantidad de funciones relacionadas con el bienestar de su comunidad. Estas funciones están relacionadas directamente con la satisfacción de las necesidades básicas, tales como alimentación, empleo, salud, educación, atención de menores en situación irregular, pavimentación y conservación de caminos, entrega de subsidios, soluciones habitacionales, etc.

Entre las razones que justificaron el traspaso de actividades del sector público a los municipios, destacan la cercanía geográfica, la capacidad de respuesta del Municipio a los problemas locales y el correspondiente control y evaluación de los costos y beneficios de los programas públicos

II. MARCO LEGAL

Las medidas descritas, se han operado a través de un Marco legal consistente en una nueva Ley Orgánica de Municipios (DL 1289 de 1976), que entrega mayor autonomía administrativa y mayor dotación de recursos humanos a las Municipalidades y al mismo tiempo, define y establece la Constitución de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS), que permitan incorporar a representantes de la comunidad organizada en la toma de decisiones del Gobierno Local. La relevancia de los CODECOS se justifican toda vez que sus miembros representan las principales actividades económicas, comerciales, sociales y culturales de la comuna, teniendo ingerencia directa en la toma de decisiones de inversión, planes, programas y proyectos de desarrollo local.

La Ley de Rentas Municipales (DL 3063 de 1979) que incrementó considerablemente los recursos de la autoridad local, independizándolas en parte del nivel central y regional, tiene como principios básicos, la solidaridad y redistribución entre municipios. Esto se tradujo en la inexistencia de municipios de primera y segunda categoría, en la creación de un Fondo Común Municipal que se distribuye en base a factores de población, roles exentos de Impuesto Territorial e ingresos propios de cada Comuna, y que permite en definitiva a la autoridad local atender servicios que tradicionalmente eran proporcionados por el nivel central.

Es importante señalar que los cuerpos legales descritos anteriormente, han sido consagrados en la Constitución Política del Estado (1980), la cual define al Municipio como un órgano del estado, territorial y funcionalmente descentralizado, encargado de satisfacer las necesidades de la comunidad local, y hacer efectiva la participación de ésta en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

III. INSTRUMENTOS

Hemos descrito sintéticamente, el cambio sustantivo de enfoque desde un punto de vista económico de la estrategia de desarrollo económico-social antes y después de 1973, el marco jurídico legal que institucionalizó el nuevo rol de los Gobiernos Locales después de 1973, sin embargo, nos resta describir los instrumentos operativos que han hecho posible esta nueva concepción del Estado y la conformación del rol y status renovado de los Gobiernos Locales.

Entre las principales instancias de planificación del nuevo orden económico y administrativo Municipal, se destacan las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación que forman parte de un Sistema Nacional de Planificación de tipo indicativo, basado en los mecanismos propios del libre mercado, complementado con una economía abierta y un Estado subsidiario que toma las decisiones referentes a los bienes públicos. Este Sistema Nacional se desagrega a nivel regional (SERPLAC) y comunal (SECPLAC) conformando una columna vertebral de planificación y coordinación intersectorial y a nivel de cada instancia política-administrativa del Estado.

A nivel local, el principal instrumento de planificación lo constituye el Plan de Desarrollo Comunal, que es una metodología dinámica y flexible de identificación y especificación de planes, programas y proyectos a realizarse anualmente en el nivel municipal. Esta metodología consta de un diagnóstico exhaustivo y actualizado de los problemas de la comuna, apoyado de un marco analítico causal de los mismos; una formulación de planes, programas y proyectos para abordar los problemas detectados; una etapa de aprobación de cada uno de los anteriores; ejecución de los mismos; control; evaluación y retroalimentación permanente de la situación inicial (diagnóstico), a fin de controlar el cambio experimentado.

Este esquema de planificación descentralizado se refuerza con el apoyo de la comunidad organizada a través de una metodología participativa que invierte el proceso de planificación tradicional, vale decir, se realiza de abajo hacia arriba. A través de una breve capacitación técnica de los dirigentes vecinales, se logra en conjunto con ellos, diagnosticar integralmente las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad, diseñar y evaluar programas y proyectos básicos, priorizar y ejecutar programas y proyectos seleccionados aportando recursos materiales, humanos y/o financieros.

Esta línea de Planificación se implementa conformando comités que tomen a su cargo sectores importantes del desarrollo comunitario, tales como Salud, Educación, Vivienda y Urbanismo, Trabajo, Deporte y Recreación, etc. Los encargados de dichos comités son capacitados por la Secretaría de Planificación Comunal, en las técnicas de planificación y evaluación de los proyectos, lo que les permite en definitiva realizar diagnósticos del sector a su cargo, elaborar inventarios de problemas y necesidades y formular proposiciones de solución a sus problemas. Toda esta información es recogida por la Secretaría de Planificación, la que debe realizar una consolidación global, establecer prioridades de problemas y necesidades, elaborar proyectos específicos según la fuente de recursos, coordinar los esfuerzos internos con el aporte público y privado, suplementar las actividades o trabajos proyectados, controlar y evaluar.

Las ventajas que presenta este esquema de Planificación Participante son las siguientes:

- Permite una participación efectiva de la comunidad en la solución de sus propios problemas.
- Proporciona un flujo de información constante de los aspectos más relevantes para el desarrollo comunal.
- Permite una mejor asignación de los recursos a los sectores más necesitados.
- Integra a la comunidad el proceso de planificación.

Esta metodología asegura a cada miembro de la comunidad, definir sus deseos, objetivos y plasmarlos en su realidad circundante.

IV. EXPERIENCIAS RELEVANTES

Los párrafos que vienen a continuación, sintetizan algunos de los esfuerzos exitosos alcanzados por las autoridades locales, ya sea como promotores y/o estimuladores de programas y proyectos de desarrollo local.

4.1 COMERCIALIZACION

La autoridad local de un municipio rural localizado en la región Metropolitana (Lampa) logró conformar un Departamento de Desarrollo Agropecuario destinado a fomentar y apoyar técnicamente a los pequeños y medianos productores agrícolas de su comuna. A través del citado departamento se logró coordinar al sector y poner en marcha planes para resolver problemas crediticios, de riego, producción y de comercialización y a la vez poner a disposición de los usuarios maquinarias agrícolas a bajo costo.

Como resultado, en un año se logró incorporar a la producción a más de 200 pequeños agricultores, que se encontraban inactivos y con cuantiosas deudas, lo que permitió incrementar la superficie cultivable en más de 2.000 hectáreas. Al final del primer período de cosecha Marzo de 1985 se obtuvo un margen bruto de utilidad de 882.353 dólares de los cuales un 60% fueron productos de exportación.

Tal vez el aspecto más destacable del plan de trabajo que se llevó a cabo, consistió en haber comprendido que dentro del ámbito de acción que competía a la municipalidad, estaba la de lograr la organización del pequeño productor que en la etapa de comercialización, les permitió alcanzar un nivel de oferta adecuado para participar en el mercado internacional.

4.2 SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMIA

Programa de Generación de Empleo Femenino a través de la Creación de Microempresas.

Dentro del conjunto de acciones emprendidas por una comuna urbana (Municipalidad de Quinta Normal) orientados a reducir el excedente de oferta laboral en la comuna, se inscribe un programa de creación de microempresas productivas y de servicios para mujeres, jefes de hogar, pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la comuna.

Este programa, iniciado en marzo del año 1984 ha contado con el valioso apoyo técnico y financiero de la Organización Internacional del Trabajo y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Proyecto tiende a proponer una alternativa de empleo productivo a un grupo de mujeres jefes de hogar, actualmente adscritas a un Programa de Emergencia para la Reducción de desempleo, capacitándolas tanto a nivel técnico como en aspectos de organización grupal y de gestión empresarial, mediante cursos y prácticas intensivas, que les permite asegurar su independización gradual de dicho Programa de Emergencia hasta la constitución formal de microempresas de carácter autogestionario. En un plazo más largo, las microempresas constituidas deberán, por una parte permitir a sus integrantes la generación de los ingresos suficientes para asegurar la mantención de las beneficiarias y de su grupo familiar y por otra parte, servir de experiencia modelo para la repetición de esquemas similares no sólo en la comuna de Quinta Normal sino también en otras comunas que presenten una problemática similar.

Los grupos que se capacitan son bastante heterogéneos, aunque en general se trata de nivelar: por edades, entre 25 y 35 años y por educación, con un mínimo de segundo año medio rendido. La mayoría cuenta con algunas experiencias laborales previas, lo que garantiza una cierta disciplina de trabajo. La eficiencia es un factor fundamental ya que estas microempresas deberán entrar con sus productos a un mercado muy competitivo.

En la actualidad existen 20 mujeres capacitadas y organizadas en torno a una actividad de servicio, el de la Construcción, Mantenición de Areas Verdes, formando una comunidad de trabajo legalmente constituida. Además, están finalizando su capacitación integral otras 60 mujeres, organizadas en torno a cuatro actividades: Encuadernación, Vivero, Tejido Artesanal y Juguetería en Madera. En estas pequeñas empresas se trata de asegurar el principio de tecnología apropiada, es decir que en los procesos productivos se utilice el máximo de mano de obra y economice al máximo el uso del capital. Además de coexistir armónicamente los objetivos de producción, de autogestión y de propiedad, se trata de que las beneficiarias junto con ser las aporadoras de los esfuerzos productivos sean también las propietarias de la empresa y responsables de su resultado.

Otras actividades interesantes desde una perspectiva local y que complementa la labor desarrollada por las microempresas, se refiere a la organización de personas de empleadas para neutralizar y aprovechar comercialmente desechos y residuos. Un ejemplo exitoso de esta iniciativa la constituye la selección y aprovechamiento de residuos (basuras) tales como chatarra, papel, cartón, plástico y vidrio. Estos desechos se recogen a nivel de cada vivienda cuyos miembros entregan estos materiales en bolsas separadas. El excedente generado por esta actividad se distribuye en obras de adelanto local tales como pavimentación de calzadas, veredas, jardines, etc.

4.3 ATRACCION DE INDUSTRIAS

De acuerdo al esquema de desarrollo económico definido por la autoridad, la atracción, fomento y localización industrial, se ha establecido fundamentalmente en base a los planes reguladores urbanos, que son los instrumentos definitorios de uso y distribución del suelo a nivel comunal. La definición de uso y actividad del suelo desde el punto de vista industrial exclusivo, ha permitido definir áreas en algunas comunas destinadas a instalar unidades productivas. La experiencia Chilena al respecto, es bastante heterogénea, vale decir, existen parques industriales consistentes en recintos cerrados destinados exclusivamente a esta actividad, que han logrado cumplir el propósito de nuclear actividades. Pero en general, no se ha logrado inducir la instalación de nuevas industrias por una mera definición de zonas territoriales. Dos comunas urbanas (La Reina y San Miguel) han logrado definir una verdadera política de atracción industrial a través de la modalidad de parque industrial, áreas territoriales exclusivas para el desarrollo de actividades de manufactura,

4.4 INDUSTRIA EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA

La experiencia recogida en algunos Gobiernos Locales Urbanos sobre esta materia (Santiago y Quinta Normal) tienen directa relación con los nuevos roles que han adquirido los municipios en el último tiempo. Al respecto cabe señalar que en virtud de una disposición legal (Ley 18138) la autoridad local está facultada para iniciar programas de construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias destinadas a resolver los problemas de marginalidad habitacional que afectan el área Metropolitana.

Otros proyectos relevantes, se refieren a la reparación de viviendas de familias afectadas por el sismo del mes de marzo; este proyecto consiste en que, con apoyo de la comunidad organizada y la autoridad local se comparten los costos de cada proyecto definitivo. En esta misma línea, cabe destacar la construcción de viviendas sociales de bajo costo a través de una Corporación de Desarrollo Empresarial, en la cual a partir de la creación de Talleres se pretende fomentar iniciativas de autoconstrucción con costos de US\$ 43 por metro cuadrado.

Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana IndustriaObjetivo General:

El programa consiste en la canalización de recursos financieros y técnicos-gerenciales, desde los organismos crediticios y de asistencia técnica, hacia la pequeña y mediana industria de la Comuna, junto con la implementación de mecanismos de comercialización necesarias para asegurar una eficiente integración de los empresarios a los mercados Nacional e Internacional.

Objetivos Específicos:

- a) Estimular el incremento de inversiones para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en el sentido más amplio, mirando en especial la generación de nuevos empleos.
- b) Facilitar la introducción de métodos racionales de producción, mirando el aumento de productividad y la mejoría del patrón de vida de todos los que se benefician del sistema.
- c) Posibilitar la integración de las pequeñas y medianas industrias de la Comuna a los mercados Nacionales e incluso Internacionales, con el objeto de asegurarles un proceso productivo permanente.
- d) Proporcionar acceso a la asistencia técnico-gerencial y crediticio a empresas marginadas del crédito institucional y de las fuentes de gestión empresarial.

Descripción Operacional del Programa

Para alcanzar los objetivos propuestos, se realizó en primer término una identificación, clasificación y selección de la empresa, de acuerdo a los requisitos establecidos para la incorporación de este programa.

Una vez identificada la unidad productiva beneficiaria, se establece una vinculación formal entre ésta y el programa; con el objeto de aclarar el marco en que se desarrollará esta relación. El paso siguiente es realizar un diagnóstico de la empresa, el cual pasa necesariamente por la aplicación de una encuesta, que intentará revelar las condiciones en que se encuentra la unidad productiva.

La última etapa operacional contiene a su vez cinco sub-etapas:

- a) Inscripción de una cartera de productos, que una fuerza de vendedores se encargará de promocionar a nivel regional y nacional.
- b) Incorporación de la empresa a un mecanismo de investigación de mercado.
- c) Asistencia técnico-gerencial, a través de cursos, seminarios y orientaciones entregadas por los técnicos del programa.
- d) Se establecerá un mecanismo de difusión tecnológica encargada de recoger y difundir los últimos avances en la materia.
- e) Asesoría para conseguir créditos adecuados a la necesidad que presentan los empresarios.

f) Asesoría Jurídica, a través de profesionales recomendados por el programa.

Entre los resultados obtenidos por este programa, cabe destacar la elaboración de un Censo Industrial para las comunas del sector Poniente de Santiago, en el cual se identificaron casi 1.500 industrias grandes, medianas y pequeñas usando el criterio de números de trabajadores. En base a esta identificación, se ha logrado determinar la capacidad instalada ociosa, el valor bruto de la producción, la oferta exportable de cada unidad productiva, etc. Adicionalmente, se han canalizado recursos financieros, la banca pública y privada del orden de US\$ 833.000 hacia las pequeñas y medianas empresas. En general las acciones de asistencia técnica parcial o total han significado aproximadamente 40 trabajos de asesoría.

4.6 FOMENTO DEL DESARROLLO RURAL INTEGRADO

Dentro de esta materia, existe un proyecto en etapa de ejecución por parte de 3 autoridades locales que constituye una experiencia altamente innovadora en términos de desarrollo rural integrado. Un conjunto de comunas urbanas y sub-urbanas (Quinta Normal, Quilicura y Lampa) han diseñado y evaluado técnica y económicamente un proyecto multisectorial destinado a resolver simultáneamente un conjunto de necesidades básicas insatisfechas tales como vivienda, empleo productivo permanente, educación, salud y participación.

La ejecución del programa de granjas familiares establece un período de 20 meses de trabajo efectivo y un seguimiento de apoyo por parte de las Municipalidades implicadas de alrededor de dos años; evaluando un cambio nutricional de actitud y desarrollo de los grupos familiares seleccionados.

4.7 EMPRESAS PARA MUNICIPALES

4.7.1 Corporación de Desarrollo Empresarial Quinta Normal

La Corporación de Desarrollo Empresarial Quinta Normal es una institución privada, sin fines de lucro, que nace a la vida pública al amparo del Decreto Nº 261 - 84 del Ministerio de Justicia.

Los objetivos de esta entidad son:

- a) Coadyuvar al mejoramiento de las condiciones económicas de desarrollo industrial, explotación de los productos que comercializa tanto en el país como en el extranjero, capacitación laboral, financiamiento de planes y programas de desarrollo y fomento de la industria nacional, para así procurar el desarrollo integral del área del ramo y su efectiva integración a la comunidad Nacional.
- b) Promover entre sus asociados la sujeción de sus actividades a normas éticas de bien común que contribuyan al establecimiento del orden público y económico del país.
- c) Difundir en la opinión pública el conocimiento de los objetivos que persigue la Corporación y de las realizaciones que ella lleva a cabo.
- d) Representar a sus asociados en todos los asuntos que digan relación con los objetivos de la Corporación.

La institución cuenta en el presente con una red de Agentes Comerciales en los Estados Unidos de Norteamérica, América Central y el Caribe, Colombia y Venezuela. En un futuro próximo, la Corporación destacará Agentes Comerciales en todos los países americanos, para de esta forma concurrir al fomento del intercambio comercial

e integración con todos los países de América y el Caribe.

Actividades de la Corporación:

Las actividades de la institución se resumen en tres grandes líneas de trabajo: Programa de Desarrollo Empresarial, Programa de Desarrollo Agrícola y Programa Habitacional.

a) Programa de Desarrollo Empresarial

- Capacitación de Empresarios y cuadros técnicos de las empresas pequeñas y medianas.
- Capacitación laboral en la práctica, que consiste en capacitar personal desempleado, en las industrias, para su posterior contratación en las mismas.
- Creación de Microempresas y de Servicios, entre los cuales ya está funcionando una empresa de mantención de áreas verdes, un vivero de plantas ornamentales y una empresa de encuadernación, mientras que se encuentra en su etapa de organización un taller de carpintería (juguetes didácticos y artículos torneados para una industria de cerámica), un Taller de cestería y una empresa de tejidos a palillo con el propósito de exportar su producción. La creación de estas microempresas se está haciendo realidad con financiamiento parcial de la Municipalidad y el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Todas estas organizaciones están formadas por mujeres de la Comuna de Quinta Normal que estaban desempleadas y sin recursos.
Es propósito de la Corporación capacitar a un gran número de mujeres, particularmente en tejidos de lana, de óptima calidad, con el objeto de colocar los productos en el mercado Norteamericano.
- Capacitación de Agentes de Comercio Exterior con miras a ampliar la red de Agentes en los países Americanos no cubiertos, como representantes de la Corporación, para captar inversionistas a establecerse en Chile, conocer las estrategias de la comercialización Internacional y dominar técnicas avanzadas en la Gestión de Venta y Cierre del Negocio, etc. Como una forma de respaldar a la Industria Nacional cuyos productos son aptos para la exportación, se está elaborando un Catálogo General de productos Chilenos de Exportación, del cual se emitirá 3.000 ejemplares para su distribución en Embajadas, Oficinas Comerciales, Consulados y representaciones de Chile en el exterior, a los representantes Comerciales de la Corporación, Trading y Consorcios de exportación establecidos en mercados internos, a las Embajadas, Consulados y Oficinas Comerciales acreditadas en Chile.
- Captación de inversionistas extranjeros, para lo cual la Corporación define el perfil básico de los inversionistas indicados para cada proyecto y toma contacto con éstos. Es así como para el sector textil se contactaron con dos inversionistas, uno de los cuales ya se ha instalado en la Planta Panal. Este productor Norteamericano ha hecho inversiones por 3.000.000 de dólares y ya ha exportado prendas por 800.000 dólares y generado empleo directo a más de 300 personas e indirecto a otras 600. Los planes de esa empresa son mucho más ambiciosos y pretende llegar a exportar 13.224 prendas de vestir (jeans, faldas, jardinerías, blusas, etc) generando 32.000 plazas de empleo directo e indirecto y divisas por 200.000.000 de dólares al año. El propósito es trabajar a "MAQUILA", es decir, traer la materia prima que no se produce en el país y exportar la confeccionada, con todos los beneficios que ello reportaría a nuestro país.

- También se interesó otro inversionista norteamericano que a la fecha está realizando los estudios necesarios para instalar una planta laminadora de cobre y bronce en la zona norte del país, la cual tiene una producción estimada de 3.000.000 de libras mensuales a un turno. La instalación de esta planta requiere una inversión que supera a los 30.000.000 de dólares y la venta del producto se encuentra asegurada por el mismo inversionista a través de su red de distribución en la Costa Oeste de los Estados Unidos.
- Proyecto de integración con América Central y el Caribe. La Corporación para el Desarrollo Empresarial, ha financiado giras comerciales a la región de Centroamérica y el Caribe. De acuerdo a los antecedentes recogidos en el terreno ha diseñado y pronto pondrá en práctica un programa de integración vertical y horizontal entre empresarios chilenos y de las zonas antes mencionadas, con el propósito de ampliar las relaciones comerciales entre nuestro país, América Central, el Caribe, Colombia, Venezuela y los Estados Unidos de Norteamérica. Acogiéndose a los beneficios brindados por la Ley de Recuperación Económica para la Cuenca del Caribe (C.B.I.), promulgada por el Congreso Norteamericano, que está vigente desde enero de 1984, se busca introducir materia prima y bienes intermedios nacionales susceptibles de terminación y ensamblaje en esos países, destinados a abastecer el mercado interno de los mismos y el mercado Norteamericano. Este programa de integración contempla proyectos específicos en las áreas: Agroindustrias, Industrias Metal mecánicas, Industrias Químicas, Industrias del Sector Minero. La materialización de estos proyectos se facilitará por la próxima apertura de una Oficina Comercial de la Corporación en uno de los países de la región, la que canalizará la demanda de esa zona por los productos chilenos, cerrando negocios puntuales por cuenta propia o por cuenta de terceros.

b) Proyecto de Promoción de Exportaciones del Producto de Pequeños y Medianos Agricultores (Región Metropolitana)

La División Agropecuaria de la Corporación para el Desarrollo Empresarial está trabajando en un proyecto que consiste en organizar y asistir técnicamente a pequeños y medianos productores agrícolas para colocar su producción en el mercado externo en general y en mercados "Off Season" en particular, (productos en estado fresco fuera de estación). En la etapa inicial se pretende comercializar la producción de aproximadamente 1.500 pequeños y medianos empresarios de 15 comunas rurales de la Región Metropolitana. En una segunda etapa se pretende integrar al resto de las comunas de la región, alcanzando a 9.000 productores.

- Comités de Subcontratación

Este Programa busca la agrupación de pequeños y medianos industriales por especialidad, en comités de subcontratación que satisfaga necesidades específicas de empresas estatales y privadas, pudiendo, al estar agrupados, aceptar compromisos de gran volumen. La Corporación oficiará de intermediador e interlocutor válido para este tipo de subcontratos, organizando y supervisando el cumplimiento de los mismos.

c) Programa de Viviendas Sociales

La Corporación ha desarrollado tres modelos de viviendas sociales, cuya construcción se compone fundamentalmente de una sólida estructura de madera cuyos elementos principales van apernados entre sí. Los muros externos e internos se forman con paneles de madera revestido con una argamasa de

barro y paja, la cual posteriormente es inducida con cemento y cal. Estas viviendas son erigidas encima de un cimientito y sobre cimientitos de hormigón y su cubierta es de planchas acalanadas de asbesto - cemento. Este tipo de construcción es de bajo costo (US \$ 58 el m² construido) y aparte de su solidez, que la convierte en solución definitiva, es de un aspecto estético muy agradable. Existe una casa de un piso de 46 m² de superficie, una con mansarda de 70 m² y una de 2 pisos de 80 m². La Corporación está estudiando la forma de financiar estas viviendas de tal manera que los grupos de escasos recursos puedan obtener una solución definitiva a su problema habitacional.

Como se puede apreciar, la Corporación para el Desarrollo Empresarial, en su accionar ha tomado diversos puntos en el aspecto económico, todos ellos encaminados a buscar el desarrollo y el progreso para el país, particularmente enfocados hacia las exportaciones, estrategia básica para disminuir la tasa de desempleo y generar las divisas necesarias para el servicio de la deuda externa del país.

4.7.2 Corporación de Desarrollo Social

La aplicación del rol subsidiario del Estado y el proceso de descentralización administrativa, han posibilitado el traspaso de servicios públicos tradicionalmente centralizados al nivel local, lo que ha dado lugar al nacimiento de Corporaciones y/o fundaciones, como entidad administrativa y operativas de estos servicios.

Estas sociedades intermedias entre el individuo y el estado constituyen las unidades ejecutoras que son normadas y fiscalizadas por el nivel central, el cual provee los recursos financieros para cumplir el buen desempeño de sus funciones y actividades.

Un buen ejemplo de este tipo de instituciones son las Corporaciones encargadas de Administrar la educación, la salud, la atención de menores en situación irregular y otros.

4.7.3 Corporación de Desarrollo Social de Quinta Normal

La Corporación de Desarrollo Social de la Comuna de Quinta Normal, fue creada en el año 1982, y sus objetivos principales son administrar y operar servicios en las áreas de Educación, Salud, Atención de Menores, Deporte, Recreación y Cultura descentralizadas hacia el nivel local propendiendo al mejoramiento de los servicios que administran y el desarrollo de actividades tendientes a facilitar la participación de la comunidad en esas áreas administradas; crear las condiciones para expandir la cobertura de los servicios y beneficios que ofrece, maximizando la relación costo-beneficio y costo-ingreso de los recursos existentes y propendiendo al mejoramiento de los recursos físicos, tales como infraestructura, equipamiento, etc.

Dentro de las diversas actividades una de las más relevantes es la actividad de educación; es así que la Corporación administra 28 establecimientos educacionales desagregados por nivel de enseñanza, en parvularia, básica y media; con una cobertura de 25.000 estudiantes.

La Corporación ofrece además ciertas prestaciones de Asistencia Social, Medicina y Odontología, es decir, extiende los beneficios sociales hacia la comunidad con el fin de lograr un bienestar en la población.

Cuantitativamente estos propósitos de asistencialidad cubren anualmente 13.553 tratamientos odontológicos, 7.300 atenciones oftalmológicas, 4.394 atenciones perinatales, 2.500 accesos de tratamiento social y asistencialidad al grupo familiar y da 6.000 raciones alimenticias diarias a niños escolares de extrema pobreza.

Las actividades llevadas a cabo en el ámbito educacional corresponden a la aplicación de programas tendientes al desarrollo de oportunidades para los niños y adolescentes que se encuentran dentro del sistema de educación formal o regular, como por ejemplo creación de un liceo de carácter técnico profesional, permitiendo ampliar la cobertura de educación media en un flujo permanente de 500 alumnos; creación de talleres experimentales para estudiantes de educación media, implementación de un proyecto piloto "Integración del Escolar Subrural en Escuelas Básicas", en convenio con el Ministerio de Educación. Dentro del sistema de educación informal existen programas tendientes al mejoramiento de las habilidades de comunicación como escuela para padres; dotación de grupos de educación diferencial en escuelas básicas para la solución de problemas de aprendizaje y programas "Niño ayuda al Niño", con finalidades de orientación escolar.

Además de los servicios de educación y salud enseñados, es preciso destacar un rol cumplido por otras entidades pertenecientes a otros sectores descentralizados de la administración pública.

La labor de estos organismos se desarrolla en conjunto con las actividades locales, las cuales apoyan estas actividades y definen a los beneficiarios de los mismos.

Dentro de las reformas experimentadas por el Ministerio de Justicia tendientes a modernizar la administración del sector destacan las Corporaciones de Asistencia Judicial y Fundaciones destinadas a rehabilitar personas en conflicto con la Justicia.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial son entidades de derecho privado sin fines de lucro, destinados a proporcionar asistencia legal gratuita a personas de escasos recursos. Los servicios proporcionados se refieren a juicios de alimento, posesiones efectivas, juicios de arriendo, etc.

La Fundación Toesca es una institución dependiente del Ministerio de Justicia cuyo objetivo básico es la rehabilitación de aquellas personas sancionadas por la justicia, reintegrándolas satisfactoriamente a la sociedad, mediante el desarrollo de programas de capacitación, trabajo y orientación.

V. CONCLUSIONES

Del análisis de las experiencias consignadas es posible extraer algunas condiciones preliminares que reflejan el enorme potencial de los Gobiernos locales en la satisfacción de las necesidades esenciales de la población.

La primera conclusión válida al respecto, se refiere a las condiciones o factores que necesitan las autoridades locales para contribuir eficazmente al desarrollo económico de sus respectivos países. Entre estos prerrequisitos destacan la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo de planes, programas y proyectos; la existencia de personal calificado; autonomía administrativa y delegación de atribuciones del Gobierno Central y la organización y desarrollo de la comunidad para trabajar en conjunto con la autoridad local. En este aspecto parece conveniente destacar el rol cumplido por los recursos humanos calificados dentro del nuevo Sistema Municipal Chileno. La tecnificación de las plantas de personal han reemplazado los antiguos enfoques de administración estratégica. El esquema de planeación estratégica que caracteriza el funcionamiento de los principales Gobiernos Locales urbanos han permitido desarrollar una organización comunal capaz de responder a las variaciones de su medio ambiente en forma global y flexible.

En segundo término, es interesante señalar, la integración de la comunidad a las tareas de identificación y resolución de sus necesidades reales y sentidas. El esquema de planificación descentralizado llevado a cabo por el Gobierno de Chile invierte el proceso tradicional de planificación partiendo desde la base hacia la cúpu

la. Esta modalidad de planificación participante se refuerza institucionalmente con la existencia de estructuras de participación como los Consejos de Desarrollo Comunal y Regional. Estos organismos permiten descentralizar la toma de decisiones a nivel local y regional involucrando a individuos, familias, comercio, industrias y a diversos tipos de organizaciones locales públicas y privadas. La administración de los recursos por parte de la comunidad satisfacen necesidades localmente definidas dentro de contextos económicos más amplios.

Finalmente, de las diversas experiencias revisadas se concluye que es posible disminuir las tasas de desempleo urbanas a través del diseño de programas y proyectos, reactivar las economías locales y regionales por medio del sector construcción, reindustrializar la economía a través del apoyo a las pequeñas y medianas empresas, satisfacer necesidades esenciales de la población y legantar barreras al creciente flujo migratorio interno, administrar eficientemente servicios tradicionalmente centralizados, crear y fomentar corporaciones de desarrollo destinadas a acrecentar el efecto riqueza de los Gobiernos Locales.

SUMMARY

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN NATIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT

The object of this document is to review the "municipalization" process accomplished in Chile since 1973.

A process of spatial deconcentration of the economy was launched in 1973 in order to develop the potentials and resources of each region. This was coupled with a process of administrative decentralization so as to enable the communities to better participate in the solution of their problems. Both processes are executed within the context of the principle of the State's subsidiary nature in delimiting the private and the public areas of the economy. Only those actions individuals are not in a position to engage in are undertaken by the State. At the municipal level, these processes permitted: a) An effective administrative decentralization; b) increased municipal autonomy; c) greater municipal financial resources. Functions that were decentralized towards the municipalities were those which are most closely related to meeting the basic needs of the population.

The municipalization process was supported by a legal framework which included the new Organic Law of Municipalities (1976) which provides for the establishment of Municipal Development Councils (Spanish acronym, CODECO), consisting of representatives from the municipality's chief economic activities; and the Municipal Income Act (1979) whereby revenues were redistributed among the municipalities. Instruments for the process were the Municipal Secretariats for Planning and Coordination which belong to the National Planning System. They are indicative in nature and based on the market mechanisms. Another instrument is the Municipal Development Plan, in implementing the creation of committees responsible for major development sectors such as health, education and housing. A participative planning scheme was employed whereby the persons in charge of the committees, representing the Municipal Planning Secretariat are, after appropriate training at the Secretariat, in a position to make an inventory of the community problems as well as to propose solutions. The planning is thus inverted to be now carried out from the bottom upwards.

An account of the most salient experiences within the municipalization process is given: establishment of micro-enterprises at the Santiago municipality to generate jobs for women; housing industry development at the municipal level; municipal support programs for the small and medium-sized industry; promotion of integrated rural development; creation of para-municipal enterprises (entrepreneurial and social development corporation).

Conclusions: Experiences in Chile within the framework of the municipalization process reflect the vast potential of local governments in meeting the population's basic needs. Certain conditions are required to make that potential materialize: firstly, local authorities must have the necessary financial, manpower and legal resources available; secondly, it is necessary to bring the community into the tasks of identifying and resolving their own real, pressing needs; and finally, it may be concluded that these experiences show that it is possible to reduce urban unemployment rates by designing programs and projects that serve to reactive local economies and enable to increase the local governments' wealth effect. A.Q.

**ALGUNAS CONSIDERACIONES
EN TORNO AL PAPEL
DE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS
EN EL DESARROLLO ECONOMICO**

DR. EDISON CHÁVEZ

ECUADOR

Seminario sobre el Rol del Gobierno
Local en Latinoamérica y el Ca-
ribe en el Desarrollo Económico
(1985 Julio 22-26: Santo Domingo)

Algunas consideraciones en torno al
papel de los municipios pequeños en
el desarrollo económico/ Edison G.
Chávez Vargas.- Quito: s.e., 1985.--
12 p.

La actual crisis que afrontan los países latinoamericanos ha actualizado los análisis sobre la centralización o descentralización, dentro de ello el rol de los Gobiernos Municipales en el desarrollo económico de nuestras sociedades.

Es conocido que la asimetría o diversa dimensión de los Municipios ha ido configurando un peculiar ejercicio de los potestados y competencias amplias que en general, y particularmente en el caso del Ecuador, establece la Ley de Régimen Municipal, determinando que los Municipios más grandes que al mismo tiempo tienen un mayor poder económico y peso electoral político concentren mayor capacidad técnica, administrativa y de ejecución de obras, que otros Municipios mas pequeños, ubicados en la ruralidad, y que pertenecen a regiones o zonas atrasadas, que han sido víctimas del desarrollo desigual, desequilibrado territorialmente, que caracteriza principalmente al modelo económico imperante.

Por otro lado, en general, las medidas de política económica que se han ido adoptando desde el Gobierno Central para enfrentar la crisis, la enorme deuda externa y el mínimo, o en caso negativo, crecimiento económico, no solamente han pauperizado a los sectores más pobres de la población y en particular a la población rural, sino que también han debilitado a las instituciones Municipales. Por lo menos en el caso del Ecuador se puede advertir una situación crítica de los Organismos Seccionales (Municipio y Concejos Provinciales), tanto desde el punto de vista económico financiero, cuanto desde su correlativa capacidad de ejecución de obras y proyectos, a lo que debe agregarse una política claramente concentradora del poder por parte del ejecutivo que ha venido siendo fuente de discrepancias con otras funciones del Estado y con los entes seccionales. Esta tendencia se revela últimamente no solo en la falta de compensación a la pérdida del poder de los presupuestos municipales, sino también a la delegación de potestades municipales a otros organismos dependientes del Ejecutivo como las Gobernaciones y las Juntas de Defensa Civil encabezadas por representantes del Presidente de la República, con lo que se afecta seriamente a los Gobiernos Locales, en una política que contraría las normas de la propia Constitución de la República, así como a la representativa pluralista y democrática que expresan los gobiernos locales, base primaria del aparato del estado y primer eslabón de contacto con la población.

Pero esta situación se ve igualmente agravada cuanto la política económica del Ecuador tiende a la desmunicipalización de ciertos servicios para transferirlos al sector privado, sin que alternativamente se abran otros campos mas directamente ligados a la producción y al desarrollo socio económico, o se faciliten recursos para ello. La política económica en ese sentido da paso a un ritmo más acelerado de la monopolización en diversas esferas de la economía.

LOS LIMITES DE UNA PLANIFICACION DESDE ARRIBA

El Estado Ecuatoriano, al igual que los demás de América Latina, salvo pocas excepciones, tienen un modelo centralista heredado de España, que se ha visto robustecido -como se dijo ya- por las tendencias concentradoras del poder económico, político y administrativo, en medio de la crisis actual, marco de obligada referencia para diagnosticar y examinar alternativas al momento que viven las instituciones municipales.

Si ya la planificación económica que en los años anteriores se puso en práctica fue criticada por ser producto de una metodología que minimizaba el aporte y participación de los Gobiernos Locales, y que en tal sentido podía caracterizarse como tecnocrática; las sucesivas dificultades derivadas de las devaluaciones monetarias, de las deficitarias balanzas de pagos, de la enorme incidencia de la amortización y ser vicio de la deuda externa que en el caso ecuatoriano supone el uso del 40% aproximadamente del valor de las exportaciones, han hecho saltar en pedazos esa planificación sometiéndola a reajustes permanentes que casi hacen perder de vista sus objetivos iniciales.

Ese tipo de planificación genera poca intervención de los Gobiernos Locales en la determinación de prioridades, en la selección de los proyectos regionales o provinciales, así como una mínima identificación de la comunidad -al margen de estos procesos-, con los objetivos y medios previstos en los planes nacionales. Y ello tiene una consecuencia: minimizar el rol de la población organizada como sostén y sustento para el desarrollo de proyectos importantes, produciéndose entonces una visible separación de intereses y objetivos entre los representantes del Gobierno central con los representantes municipales, y entre éstos y sus respectivas comunidades igualmente.

LA DEPENDENCIA ECONOMICA MUNICIPAL

El Ecuador tiene tres regiones en su territorio continental: La Costa o Litoral, la región interandina o Sierra y la región Amazónica.

La primera, hasta antes de que el Ecuador se convirtiera en exportador de petróleo en 1972, era la principal fuente de productos exportables principalmente banana, café, cacao y actualmente tiene mucha importancia la exportación de camarones; la sierra provee de productos agrícolas para el mercado interno y la alimentación básica de la población; mientras la región Amazónica había desarrollado la ganadería en algunas zonas y la minería en otras, y una mínima producción agrícola, en medio de una carencia de infraestructura de todo orden: vialidad, electrificación, salubridad, educación, etc.

La población del país se distribuye principalmente entre Sierra y Costa que tienen más del 92% de los habitantes. Empero, la región Amazónica es la más grande y la menos poblada, contradicción que se agregaba a la débil capacidad económica, técnica y administrativa de sus instituciones municipales.

A partir de 1979 los ingresos municipales mediante la Ley del Congreso aumentaron sensiblemente por la participación, al cabo de siete años, de ingresos de petróleo, en ellos. Los Gobiernos Locales de la región, en los años 1980, 81 y 82 vieron aumentar sus recursos reales, y el problema básico que enfrentaron era la poca capacidad planificadora, ejecutora y administradora de sus cuadros tanto directivo como funcional, y dentro de ello la Generación y administración de proyectos ligados al aumento y fomento productivo. De allí que su principal actividad fue la dotación de infraestructura (luz, agua, saneamiento ambiental, vialidad), en colaboración con el Gobierno Central en ocasiones.

Pero esta experiencia nueva no tomaba en cuenta que nos acercábamos a la crisis actual. De allí que para 1983, 84 y 85 la situación varió dado que la devaluación sucesiva de la moneda afectó la economía municipal, encareció los bienes y servicios y redujo la capacidad de inversión de los Gobiernos Locales, que a duras penas pueden pagar su planta de trabajadores, empleados y funcionarios, y las alzas en los precios de contratos ya celebrados anteriormente.

Por lo anterior, y dado que en la región Amazónica que cuenta con 4 provincias de las 20 que tiene el Ecuador y con 21 municipios, de los 137 del país, las rentas propias generadas por estas Corporaciones en base a impuestos, tasas y contribuciones de su población, no llega al 5% del total de sus rentas; se afrontó y afronta el problema de la directa y enorme dependencia económica del Gobierno Central, el cual nutre a los Municipios de recursos a través de diferentes medios: transferencias por participación en rentas petroleras, asignaciones en el llamado Fondo Nacional de Participaciones, asignaciones por convenios en áreas como vialidad, construcción de obras, etc., y partidas especiales que distribuyen los llamados "Fondos de Interés Provincial" que según la Constitución toca hacerlo al Congreso pero que en este año lo tomó para sí el Ejecutivo y es fuente de agudas controversias porque ha primado intereses político partidistas como nunca antes, al margen de la Constitución.

En este marco, el agravamiento de la situación municipal se advierte claramente cuando constatamos que mientras el Presupuesto del Gobierno Central subió de

105.000 a 145.000 millones de sucres (1 dólar equivale a 111 sucres en mercado libre y 96.5 sucres en el mercado oficial) en este año, los Presupuestos Municipales no han crecido ni en un 10% en el caso de los Municipios de la región, salvo contadas excepciones originadas en esta canalización de recursos formulada con dedicatoria. Al respecto, para medir la incidencia que el factor político tiene en la vida municipal y nacional en general, cabe recordar que el actual Presidente de la República hace un año durante las elecciones solo triunfó gracias a la votación concentrada en la Provincia de Guayas en la costa. En 18 de las 20 provincias perdió las elecciones.

Lo anterior pone de manifiesto que los Municipios, que no pueden compensar por su propia cuenta los ingresos perdidos por la devaluación y por estas políticas discriminatorias, enfrentan la necesidad de mejorar su capacidad negociadora frente al Gobierno Central, para impedir que el crecimiento deforme y desequilibrado de la economía, así como la distribución polarizada de la riqueza y el desarrollo desigual entre regiones, ciudades y zonas geográficas se profundice.

AUTONOMIA MUNICIPAL Y DESARROLLO ECONOMICO

Es conocido que la figura jurídica de la autonomía municipal tiene diversas interpretaciones, pero que desde una óptica de quienes defendemos y estamos comprometidos con el rol de los Gobiernos Locales como importantísimos canales de la vida y bienestar social, ella no solo debe ser entendida como autonomía económica y administrativa sino que es eminentemente política, siendo entonces sus requisitos o componentes esenciales e irrenunciables: a) La elección sin interferencias de los concejales y autoridades municipales; b) Contar con personería jurídica; c) Generar y manejar autónomamente sus propios recursos sin perjuicios de cumplir con la disposición constitucional de responsabilizarse y someterse al control respectivo del Órgano estatal correspondiente; d) Elaborar, aprobar y ejecutar sus presupuestos; e) Generar sus propias leyes y reglamentos.

En términos jurídicos y administrativos esa autonomía está consagrada en la Constitución Ecuatoriana y en la Ley de Régimen Municipal. Más, cuando se trata de manejo de recursos económicos y elaboración y vigencia de presupuesto, hay una dependencia total de los Municipios hacia el Gobierno Central, dado que es el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), quien aprueba y dictamina sobre dichos presupuestos, y se reserva la capacidad de prohibir determinados rubros que han sido incluidos y que a su juicio no deben formar parte del presupuesto. Esto, sumado a las limitaciones y ópticas del manejo de la planificación del desarrollo ya señalado antes, generan una gran incapacidad de debilidad de los Municipios para incidir en la preparación y ejecución de proyectos de desarrollo que vayan mas allá de la ejecución de obras o de la prestación de servicios. No debe desconocerse, desde luego, que en ello incide también la poca capacidad técnica de los Municipios pequeños.

El círculo vicioso del desarrollo desigual en nuestras sociedades se manifiesta en todos los órdenes a los Municipios pequeños, por ejemplo, les resulta difícil completar sus plantas técnicas con profesionales capaces que deseen radicarse en esas zonas, pues dado los emolumentos y remuneraciones que las consideran poco satisfactorias frente a las que perciben en centros urbanos mas grandes, no se radican establemente al servicio de dichos municipios, los que sufren las consecuencias de estos problemas que se refieren a elementos cotidianos de su quehacer: aspectos legales, técnicos, contables y financieros, etc.

De allí que al tratarse de elaborar planes orientados a impedir el flujo campo-ciudad que es una constante dentro del sistema económico capitalista, así como a mejorar la capacidad de empleo, de fomento productivo y de autogestión los Municipios encuentran serias limitaciones. Pero a esto debe añadirse sin duda alguna un elemento que es vital y que debe estar en el centro de la preocupación de la gestión edilicia: la organización y participación permanente de la comunidad.

Efectivamente, los planes y presupuestos municipales carecen de una proyección mayor si ellos han sido elaborados al margen de la opinión, aporte y crítica de los

sectores organizados de la respectiva jurisdicción cantonal. Esto implica al tiempo que un resultante de las concepciones políticas e ideológicas de las autoridades y miembros del Concejo Municipal y de la fuerza política que hegemonice en dicho cuerpo institucional, también un resultado de la percepción que tiene la comunidad sobre la eficacia o importancia de los Municipios. Justamente lo que puede advertirse en el Ecuador es que el Municipio ha sido debilitado porque hay otras instancias ya sea del Gobierno Central, provincial o gremiales que aparecen como fuentes de expectativas, fallidas o no, para las aspiraciones de la población y todo ello puede contribuir a que los niveles organizativos y participativos de la comunidad se debiliten al igual que la propia Institución local.

En medio de una débil institucionalidad, es frecuente que las atribuciones y ámbitos de acción de los Gobiernos Central, Provinciales y Locales se vean confusos y entrecruzados; mas ello tiene en las reformas legales al nivel que se requieran un camino de solución. El problema, en cambio, se ve agravado cuando aparece una intencionalidad de copamiento del poder, en desmedro del pluralismo democrático que suponen los Municipios y el respeto de su autonomía. Lo dicho anteriormente, en forma resumida nos arroja el cuadro siguiente: Los municipios se ven incapacitados por las políticas centralistas que al tiempo que descargan sobre los sectores más pauperizados de la población el peso de la crisis económica, ponen obstáculos a que los gobiernos locales tengan recursos y capacidad para proponer y ejecutar políticas alternativas que contengan iniciativas populares para afrontar la ejecución de obras, la prestación de servicios y la realización de proyectos de variada dimensión que se orienten al desarrollo de la economía en la Jurisdicción.

Solamente la real transferencia de responsabilidades y recursos para ejercerlas desde el Gobierno Central a los Municipios puede mejorar este cuadro conflictivo, dentro del cual la peculiaridad de que en el Ecuador los Concejales no son remunerados, lo que expresa una concepción paternalista y con efectos de dominación de los círculos más pudientes de la respectiva comunidad en el gobierno municipal, es un elemento adicional que contribuye al debilitamiento del Gobierno Local. Mas esa transferencia señalada solo puede lograrse, a su vez, con una correlación de fuerzas que mas allá del interés particular de determinados municipios que se ven favorecidos por la política del Gobierno Central, rescate y actualice la importancia de la entidad dentro de la vida democrática y de la vivienda social. Sin esfuerzos por lograr esa correlación, acudiendo a diversos mecanismos y fundamentalmente a un programa que recoja estas realidades y proponga alternativas, solamente puede visualizarse una mayor crisis municipal.

De allí que los municipios deben convertirse en escenarios de la más amplia participación y discusión de los problemas de la comunidad, en momentos en que las graves circunstancias de su vida económica requieren ser puestas sobre la mesa para ejercitar soluciones posibles que concentren la energía y acción colectivas. Ese rol de las Municipalidades es hoy prioritario en extremo y de no darse un tratamiento adecuado para que puedan ejercerse, podrían agravarse los problemas existentes entre los Municipios grandes y pequeños. La unidad del municipalismo en el diagnóstico profundo de su problemática, inserta en la de sus propias realidades regionales y nacionales, viene a constituir, pues, un bastión no solamente para los fines de rescatar su rol y capacidad para incidir en el desarrollo económico social, sino para la preservación de la vida democrática y de las garantías que este conlleva que de otro modo podrá ir siendo demorada por afanes autoritarios de copamiento del poder económico político.

Los Municipios tienen la voz del pueblo cuando la monopolización se extiende a todos los ámbitos de la vida social incluyendo dentro de ellos al de la comunicación. Por tanto, eventos como este Seminario tiene una enorme importancia para contribuir a una visión global y a experiencias que doten a los Municipios en general, y a los más pequeños en particular, de nuevas fuerzas para proseguir en esta tarea histórica y democrática.

SUMMARY

SOME CONSIDERATIONS REGARDING THE ROLE OF SMALL MUNICIPALITIES IN ECONOMIC DEVELOPMENT

By Edison Gustavo Chávez Vargas

This exposition, made at the Seminar on the Role of Local Government in Latin America and the Caribbean, analyzes the problems of centralism and the need to develop the power of the municipality as a means to respond to the current crisis. The crisis has affected particularly the poorest and weakest sectors of the population, thus further weakening the municipalities. Ecuador is now undergoing a process of de-municipalization whereby services are being transferred to the private sector. The Ecuadorian State is a centralist one, which involves the implementation of a development model that has minimized the role of the local governments. Thus they are hamstrung by the centralist policies entailing a number of difficulties in proposing and executing alternative policies containing people's initiatives to undertake works, services and projects aimed at developing the local economy. This state of affairs makes it essential to improve the bargaining power of the municipalities vis-a-vis the central government so as to prevent further increase of the unbalanced development of the economy. This calls for developing municipal autonomy, understood as economic, administrative and political autonomy, its chief components being: 1) Free election of municipal authorities; 2) having juristic personality; 3) to generate and manage its own resources autonomously without government control; 4) to prepare, approve and execute its own budget, and 5) to generate its own laws and regulations. The administrative and legal aspects of such autonomy were laid down in Ecuador's Constitution as well as in the Municipal System Act (Ley de Régimen Municipal), but as far as the economic aspect is concerned, the municipalities are totally dependent upon the central government. Until they are not assigned appropriate resources and possibilities, contradictions arising from centralisms will not be overcome. And for such assignment to be accomplished, there must be a balance of forces favourable to those sectors that are bent on rescuing the municipality's significant role in the local population's democratic life and social development. This makes it imperative to develop people's participation in the community so as to make the community become a stage for the widest discussion of the problems affecting the poorest sectors as a result of the acute crisis now scourging the Latin American countries.

Conclusion: Possibilities for the municipality to play a true role in the economic development process are presently restricted by the authoritarian conduct of the economic and political power. A.Q.

**LA PLANIFICACION LOCAL
Y EL MUNICIPIO
EN EL DESARROLLO REGIONAL**

DR. MARCO JULIO DE LEÓN Q.

PANAMA

Seminario sobre el Rol del Gobierno
Local en Latinoamérica y el Cari-
be en el Desarrollo Económico (1985
Julio 22-26: Santo Domingo)

La planificación local y el munici-
pio en el desarrollo regional/ Mario
J. de León Q.- Panamá: Ministerio de
Planificación y Política Económica,
1985.-- 21 p. y anexos.

I. MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL

La planificación local como proceso de planificación que es, se encuentra condicionada a una serie de fuerzas de carácter político, social y económico que alteran su realización. En consecuencia, el objetivo de esta ponencia es el poder definir y tipificar los elementos que constituyen el marco institucional de las actividades que ejecutan los municipios.

La planificación local presenta una serie de supuestos fundamentales entre los cuales se destacan los siguientes:

- a) Los Gobiernos Municipales se consideran como instituciones políticas por excelencia, por lo tanto requieren fortalecer un poder político, sin embargo, como unidad de Gobierno que es, no puede resumir todas sus funciones en política.
- b) Los Gobiernos Municipales para participar en la gestión pública intensivamente y extensivamente requieren modificar sus actuales enfoques de tipo tradicional y localista. La planificación se presenta como un método apropiado para adecuar y fortalecer la gestión pública municipal.
- c) Los municipios requieren definir su entorno político, social y económico, caracterizando un subsistema de planificación, administración y participación, plenamente integrado al sistema nacional de planificación.

Determinar el marco institucional tiene por objeto ubicar la perspectiva del papel que juega el municipio como parte integrante del sistema institucional para la planificación y administración del desarrollo integral del país. En esta dimensión los problemas del sub-sistema municipal adquieren otra envergadura así como también las soluciones necesarias y las instituciones e instrumentos de que deben disponer para enfrentar sus nuevas y vitales tareas.

La esquematización del marco institucional permite identificar y agrupar los principales problemas, en base al nivel nacional, regional, provincial y la propia estructura interna de cada municipio.

Los principales problemas se pueden ordenar e identificar de la siguiente forma:

A. PROBLEMAS DE ORDEN ADMINISTRATIVO

1.1 Administración en relación con el Gobierno Central

* No se utilizan los mecanismos actuales para la participación del municipio a nivel nacional en la consulta de leyes, política y proyectos que tengan efecto en los municipios.

- No existe una adecuada coordinación entre los organismos del Gobierno Central que prestan asesoría a los Gobiernos Municipales. En la actualidad se pueden observar traslapes duplicidad y algunos vacíos con relación a los municipios.

- No son expeditos los canales de comunicación entre el Gobierno Central y los municipios en lo relacionado a la eficiencia o rapidez en la toma de decisiones que afectan a los Gobiernos Municipales.

1.2 Administración en relación con las autoridades regionales, provinciales y locales

- No existe un adecuado reconocimiento de la presencia de los municipios como autoridades locales y como parte esencial de la estructura administrativa del Gobierno Regional y Provincial.

- No se utilizan los mecanismos adecuados para la participación del municipio a nivel regional y provincial.

- Los municipios no se incorporan en la preparación de planes y proyectos de desarrollo.

- No se utilizan a plena capacidad los organismos que a nivel regional y provincial brindan asesoría y asistencia técnica a los municipios.

1.3 Administrativos en relación con la estructura institucional del Gobierno Municipal

- No existen medios de comunidación apropiados entre las diferentes corporaciones municipales.

- No existen mecanismos de coordinación en relación a las actividades que se ejecutan a nivel municipal.

- No hay procedimientos para evaluar la cantidad y calidad de recursos humanos disponibles.

- Ausencia de claridad en el grado de autoridad de algunas unidades dentro de las secciones o departamentos.

- Existe confusión para determinar los mecanismos y canales a través de los cuales se han de tramitar las órdenes.

- Existen problemas de carácter político que inciden en la administración municipal, no permitiendo en algunos casos, a los funcionarios afrontar algunos problemas con los criterios técnicos y científicos que se requieren.

- En algunos casos existen funciones no muy claramente definidas, hecho que provoca el desconocimiento de límites para actuar y en otros casos se dejan de ejecutar acciones.

2. PROBLEMAS DE ORDEN FINANCIERO

2.1 Problemas de Orden Financiero en relación con el Gobierno Central

- No existe definición en cuanto a la política de asignación de proyectos de inversión pública para ejecución municipal en función de la capacidad de cada municipio.

- No existen mecanismos adecuados de consulta para otorgar exoneraciones de parte del Gobierno Central y que afecta el tesoro municipal.

- No hay procedimientos ni parámetros para asignar recursos financieros a los municipios, vía subsidios del Gobierno Central.

2.2 Problemas de Orden Financiero en relación con las autoridades regionales y provinciales

- No existen adecuados mecanismos de coordinación y complementariedad en las tareas de identificación y ejecución de proyectos.

2.3 Problemas de Orden Financiero en relación con la estructura municipal

- No se ha fomentado la capacidad de gestión en las tareas de identificación de actividades productivas y con efectos positivos en la Hacienda Municipal. En base a la ejecución presupuestaria se está aplicando el 11% a obras públicas municipales.

- No hay mecanismos de administración para con los saldos morosos en relación al tesoro municipal, ni control de la evasión de los impuestos municipales. A nivel nacional se registra el 4% como ingresos por vigencias expiradas,

El régimen municipal actual es el resultante de una evolución de conceptos en torno a los municipios. Así en Panamá, se fundamenta jurídicamente en el Capítulo IX de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, y dichos principios son desarrollados posteriormente, en la ley Nº 106 del 8 de octubre de 1973 y algunas leyes que regulan determinados aspectos del Régimen Municipal. Igualmente, se fundamentó en los actos reformativos de 1978 y por el acto constitucional de 1983 en su Título VIII, Capítulo 2º y en la Ley 52 del 12 de diciembre de 1984.

Textualmente la disposición constitucional señala lo siguiente:

Artículo 229: El Municipio es la organización política de la comunidad establecida en un Distrito.

La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del Gobierno Local.

Artículo 230: Los Municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad y la realización del bienestar social y colaborarán para ello con el Gobierno Nacional. La Ley podrá señalar la parte de las rentas que los Municipios asignarán al respecto y en especial a educación, tomando en cuenta la población, ubicación y desarrollo económico y social del distrito.

Según los señalamientos de la Ley, se introducen al Régimen Municipal cambios que tienden a darle un papel real y decisivo en el proceso de transformación y cambios para acrecentar el proceso de desarrollo, a nivel local, que es donde se aprecian los requerimientos prioritarios o inmediatos del conglomerado comunal.

En consecuencia, el Municipio es una entidad de Gobierno Local completo, ya que lleva implícito en su organización y funcionamiento competencias que le son inherentes y mediante las cuales se va a poner en funcionamiento toda una serie de programación en pro del lugar.

Es necesario destacar la importancia que se le debe dispensar al Régimen Municipal como la organización política autónoma de la comunidad y como lo señala claramente el artículo 5 de la Ley 52 del 12 de diciembre de 1984 "Las autoridades municipales actuarán en forma coordinada con los organismos e instituciones estatales y con el Consejo Provincial". Son numerosas las organizaciones gubernamentales vinculadas a los municipios, entre las que se destacan: Ministerio de Vivienda, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Hacienda y Tesoro, Ministerio de Planificación y Política Económica, Banco Nacional de Panamá (GEDEL), Ministerio de Gobierno y Justicia, Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad, Ministerio Público, etc.

En base a las relaciones que de tipo institucional se dan, se requieren nuevas orientaciones encaminadas a adecuar el Gobierno Municipal. Es aquí donde la planificación local adquiere importancia como método de trabajo. Esto permitirá el definir e insertar el Gobierno Municipal como parte de una moderna estructura de participación, planificación y administración estrechamente vinculada a las tareas del desarrollo nacional a ese nivel.

La planificación local brinda la oportunidad de establecer el verdadero valor del municipio, determinando sus potencialidades y las alternativas a seguir en el futuro.

Por lo tanto, se requiere emprender el proceso de planificar a este nivel, enmarcando en un sub-sistema, parte de un sistema nacional.

Es necesario tener presente que de acuerdo a la estructura político-administrativa vigente, se diferencian tres niveles de participación: la provincia, los distritos y los corregimientos. A nivel provincial son los distritos los que a nivel de participación poseen las características de unidad de Gobierno (patrimonio, presupuesto, poder coercitivo, flexibilidad administrativa, autonomía, fondo y forma).

Sin embargo, esta unidad de Gobierno está constantemente sometida a crisis, producto de las limitaciones estructurales, técnicas, financieras y políticas que desbordan el enfoque tradicional que priva en actividades y decisiones que se acometen a nivel local. Ello es así por cuanto las diversas instancias de participación, componentes del marco institucional que define y atenúa el radio de acción del Gobierno Municipal, trasciende del enfoque tradicional.

En consecuencia, ello impone la necesidad de nuevas orientaciones, considerando el Gobierno Municipal como nivel adecuado para garantizar la participación concreta y directa en la acción de Gobierno.

Concretando la integración de las directrices que emanan de arriba interpretando el sentir y las necesidades de la base.

II. LA PLANIFICACION LOCAL

A. OBJETIVOS

1. Lograr la integración del municipio como una expresión política-administrativa al sistema nacional de participación, planificación y administración del desarrollo nacional, constituyendo así, un nivel de síntesis con características propias.

2. Definir el Gobierno Municipal como unidad partícipe de planificación a nivel de microregión. Nivel intermedio de síntesis y contemporización del sistema nacional de planificación con participación popular.

3. Permitir construir doctrina que unifique ideas, necesidades y aspiraciones, fortaleciendo la capacidad de negociación del Gobierno Municipal. Estrechando los vínculos entre los contactos locales, más informales y además facilitar las negociaciones formales con los centros más importantes donde se elaboran y controlan las grandes decisiones políticas.

4. Facilitar la participación en todas las fases del proceso, desde la decisión de elaborar el plan de desarrollo. Adecuando el instrumental técnico, lo que permite interpretar el plan junto a los líderes locales, empresarios, instituciones y demás fuerzas vivas que gravitan entorno a la gestión municipal.

5. Facilitar la integración y coordinación de los esfuerzos y acciones inter-institucionales e inter-departamentales en beneficio del desarrollo municipal. Permitiendo definir programas conjuntos, asignar responsabilidades específicas y áreas de coordinación, mecanismos institucionales que garantizan la sistematización y continuidad del esfuerzo de planificación.

6. Fijar prioridades y definir estrategia, acciones selectivas que reflejen la problemática y perspectiva del entorno municipal.

7. Definir, calificar y jerarquizar al municipio de acuerdo a una tipología, como cabeza de un subsistema a ese nivel, estableciendo los vínculos adecuados para propiciar la participación del Gobierno Municipal en el sistema nacional.

8. Coadyuvar en el esfuerzo de identificar proyectos y programas para dinamizar el desarrollo municipal.

9. Propiciar una real y adecuada formulación del presupuesto municipal como un instrumento de la planificación. Como respuesta nacional a políticas gubernamentales de promoción y fomento de iniciativas locales con miras a integrarse a los planes, programas y proyectos.

B. ALCANCES DE LA PLANIFICACION

En sentido general existe la necesidad de planificar a nivel de los Gobiernos Municipales, que son unidades con fondo y forma. Entre las razones por las cuales se le considera la unidad geográfica óptima para propiciar el esfuerzo de planificar tenemos:

- Los Gobiernos Municipales presentan una infraestructura administrativa que facilita la tarea de fomento, ejecución, control y evaluación. Definitivamente que las mismas requieren una adecuación y fortalecimiento.

- La necesidad de perfeccionar los planes y acciones que permitan mejorar la distribución del ingreso. Perfeccionar parámetros y desagregar indicadores para evaluar la efectividad de las políticas y acciones gubernamentales.

- La flexibilidad administrativa que caracteriza los Gobiernos Municipales, viabiliza la concertación de acciones para afrontar la problemática local.

- La necesidad de garantizar la presencia del poder público. El ejercicio del poder público que se traduce en el desempeño del poder político puesto que el municipio es una entidad política.

- El municipio constituye un nivel lo suficientemente bajo, para propiciar la participación en el proceso de planificación con consecuencia crítica y transformadora y lo suficientemente alto para no perderse en las soluciones localistas.

La planificación local tendrá que desempeñar un papel de doble carácter:

a) Funciones de carácter interno

1. Debe propiciarse una función movilizadora por la cual se intentará detectar en el distrito los recursos reales y potenciales, materiales y humanos y la infraestructura institucional a ese nivel a fin de dinamizar, apoyar y coordinar su acción.
2. Debe desempeñar una función de soporte técnico, desde el punto de vista administrativo, a fin de lograr buenos servicios técnicos que presten los municipios (ingeniería, servicio social, urbanismo, etc.).
3. Función de prestación de servicios administrativos (contabilidad, sistema de información, asesoramiento administrativo).
4. Fortalecer y desempeñar la planificación microrregional como una escala óptima para desempeñar la acción de planificar el desarrollo.
5. En base al enfoque integral ejercer función de coordinación de los servicios prestados, a ese nivel y fomentar organismos intermunicipales.

b) Funciones de carácter externo

1. En su función política, el municipio debe esquematizar las diversas aspiraciones, expresarlas en sus aspectos técnicos y canalizarlas a los

estratos superiores de decisión. Coordinar los distintos sectores que presionan a fin de movilizar las acciones reivindicativas.

2. Función canalizadora de recursos e inversiones de otras áreas y esferas de poder.
3. Función recopiladora de información sobre la micro-región para otras esferas de poder y de decisión.
4. Función de enlace participación y contemporización entre las asociaciones de municipios, propiciando mayor flexibilidad e integración.
5. Garantizar la participación popular, apoyando el esfuerzo de asociación pueblo y Gobierno, dando como resultado un ritmo más acelerado e intenso del desarrollo planificado.

C. LOS INSTRUMENTOS

1. Los Planes

Es el producto final que ha de elaborarse en el desarrollo e implantación del proceso de planificación. El alcance de los mismos debe ajustarse al tamaño y características de cada municipio. Esto implica el clasificarlos jerárquicamente en base a una tipología. En este sentido es factible el manejar tres tipos de documentos:

1.1 Informes de coyuntura.

Instrumento de tipo operacional que busca orientar las decisiones de las autoridades municipales. Pretende sensibilizar la administración municipal y los dirigentes de la comunidad para que adopten la planificación como sistema de trabajo.

1.2 Programa de Acción Inmediata.

Comprende el diagnóstico municipal, un conjunto de directrices y un plan de acción para la administración municipal. Debe hacer énfasis en los aspectos físicos administrativos e incluir datos o estudios para orientar el desarrollo económico y social del municipio.

1.3 Plan de Desarrollo Local Integrado.

Para aplicarse a un distrito jerárquicamente importante y requieren contar con el apoyo del Gobierno Provincial y Central.

2. Programa de Desarrollo Urbano

Con este instrumento se pretende lograr una más justa y equilibrada distribución de los recursos e ingresos entre los sectores sociales urbanos, propiciar un ataque a la pobreza urbana, lograr una estructura urbana que posibilite el cumplimiento de objetivos nacionales relacionados con la justicia social y de desarrollo económico, social y político.

Lograr patrones de crecimiento y de desarrollo urbano más eficiente, funcional y equitativo. Este instrumento es selectivo y va dirigido a municipios jerárquicamente urbanos.

3. Crédito Municipal (GEDEL)

Captar proyectos y programas para financiamiento de tipo integral.

4. Valorización.

Se requiere mejorar sustancialmente la administración para adecuar los mecanismos necesarios a fin de financiar obras públicas que existen en los municipios.

5. Presupuesto

Instrumento de planificación para medir la forma y capacidad de Gobierno. Facilita la tarea de administración, asignar funciones, coordinar, controlar y evaluar.

6. Empresas Municipales

Mecanismo para proporcionar servicios y generar recursos. Se requiere adecuada administración a fin de mejorar el servicio y prestar eficiente atención a la comunidad.

7. Junta Municipal de Planificación

Como consecuencia de los planeamientos expuestos e institucionalizar el proceso de planificación con participación, se hace necesario integrar la "Junta Municipal de Planificación" (Junta Asesora de Planificación) contribuye a vitalizar los mecanismos y organismos existentes.

8. Cooperación Intermunicipal

Las asociaciones de municipios tienen mayor fuerza y capacidad de negociación, pueden ejercer mayor presión que separadamente. Se requiere preparar modelos de asociación, diseñar incentivos y aprovechar economías de escala y ventajas comparativas.

9. Proyectos Especiales

Proyectos y programas cuya ejecución tiene un ámbito distritorial para su implementación.

10. Política Tributaria

Lograr que los recursos tributarios propios bien administrados puedan transformarse en una sustancial fuente de ingresos públicos a nivel municipal.

11. Fondo de Desarrollo

Propiciar una utilización adecuada de los fondos públicos. Al mismo pueden aspirar municipios con capacidad de pago y municipios sin capacidad de endeudamiento, en algunos casos especiales.

III. EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO REGIONAL

A. FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO COMO ENTE DEL DESARROLLO

En un proceso de desarrollo regional no puede dejar de integrarse el desarrollo económico y social del municipio, tarea que reviste una gran importancia.

Ello obedece a que los municipios están llamados a jugar un papel fundamental en el proceso de regionalización. En consecuencia se hace imperativo su integración al desarrollo regional, provincial y local.

La ley 106 del 8 de octubre de 1973 y la Ley 52 del 12 de diciembre de 1984, que desarrollan los preceptos constitucionales del Régimen Municipal, permite visibilizar esa oportunidad, variando el esquema del municipio de corte tradicional por un municipio de desarrollo.

Sin embargo, lo anterior indica que no todos los órganos del Gobierno Local cuentan con la capacidad suficiente para responder positivamente a las expectativas y al desafío que suponen sus responsabilidades en materia de desarrollo. Esta situación tiende a agravarse como consecuencia de las limitadas acciones del municipio y que está relacionada con actividades de tipo tradicional como son por ejemplo las de administración de justicia y asistencia social, lo que en algunos casos trae como consecuencia que no se puedan dar respuestas reales y efectivas a las demandas planteadas por la comunidad.

Para hacerle frente al cambio que tanto la comunidad como el proceso de desarrollo exigen es necesario considerar otros criterios de promoción y administración que impliquen la preocupación de fomentar la intervención del Gobierno Local en la totalidad del distrito. En este sentido el Gobierno Local se presenta como un agente catalizador de acciones que se desarrollan y que deben desarrollarse en su entorno jurisdiccional, ya sea por acción propia o en asociación con el resto del sistema institucional público, con la participación del sector público y de la comunidad.

En consecuencia se hace necesario adecuar la capacidad de gestión de los Gobiernos Locales a fin de facilitar el cambio requerido a la necesidad de insertarlos en el sistema de planificación y administración del desarrollo nacional.

Es necesario aunar esfuerzos tendientes a convertir el municipio en un ente de desarrollo local/regional, lo cual exige el fortalecer a los municipios.

La constitución de 1972 y la reformada por el acto constitucional de 1983, les asigna a los municipios, como función principal (art. 230) de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social y colaborarán para ello con el Gobierno Nacional. Sin embargo, su liderazgo está limitado por el énfasis que se le da a las actividades administrativas y políticas, de allí la necesidad de establecer los mecanismos de planificación y ejecución que aseguren respuestas técnicamente adecuadas a los problemas municipales y que garanticen el desarrollo por parte del Gobierno Central.

Además es necesario ampliar la cobertura operativa de los municipios con el propósito de poder transferirles responsabilidades en la prestación de servicios públicos y dotarlos de recursos que promuevan la ejecución de proyectos que den respuesta a las aspiraciones y necesidades de la comunidad.

La responsabilidad de la promoción y planificación del desarrollo conlleva la toma de conciencia por parte de las municipalidades en cuanto a las alternativas de desarrollo que deben impulsar. De ello se desprende la caracterización de un sub-sistema de planificación y administración a nivel municipal, nivel que es de síntesis con características propias y que permitirá fijar el papel del municipio a nivel provincial y nacional.

Ante este reto, el municipio debe fortalecerse y organizarse a nivel interno para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Esto significa la organización de los municipios basándose en medidas tendientes hacia la institucionalización del proceso de planificación a nivel municipal. Ello podría ser factible a través de la asociación de municipios, logrando establecer en las regiones o provincias unidades de planificación municipal que laborarán coordinadamente con la Junta Técnica y las Oficinas Provinciales del MIPPE. Esto permitirá incorporarlos a las

grandes decisiones que afectan el desarrollo provincial y de los distritos en particular.

A esto hay que agregar la posible creación de las Juntas Asesoras de Planificación Urbana, para aquellas ciudades que han sido definidas como centros de primer y segundo orden. El instrumento de dirección y administración del desarrollo de estos municipios son los planes maestros que se formulan con la participación de los municipios.

Cabe indicar que asumir el liderazgo para promover una concepción de desarrollo, organizarse para preparar un programa y racionalizar recursos significará modificar la estructura interna de los municipios, ello en base a los aspectos social, económico y gráfico del municipio.

El fortalecimiento de la gestión de los municipios debe incluir la asistencia financiera a través de un programa de fomento municipal y la asistencia técnica en aspectos tales como administración de empresas municipales de servicios y de producción, planificación y ejecución de proyectos de desarrollo y utilización del crédito y de los subsidios estatales. Bajo este punto de vista se lograría instrumentar e integrar progresivamente los Gobiernos Municipales a las actividades vinculadas a la administración del desarrollo nacional, a ese nivel ampliando considerablemente el entorno político, social y económico de los Gobiernos Locales.

Es necesario tener presente que el municipio es la unidad básica de administración territorial reconocida por ley con niveles de autonomía, presupuesto y administración flexible que permite concertar, fomentar y negociar, captar y promover el desarrollo. Es el nivel adecuado existente que garantiza la movilización de las fuerzas organizadas que interactúan en el sistema de participación en apoyo de las actividades vinculadas al desarrollo.

Si bien la estructura actual es débil e impide el cumplimiento eficiente de las tareas que implican el desarrollo, por otra parte el estilo de trabajo institucional ha descuidado la posición clave del municipio.

En consecuencia se puede definir el municipio como el eslabón fundamental en el que se pueden encontrar y coordinar los procesos de planificación y gestión de abajo hacia arriba que hacen surgir de las comunidades de base inquietudes localistas y la práctica de una planificación tecnocrática de arriba hacia abajo que desconoce en gran parte las inquietudes de la comunidad restándole eficiencia y alcance político a los recursos empleados. En consecuencia se requiere buscar ciertos niveles de trabajo en conjunto y de consenso para enfatizar el objetivo de un desarrollo integral del país.

La solución de los problemas básicos de los municipios es una tarea de importancia nacional, por cuanto estos deben jugar un papel estratégico en el desarrollo del país, tanto en el desenvolvimiento de las fuentes de crecimiento de la economía nacional como en la reorganización espacial de los centros urbanos. Dentro del contexto de esta política es necesario capacitar a los municipios para que utilicen los planes maestros ya que en ellos se establecen las directrices generales para orientar y controlar el crecimiento físico del área urbana.

Las políticas de desarrollo en áreas especiales contribuyen a dar forma al esfuerzo nacional de desarrollo regional a través del desarrollo de áreas especiales, jugando los municipios un papel importante. En este sentido se le daría a los municipios un asesoramiento técnico para el uso óptimo de los recursos económicos por parte de los Departamentos de Desarrollo Rural y Municipal.

Las políticas de fortalecimiento de la Administración Provincial y Local se refleja en el apoyo técnico administrativo y financiero de los Municipios, labor que sería realizada por los Departamentos de Desarrollo Regional y Municipal en el inventario de proyectos que puedan realizar los municipios.

SUMMARY

LOCAL PLANNING AND THE MUNICIPALITY IN REGIONAL
DEVELOPMENT

By Mario Julio de León Q.

The object of this paper, presented at the Seminar on the Role of Local Government in Latin America and the Caribbean, is to define and typify the elements that make up the institutional framework of the activities carried out by the municipalities. This implies defining the role they play in the integral development process. The first part includes a definition of the administrative and financial problems faced by local planning, such problems arising from the institutional context within which local planning takes place. The second part contains a definition of the objectives, scope and instruments of local planning, while the role of the municipality in regional development is analyzed in the third section.

Administrative problems confronted by local planning are related to the inadequate use of the mechanisms regulating the municipality's participation nationally and regionally, whereas the financial problems are largely due to a lack of definition regarding public investment project allocation policy as well as to the lack of mechanisms for coordinating project execution. Both problems are in turn connected with inadequate management ability. The major objectives proposed by local planning include: accomplishing the municipality's integration with the national system of participation, planning and administration of national development; to set priorities and define strategies appropriate for the municipal environment; to assist in the effort to identify projects and programmes designed to give impulse to municipal development; and to encourage the proper preparation of the municipal budget. In respect of the scope of local planning, the municipality is the optimum geographic unit to foster planning efforts as it lies at a low enough level to allow for the people's participation in the planning process; furthermore, it has a flexible structure which facilitates the functions of planning. Those functions are twofold: internally to detect the real resources in the district to promote its action, and externally to bring before higher levels the aspirations of the local population, and to ensure the latter's participation in the process. As to the instruments available to local planning, plans, the urban development programme, municipal credit, the budget, the municipal enterprises and the tax policy are mentioned, among others.

In connection with the role of the municipality in regional development the paper points out the pressing need to strengthen the municipalities as entities for development. This calls for increasing the management ability of local governments so as to facilitate the changes required to make them better inserted into the national development planning and administration system. Though they are entrusted by the Constitution with the chief function of promoting community development, presently their leadership is restricted as a result of the emphasis laid on administrative activities. It is necessary, therefore, to take steps toward institutionalizing the planning process at the local level. The measures proposed are: creating a re-association of municipalities, which would help to incorporate them into the major decisions affecting provincial development; to give them financial and technical assistance in such aspects as enterprise management and planning; and to set up urban planning advisory boards. A.Q.

**EXPERIENCIA DOMINICANA EN
EL DESARROLLO MUNICIPAL.
ASPECTO ADMINISTRATIVO Y LEGAL**

REV. CLOUDIO RAMÍREZ

REPUBLICA DOMINICANA

Ramirez, Cloudio

Experiencia dominicana en el
desarrollo municipal: aspecto ad-
ministrativo y legal/ Cloudio Ra-
mírez.- Santo Domingo: s.e., 1985.--
16 p.

INTRODUCCION

Creo no equivocarme al señalar que este Seminario que hoy iniciamos constituye uno de los grandes pasos de avance que hace el municipalismo en nuestro país, toda vez que es el segundo seminario que sobre la base de desarrollo municipal se celebra en la República Dominicana, el primero fue celebrado el pasado mes de julio bajo el tema "El Rol del Gobierno Local en Latinoamérica y el Caribe en el Desarrollo Económico".

Este Seminario, reviste una importancia de grandes dimensiones toda vez que ofrece la oportunidad de que juntos analicemos nuestras experiencias y encontremos coincidencias en la elaboración de estrategias que nos permitan dimensionar la base de sustentación legal, económica y administrativa y la autonomía real del gobierno local. Este Seminario además dimensiona su importancia por su naturaleza misma toda vez que nos adentramos en el estudio y análisis del valor y la necesidad impostergable de que nos aboquemos a la implementación de la metodología de la planificación como forma de lograr dentro de nuestras precariedades económicas una suficiente administración e inversión de los recursos de que disponen los municipios.

La República Dominicana con sus veintinueve Provincias, 93 Municipios, 43 Distritos Municipales y el Distrito Nacional, constituye un verdadero laboratorio en el que podría realizarse un profundo estudio de caso en lo que respecta a los municipios, su falta de desarrollo real, su autonomía y la más viva expresión del subdesarrollo dependiente que posterga sin límites de tiempo la conversión del municipio en un poder real, que sea protagonista del desarrollo local, regional y por consecuencia nacional.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Si hurgamos en el 1494, hallaremos el establecimiento del primer gobierno local en la Hispaniola, el cual podríamos llamarle como un trasplante y herencia hispánica, pero es necesario que visualicemos como el primer gobierno colegiado en donde halla su más efectivo instrumento el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como los servicios indispensables requeridos por la comunidad social. Con la fundación de la primera ciudad del nuevo mundo en la costa del atlántico en el lugar denominado "El Castillo", hoy la Isabela, se establece lo que encarnaría la más alta expresión legal del ejercicio de gobierno.

1. Se crea el orden jurídico que se encargaría de normar y legitimar las propiedades y derechos.
2. Se crea el sistema funcional y jerárquico de la administración.
3. Se establece que en esa forma el régimen legal de administración del gobierno local que a su vez constituiría la basamenta sobre la que en la posteridad se cimentaría la superestructura del Poder Legislativo Nacional y el Poder Ejecutivo expresado en el Gobierno Central.

Sin duda que el gran encuentro de Europa con América a través de España ha constituido uno de los hechos militares y políticos de mayor repercusión histórica, toda vez que es en esta acción en donde se enmarca el desencadenamiento de las más injustas acciones humanas en contra de los aborígenes, fue tan profundo e injusto, que en muchos países, entre otros la República Dominicana, exterminaron la raza.

Este encuentro conllevó la inserción de subordinación y dependencia, condicionando las estructuras internas, la orientación de la producción, las formas de acumulación de capital, la reproducción de la economía y simultáneamente su estructura social, política y cultural.

España implementó su sistema u ordenamiento jurídico, político y administrativo. El Estado que surge en la colonia se asienta sobre la base de un "derecho de con

quista", derecho éste que se traduce en el uso y abuso tanto de ingentes recursos naturales, así como la explotación de los vencidos. El conquistador no llegó para civilizar, sino para acumular lo más rápidamente posible las mayores riquezas sin ocuparse de la sociedad que encontraba; fue la sagrada sed del oro, como señalara Smith lo que llevó a Cortés a México, Almagro y Pizarro a Chile y Perú; también estos hechos son herencia hispánica.

A nivel local los llamados cabildos, ayuntamientos o consejos municipales que eran instituciones de gobierno y justicia de organización democrática (aunque no para los aborígenes), cuyos miembros eran elegidos en votación, fueron los más importantes que España pudo establecer en las colonias como gobierno de las ciudades, ya que sus miembros actuaban como jueces en lo civil y en lo criminal, sus componentes se llamaban Regidores siendo presididos por el Alcalde del primer voto, por su condición de peninsular. El segundo voto, el Teniente Alcalde, también peninsular pero posteriormente fueron designados los criollos hijos de los españoles nacidos en América (historia general del Perú).

Es necesario conocer que el inicio de la conquista del Nuevo Mundo coincidió con la reconquista de los territorios españoles de manos de los musulmanes.

La acción de la reconquista tiñó a los territorios de un complejo carácter político-administrativo, religioso-militar, de reconquista, consolidador y protector de las posesiones españolas. Para hacer atractiva la colonización de estos territorios inamistosos, la Corona concedió a estos pueblos una autonomía relativamente extensa y privilegios denominados fueros.

La conquista y la colonización del nuevo mundo tuvo efecto mientras brillaban aún las tradiciones de autonomía de los cabildos.

El conquistador establecía un cabildo apenas llegaba a un nuevo territorio. Los funcionarios del cabildo que eran elegidos entre los miembros de la expedición autorizaban al líder de la empresa en nombre del cabildo.

En los primeros años se advirtió un rápido crecimiento de las ciudades y los cabildos, una consolidación de la autonomía del cabildo, una comunicación intercabildo que posibilitaba realizar pedidos a las autoridades que pertenecían a las jerarquías superiores para el beneficio y disfrute mancomunado de estos cabildos, en esa forma se gesta un núcleo de poder con capacidad de decisión y presión no sólo a nivel local sino también a niveles más amplios.

Desgraciadamente, este auge de la autonomía de los cabildos no fue bien visto por la Corona puesto que el carácter de estas instituciones por parte de sus miembros independentistas afectaba los intereses ya creados en las Colonias por parte de la Corona, situación ésta que era consolidada por la distancia entre España y las Colonias en que operaban estos cabildos.

La reacción de la Corona no se hizo esperar y Carlos V procedió a someter la independencia de los cabildos completamente a la Corona. Colocó como autoridad real a un Corregidor sobre cada Cabildo. El Corregidor era un funcionario real encargado de ver que los cabildos sólo participaran del mantenimiento físico de los pueblos y el control de los mercados locales.

Con esta acción ese cabildo histórico es prácticamente privado del ejercicio de una autonomía que aunque un tanto dependiente expresaba un alto grado de autodeterminación, pero no sólo se priva el ejercicio de la autonomía, sino que también fue limitado en cuanto a la oferta de servicios de la sociedad colonial, si se toma en cuenta la amplia gama de ejecutorias que le eran inherentes.

Solo demos una ojeada a una parte del listado de servicios y responsabilidades del cabildo para con la sociedad antes de la intervención de su autonomía por parte de la corona.

- a) Designar corregidores en caso de vagancia.
- b) Levantar tropas municipales y designar sus leyes respectivas.
- c) Organizar la justicia civil y criminal.
- d) Convocar a los vecinos a cabildo abierto.
- e) Reglamentar los trabajos a los esclavos e indios.
- f) Velar y proveer para el aseo y embellecimiento de la ciudad y cuidado de las calles y canales.
- g) Administración de hospitales y cárcel municipal.
- h) Presidir y reglamentar espectáculos públicos y religiosos.
- i) Disposición sobre vagancia, juegos, embriaguez, prostitución y pecados públicos.
- j) Cuidado y administración de bienes municipales. Percepción de ventas y archivo de documentos.
- k) Asistencia a los vecinos pobres.
- l) Enseñanza primaria, enseñanza y subvención de escuelas.
- m) Vigilancia del ejército de la mendicidad y percepción del curantismo.
- n) Reglamentación de gremios o herramientas de artesanos, profesionales y comerciantes, determinando las condiciones de trabajo, miembros componentes, cuota, etc.
- o) Abastecimiento de la ciudad.
- p) Colaboración con el Gobernador en la represión de latrocinio.
- q) Tutela de menores de edad.
- r) Inspección de tiendas y pulperías.
- s) Vigilancia nocturna de tropas del Gobernador.
- t) Administración de arbitrios (totales).
- u) Organización de fiestas a la llegada de nuevos virreyes, además de todas estas actividades dirigía la vida económica y los negocios de la ciudad interviniendo en la fijación de los precios de los alimentos y de las mercancías necesarias para la vida de la ciudad.

Los corregidores se insertaron así en la estructura administrativa colonial, esta intervención produjo una jerarquización y autoritarismo prácticamente insoportable mayormente para los criollos y mestizos, así como también para los aborígenes; el monarca virrey, el Gobernador y el corregidor encarnaban ahora toda la autoridad de la Administración y la aplicación de los preceptos legales.

Los corregidores ejercían un poder absoluto, se apoderaban de las mejores tierras y de fuerza de trabajo, desplazando y destruyendo a las comunidades (pueblos de aborígenes), a fin de romper la unidad social y combativa, que les podría brindar la rebelión, y enviando a los obreros y trabajadores a las minas.

El corregidor tenía poderes para reunir y presidir el cabildo o Consejo Municipal, se encargaba de la seguridad interna (de la ciudad amurallada), de las reducciones, es decir, de descubrir y desbaratar las rebeliones indígenas, administrar la justicia y velar por el cumplimiento de la ley española. Los abusos continuos sociales y administrativos de los corregidores en contra de los indígenas, el mal uso de la gestión municipal para su propio beneficio, las continuas usurpaciones e imposiciones tributarias exorbitantes, sirvieron de base a las gestiones de motines y sublevaciones indias en todas las colonias y que en gran extremo sobresaliente la que culminó con la de Tupac-Amarú, en el Perú.

EXPERIENCIA DOMINICANA

Describir la experiencia dominicana en cuanto al desarrollo de los gobiernos locales, necesariamente nos mueve a pensar en tres (3) etapas diferentes:

I. La etapa o período de la colonia

a) Su primera expresión en donde los regidores eran nombrados por el voto directo y en lo que posteriormente fueron incluidos los criollos o mestizos hijos de españoles y nativos, etapa ésta en la que los cabildos evidenciaron su mayor capacidad de legislación y demandas en favor de la comunidad social.

b) La segunda expresión de esa primera etapa la constituye la acción de la corona española en el siglo XVII, cuando los cabildos fueron privados del derecho de la elección de sus autoridades, la ofertación de servicios, en grandes dimensiones, la ostentación del derecho de determinación, la capacidad de demanda de privilegios de parte de la corona en favor de los miembros de la colonia, así como el derecho de gobernarse aunque existiera alguna presencia de la autoridad de la corona, completar la segunda expresión de esa primera etapa, la inserción del corregidor como autoridad real y encargado de que los cabildos sólo participaran en el mantenimiento físico de los pueblos y el control de los mercados locales.

II. La segunda etapa la constituye El Cabildo en la Era de Trujillo

Se le llamó Era de Trujillo al período de gobierno que tuvo que sufrir la República Dominicana desde 1930 hasta 1961, fecha en que fué liquidada la tiranía Trujillista.

a) En la primera expresión de esta segunda etapa se puede señalar que los cabildos ofertaban una serie de servicios a la comunidad, tales como:

1. Control de los precios.
2. Autoridad mortuoria.
3. Electricidad urbana.
4. Control sobre la prostitución.
5. Palacio Municipal.
6. Agua potable.
7. Cédula personal de Identidad.
8. Justicia Civil y Criminal.
9. Embellecimiento y ornato de la ciudad.
10. Administración y custodia de los bienes municipales.
11. Policía de Orden Municipal, Orden Público.

Pero, no obstante, la ofertación de estos servicios, los cabildos no podían expresarse como un poder toda vez que la expresión de éste descansaba en la estructura ejecutiva Nacional y más propiamente dicho en la persona del dictador Rafael Leonidas Trujillo Molina.

b) La segunda expresión de esta segunda etapa la constituye la privación a estos cabildos de la administración de diferentes áreas de servicios como son:

1. Servicio de electricidad urbana.

2. Autoridad mortuoria.
3. Obras públicas, entre otros.

Completa esta segunda expresión la dotación a los cabildos de un mecanismo legal y jurídico sobre organización municipal que fué la Ley 3455 de fecha 16 de diciembre de 1952. Asimismo, se provee a estos cabildos de un organismo técnico con base legal creado por la Ley 3896 de fecha 4 de agosto de 1954; este organismo lo constituye la Liga Municipal Dominicana, que es el organismo técnico y Asesor de los cabildos o Ayuntamientos del país.

III. La tercera etapa la constituye el Cabildo posterior a la dictadura, el período democrático.

El año 1962 constituye para la República Dominicana la primera aurora de su expresión política y económica de su vida republicana, esto así porque en Diciembre se efectuaron las primeras elecciones libres en casi cuarenta años, pero es precisamente en este año en donde se inicia el proceso que dotó de personalidad real a la economía dominicana, toda vez que durante el período de la dictadura, la República tuvo que depender de una economía de castas que controlaba todo el movimiento económico impidiendo así el desarrollo de una economía participativa.

A partir de este año se inició un nuevo proceso en el que los cabildos recobran parte de su autonomía en lo que respecta a la escogencia de sus autoridades, Alcaldes, Regidores, funcionarios, esto así porque la dictadura había quebrantado el principio de la libre elección y los Alcaldes y Regidores eran nombrados por el Poder Ejecutivo siempre tomando en cuenta los intereses de la clase gobernante; fué así como el cabildo dominicano vino a convertirse en una caja de resonancia de los dictados del régimen y los alabarderos suyos que se encontraban enquistados en el partido de gobierno que era único en existencia en el panorama político dominicano.

En el año 1970 se produjeron unas elecciones municipales en las cuales si bien no existió todo el empuje que tal evento debió representar para el fortalecimiento municipal a causa de la abstención del Partido Revolucionario Dominicano, que era el mayoritario en el país, pese a que no estaba en el poder, por los efectos políticos y militares de la segunda intervención norteamericana en nuestro país, no obstante, constituyó una evidenciación de la vigencia y revalidación de los cabildos.

Es importante el que destaquemos que a partir del 1966 se inicia en el país una modalidad de tratamiento político y económico a los cabildos de parte del gobierno central en el que se evidenciaban cuatro situaciones fundamentales:

1. El desarrollo económico de unos cabildos, los cuales podían ofertar una amplia gama de servicios a la comunidad, así como la realización de varias obras de interés social, lo que hacía que estos cabildos poseyeran una capacidad de incidencia en la comunidad, que a su vez mantenía en vigencia política a las autoridades que regían los mismos.
2. La existencia de otros cabildos cada vez más pobres, sin ningún recurso económico, con una función muy precaria en la ofertación de servicios a la sociedad, toda vez que el régimen que se mantuvo desde 1966 hasta 1978 penalizó política y económicamente a todos aquellos cabildos que no estaban controlados por el partido de sustentación política del régimen neo-trujillista, fué tan intolerante con la disidencia, que llegó al extremo violando todos los principios constitucionales de destituir al Alcalde de la Ciudad Capital, aún siendo de su misma parcela política.
3. Con la aprobación de la Ley, Nº 140 de fecha lro. de enero de 1984, podría señalarse que por primera vez en la historia de los cabildos dominicanos, el Po

der Ejecutivo ofrece tratamiento igualitario a todos los cabildos, sin tomar en cuenta el partido que ejerza el control político de los mismos. Esta Ley sometida por el Ciudadano Presidente, Dr. Salvador Jorge Blanco, establece que el 20% de las entradas fiscales de Rentas Internas, serán distribuidas entre los cabildos conforme a la población, dedicando 0.50 por habitante, esta acción de descentralización de una parte de los recursos en manos del Ejecutivo permite a la mayoría de los cabildos manejar por primera vez una regular partida económica cada mes, que a su vez les permitió la realización de numerosas obras de interés social y de infraestructura.

4. Con la aprobación de la Ley N^o. 209 de 1984, que elevó el salario mínimo de los servidores del Estado a RD\$ 175.00, asimismo, el Decreto de Julio de 1985, del Poder Ejecutivo que elevó nuevamente el salario mínimo de RD\$ 175.00 a RD\$ 250.00, ha derrumbado los efectos positivos de la Ley N^o 140 en su expresión económica; toda vez que la misma establece el sistema de distribución de los recursos general:

- a) 50% para el pago de empleados.
- b) 25% para servicios y mantenimiento.
- c) 25% para la inversión en obras reproductivas.

Es evidente que con la aprobación de la Ley 209 quedaba derogado el articulado de la distribución de los recursos de la Ley. N^o 140, pero es más contundente todavía el Decreto de julio de 1985 que termina por succionar prácticamente todos los recursos que genera dicha ley, mayormente en aquellos cabildos cuyo movimiento económico depende en mayor grado de los ingresos generados por la Ley N^o 140, de ahí que entonces tengamos una ley que ofrece a los Ayuntamientos o cabildos el 20% de los recursos de Rentas Internas para resolver el 80% de los problemas municipales, mientras que el Poder Ejecutivo o Gobierno Central con el 80% de los recursos sólo enfrentará el 20% de los problemas municipales; de ahí que tengamos entonces en nuestro país unos cabildos con una estructura conceptual de gobierno local o municipal, pero con una pobre participación como ente protagonista en el desarrollo local, regional y nacional.

ASPECTO ADMINISTRATIVO

No nos hemos detenido a analizar la situación económica de los cabildos en forma minuciosa por concebir que el enunciado que hago anteriormente, nos ofrece una panorámica de la situación.

La situación administrativa de nuestros cabildos necesariamente tiene que constituir un motivo de preocupación para todo municipalista y mayormente para los técnicos que afanosamente trabajan en la procura de la eficientización de las instituciones de servicios y mayormente cuando éstas pertenecen al sector estatal.

Señalé hace unos momentos, que los cabildos atraviesan por una situación económica difícil la que les está impidiendo en alto grado motorizar las realizaciones en favor de sus comunidades respectivas, pero creo no equivocarme al señalar que el problema de administración de los cabildos es más delicado aún si se toma en cuenta que la mayor cantidad de las personas que integran la administración de los mismos, a nivel de alcaldes, regidores y otros, asumen la responsabilidad de dichas administraciones sin conocer absolutamente nada de ayuntamientos, podríamos añadir que muchos asumen la posición sin siquiera conocer la existencia de la ley que rige esta institución estatal y de servicio a la comunidad.

Es obvio que todos los efectos son el resultado de una causa. Creo que la situación se debe básicamente a la existencia de cuatro factores fundamentales:

1. Desconocimiento de la sociedad del valor y significación del cabildo como institución para su propio desarrollo armónico.
2. La falta de una legislación, que dentro del contexto socio-cultural, establezca condiciones concretas para aspirar a los cargos de Alcalde Municipal (Síndico y Regidor).
3. La falta de una institución nacional formadora de técnicos en la carrera Municipal, con el sistema de docencia en aula y a distancia.
4. Al mercaderismo político existente en la sociedad, que se manifiesta renuente a la aceptación de la ley de crecimiento cualitativo como principio para el crecimiento cuantitativo.

El grado de convicción que tengo en cuanto a la magnitud de la incidencia negativa de esta situación en los gobiernos locales, me lleva a la conclusión de que si se produjera en el país un desarrollo económico inusitado, el cual lógicamente alcanzaría a los Ayuntamientos, proveyéndole de más recursos económicos y si al mismo tiempo no se produce una renovación en la infraestructura administrativa, creo que el dispendio vendría a constituir la norma y conducta en los mismos.

Cómo se explica que para un ciudadano llegar a formar parte de la institución del orden público o de nuestras Fuerzas Armadas, deberá primero reunir los créditos escolares necesarios como condición, si no gana, y que sin embargo, para ser Alcalde Municipal y Regidor, quienes encarnan el aspecto administrativo y legislativo de los gobiernos locales no exista ningún tipo de exigencias de condiciones. Es que acaso se concibe que el ejercer las funciones legislativas y administrativas de un gobierno municipal tiene menor relevancia que ejercer funciones de orden público o de integrar en un cuerpo armado? Es obvio que nos encontramos frente a un fenómeno ante el que estamos llamados a reflexionar y actuar ahora y no después.

ASPECTO LEGAL

Es de reconocerse que la República Dominicana tiene una ley de Régimen Municipal desde el año 1982 y que gracias a ésta, se ha hecho posible alguna definición de roles y participación de los cabildos en el proceso democrático, económico y la prestación de servicios a la comunidad, pero no obstante esta gran realidad es necesario también el que reconozcamos que la sociedad no es estática sino dialéctica y este proceso de cambios exige cada vez una más rápida evolución de las instituciones que sirven a esa sociedad cambiante, es imposible que aceptemos en forma que lo que fué bueno y eficaz ayer, necesariamente tendrá que serlo hoy, por el contrario, lejos de aceptarlo simplemente, primero será necesario realizar un diagnóstico de las necesidades y posteriormente realizar una evolución de la institución misma para luego determinar si ésta responde a los requerimientos de la ocasión, asimismo nuestros cabildos han venido usando una ley que hace mucho tiempo no responde a las necesidades de una sociedad de la era post-dictadura. Basta una ojeada y se comprenderá la justificación de esta aseveración, esta ley que nos sirve de marco jurídico-legal exige cosas que la misma evolución de la sociedad se ha encargado de hacerlas inoperantes e intrascendentes, así mismo será lógico comprender que esta ley fué concebida por un régimen dictatorial que no compartía el ejercicio del poder con nadie; un análisis de nuestro régimen municipal nos permitirá cerciorarnos de que la misma no contempla en su más mínima expresión, la participación popular con la sola excepción de la elección de las autoridades, pero se hace además obsoleta dicha ley si se toma en cuenta que la coyuntura económica a nivel de Latinoamérica y el Caribe, la temible y prácticamente impagable deuda externa de estos países deja cada vez menos posibilidades a los gobiernos centrales para la implementación de proyectos de desarrollo nacional, cobrando así vigencia la tesis y concepto lógico de que estamos en el tiempo en que los gobiernos locales tendrán que jugar un papel protagónico en el desarrollo económico, político y social en el municipio, en la región y en el nivel nacional; pero necesario es que señalemos que el actual régimen legal que nos gasta-

mos carece de la consistencia jurídica necesaria para que nuestros cabildos se conviertan en Instituciones Vanguardia como deben serlo para el desarrollo integral de nuestros municipios, ante esta realidad se hace impostergable la realización de una revisión y actualización profunda de la Ley 3455 que versa sobre el régimen municipal.

Dentro de este aspecto legal a la luz de la experiencia que viven los cabildos cada vez más empobrecidos, será necesario que se proceda a una reforma fiscal en el municipio si se toma en cuenta que mientras crecen las demandas de servicios por parte de la comunidad, la ofertación de éstos es cada vez más costoso para el cabildo ofrecerlo, entre tanto que los arbitrios se mantienen en centavos que más que una limosna de fieles pobres en una iglesia de zona remota, mientras las propiedades municipales se venden y se arriendan por centavos, negociantes e inversionistas se enriquecen con estas, entre tanto el cabildo desenvuelve su vida económica como un ventorrillo en quiebra por los aspectos de los créditos no pagados, en muchas ocasiones se enarbola la comiseración a la sociedad y se señala la pobreza de esta, por lo que no se debe establecer arbitrios más elevados. Pero es necesario que respondamos con verdades y realidades, esta sociedad pobre según las estadísticas se gasta cientos de millones de pesos en ron, cigarrillos, juegos, bailes y lujos innecesarios, más los servicios que ofrecen los cabildos son todos necesarios e imprescindibles; existen municipios con ciudades de 10.000 habitantes en que la población por la recogida de basura y desperdicios aportan cada vez RD\$ 250.00, mientras que el cabildo hasta RD\$ 5.000.00 para ofrecerle dicho servicio no obstante esa misma gente paga en una sola noche RD\$ 15.00, \$20.00 y hasta \$30.00 para ir a espectral un artista que está de moda; o realizamos esa reforma fiscal ahora, o los cabildos se convertirán en instituciones siempre deficitarias.

A la luz de los señalamientos que me he permitido hacer, destaco que nuestros gobiernos municipales están aquejados de diferentes problemas que afectan su efectivo funcionamiento, entre estos se destacan los siguientes:

1. La carencia de una infraestructura administrativa calificada que responda a la naturaleza y responsabilidades de los gobiernos locales.
2. La centralización del gobierno central que no ofrece participación al gobierno local en la planificación del desarrollo e implementación de los proyectos municipales, regionales y nacionales.
3. Concentración por parte del gobierno central de los recursos generados por los municipios, en las grandes ciudades, en desmedro de los campos y pequeñas ciudades.
4. La falta de una legislación adecuada que defina jurídica y legalmente el gobierno municipal como un poder del Estado.
5. La falta de una clara política que sea capaz de lograr el aumento de la productividad y la producción económica de los gobiernos locales.
6. La falta de un organismo de planificación municipal que permanentemente esté ofreciendo la asesoría necesaria a los cabildos, así como también contribuir al diseño y establecimiento de oficinas de planificación regional local.
7. La falta de una legislación que establezca los requisitos necesarios para optar para los cargos de Alcaldes Municipales y Regidores.
8. La falta de una legislación actualizada sobre el régimen municipal.
9. La falta de la implantación de un régimen tributario que permita el equilibrio necesario entre inversión del cabildo para la ofertación de los servicios y contribución del beneficiario.
10. La falta de un organismo educativo que forme técnicamente a los servidores municipales.

S U M M A R Y

EXPERIENCE IN MUNICIPAL DEVELOPMENT IN THE DOMINICAN REPUBLIC. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS

The first part of the paper contains a detailed description of cabildos (municipal councils) as they were in Colonial times, an early expression of local government in Dominican society.

In the second part, there is a global account of the Dominican Republic's historic experience in the area of local government development. Three stages may be distinguished: 1) The Colony. It must be noted that at the time they were first established, the cabildos were conceived as organs of power representing the community, with their regidores (aldermen) elected by direct vote. However, in view of the way they thrived the Spanish government decided to strip the cabildos of their right to elect their own officials as well as of the right of self-government; thus restricting their representativeness as a local government. 2) The Era of Trujillo. During this stage, the cabildos did provide a number of services to the community but they were not truly representative bodies of local power as their members were appointed by the dictator. A Municipal Act was issued in 1956 providing the municipal councils with a legal framework and an administrative organization. Two years earlier, a technical body, the Dominican Municipal League had been set up to serve as an advisory agency to the country's cabildos and municipal governments. 3) Democracy. The municipal councils partly recovered their autonomy as regards electing their own members. Since 1966 there has been a new approach to the political and financial treatment of local governments; they were provided with some resources. Nevertheless, tremendous inequalities were generated among the various cabildos in terms of their respective political weight, with those councils that are in the hands of the ruling government party usually enjoying a privileged position. Yet on the whole, due to the scant resources available to them the cabildos are unable to play an active role in the national development process.

Part three of the paper describes the municipal councils' typical present-day administrative and legal situation showing the following main features:

- a) The lack of an adequate administrative infrastructure adequate to the nature and responsibilities of local governments.
- b) The lack of an up-to-date legislation defining the cabildos as effective organs of power of the State and society.
- c) A marked centralization of the planning process, with no real space for action by the local governments.
- d) All resources concentrated in the hands of the central government.
- e) The lack of clear-cut policies with regard to local governments and their role.
- f) The absence of effective requirements for candidates running for municipal posts.
- g) The lack of a tax system to balance investments made by the cabildos with taxes levied on the beneficiaries thereof.
- h) The lack of an educational institution for the technical training of municipal public servants. S.S.

**PLANIFICACION LOCAL Y
DESARROLLO DE LA COMUNIDAD**

BEATRIZ ORNÉS DE ALBORNOZ

VENEZUELA

Seminario sobre el Rol del Gobierno Local en Latinoamérica y el Caribe en el Desarrollo Económico (1985 Julio 22-26: Santo Domingo)

Planificación local y desarrollo de la comunidad/ Beatriz Ornés de Albornoz y Manuel Oropeza.- Caracas: Fundacomún, 1985.-- 19 p. y anexos.

PLANIFICACION LOCAL Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

La planificación en Venezuela, enmarcada básicamente en los Planes de la Nación, de vigencia quinquenal, se caracterizó por la permanente verticalidad y rigidez de sus concepciones, teniendo en cuenta que las líneas de acción eran pautadas desde la cúspide del poder nacional, desvinculando de las mismas a importantes sectores de la vida nacional, especialmente aquellos que tienen marcada vigencia local.

El sistema normativo que constituía su modalidad filosófica dependía del sistema político vigente y sus decisiones, marcadamente políticas, estaban las más de las veces desvinculadas de factores técnicos, lo cual incidía negativamente en las posibilidades de formular políticas globales de planificación que estuviesen orientadas al desarrollo integral. Estas políticas no permitían el acceso, por ejemplo, del poder municipal a niveles de decisión y, en consecuencia, aspectos vinculados al desarrollo local no eran considerados.

La situación comentada es producto de la organización centralista y vertical de la administración del Estado. Sin embargo, este modelo normativo, tradicional de planificación, es modificado en el VII Plan de la Nación por un modelo de planificación estratégica o situacional que busca impulsar la participación de todos los niveles y sectores como factores concurrentes en las tomas de decisiones.

La planificación estratégica o situacional, además de cuanto implican su filosofía y técnicas de formulación y aplicación, obliga a considerar que las líneas rectoras de la planificación, salvo aquellas que correspondan a macros lineamientos serán determinadas a partir de las pautas dadas por las necesidades de desarrollo a nivel local hasta encontrar su adecuada convergencia en el nivel regional, como base y reorientación de la planificación nacional.

De acuerdo con los nuevos criterios de planificación adoptados en el país, el VII Plan de la Nación contempla en forma especial la incorporación del poder municipal a la función planificadora, con toda la responsabilidad que cada Concejo Municipal deberá "Elaborar y controlar la ejecución del Plan Local de Desarrollo, a través del organismo local de planificación y coordinación correspondiente, es decir, el de conducir, dirigir, liberalizar el proceso de planificación local en acciones integrales que abarquen sus áreas urbanas y rurales".

El proceso de cambios que implica implementar la nueva modalidad planificadora enfrenta tres grandes déficits a nivel municipal, que son:

- a) de planificación
- b) de coordinación
- c) de participación

En lo relativo a la planificación, el poder municipal ha tenido restricción sistemática por las mismas consideraciones antes señaladas y su acción en este campo estuvo restringida generalmente a acciones complementarias y no siempre conexas con las realizadas por organismos dependientes del poder central. Esto se tradujo en pérdida de poder y, como consecuencia, pérdida de prestigio e influencia política y comunal, provocando así, su auto-colapso.

En lo relativo a la coordinación, el poder municipal ha carecido de la fuerza política necesaria para encarar la coordinación de recursos, especialmente institucionales que, bien dirigidos, atendieran las demandas y necesidades del desarrollo local y esto se tradujo en que organismos e instituciones públicas responsables en la ejecución planificada producían programaciones inconsistentes y aisladas que, sin estar armónicamente estructuradas, atacaban problemas locales, produciendo inversiones cuantiosas sin resultados globales positivos en procura del desarrollo local, arrojando una injusta relación de costo-beneficio para el país.

En lo relativo a la participación, el poder municipal ha ido abriendo adecuadas oportunidades para que las Asociaciones de Vecinos tengan mayor participación. Sin embargo, la participación se ha caracterizado por ser de tendencia demandante y no siempre participativa y cooperativa en la acción del desarrollo local, aunque se notan cambios de actitudes.

Es precisamente sobre la base de estas y otras importantes consideraciones que el Gobierno Nacional tomó la decisión de reorientar y fortalecer el sistema, adoptando la nueva metodología de planificación estratégica o situacional en sustitución de la metodología normativa y tradicional.

Entre los aspectos importantes que pretende atacar el nuevo modelo de planificación merecen especial mención la coordinación de esfuerzos y recursos de todos los organismos e instituciones del sector público con incorporación de los sectores privados, incluyendo el comunal, y el establecer relaciones reales entre los aspectos teóricos económicos y políticos para diseños y gestiones de los planes de desarrollo, incorporando geográficamente los desarrollos locales.

FUNDACOMUN - Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal - en su programación social, viene implementando desde hace 14 años, un programa de asistencia técnica a Concejos Municipales del país para la creación y funcionamiento de Oficinas Municipales de Desarrollo de la Comunidad (OMDC) que hoy abarca un total de 94 Distritos, es decir, tiene una cobertura del 46.5% del ámbito municipal nacional.

Las Oficinas Municipales de Desarrollo de la Comunidad (OMDC) tienen como objetivos:

- Lograr la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo comunal.
- Determinar las prioridades de realización de obras de prestación de servicios que sirven de base al Concejo Municipal en la formulación de planes de desarrollo, presupuestos y programas.
- Coordinar las actividades referidas a la planificación, incluyendo la localización y canalización de los recursos financieros, técnicos y humanos existentes en el Concejo Municipal y otros organismos de la región, a fin de lograr la implementación de programas y proyectos de desarrollo comunal.
- Coordinar la participación de organismos e instituciones públicas y privadas en la implementación de planes, programas y proyectos formulados para el desarrollo comunal.
- Ejecutar los proyectos de interés social, en especial aquellos referidos a la promoción, organización y participación de la comunidad.
- Supervisar y evaluar los proyectos que se ejecuten de acuerdo con planes y programas aprobados por el Concejo Municipal.

Sus funciones específicas están orientadas a:

En lo relativo a la recolección de información básica sobre el Distrito:

- Realizar el inventario del déficit de necesidades existentes en el Distrito.
- Realizar el inventario institucional del Distrito y del Estado.
- Localizar y reunir los planos que se hayan elaborado sobre el Distrito y sus Municipios, así como otras informaciones que permitan conocer mejor la región y los elementos que la integran.

- Localizar los recursos necesarios para la implementación de diagnósticos.
- Realizar, dirigir y/o coordinar el procesamiento de las informaciones recolectadas.

En lo relativo a la formulación de programas y proyectos:

- Realizar, dirigir y/o coordinar las actividades relativas a la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunal, los cuales deberán ser sometidos a consideración de la Autoridad Municipal.
- Procurar que el proceso de programación contemple la participación de las organizaciones comunales, de los organismos y/o instituciones públicas y privadas del Distrito y del Estado.

En lo relativo a la coordinación:

- Coordinar las actividades referidas a la participación de la comunidad.
- Coordinar los recursos necesarios para la ejecución de proyectos comunales.
- Ejecutar las actividades referidas a la promoción y organización de la comunidad.
- Ejecutar actividades de capacitación de líderes y miembros de organizaciones comunales.
- Ejecutar trabajos relativos al inventario de necesidades y déficit de servicios.

En lo relativo a supervisión y evaluación:

- Supervisar y evaluar periódicamente los proyectos locales que se ejecuten en cumplimiento de planes, programas y proyectos formulados para el desarrollo local, especialmente en aspectos referidos a su ejecución y beneficio social.
- Evaluación periódica de la participación coordinada de recursos en la ejecución de proyectos locales.

En lo relativo a la participación:

- Promover en las distintas comunidades del municipio los programas de desarrollo comunal aprobados por el Concejo Municipal.
- Promover, coordinar y orientar la participación de las comunidades en las actividades y programas del municipio referido al desarrollo comunal.
- Orientar y asesorar a las Asociaciones de Vecinos en los aspectos determinados por la Ley y su reglamentación, sobre su organización y funcionamiento.
- Ser la oficina encargada de organizar el registro de las Asociaciones de Vecinos legalmente constituidas en la jurisdicción del Distrito.
- Ser canal de comunicación permanente entre el Concejo Municipal y las comunidades que lo integran.

En relación con los Cabildos Abiertos realizará las siguientes actividades:

- Procesar las inquietudes y demandas de las comunidades.
- Proponer a la Presidencia del Concejo Municipal o al Administrador Municipal, las reuniones de Cabildos Abiertos, indicando una posible agenda de estudio, acorde con las inquietudes y/o planteamientos de la comunidad.
- Informar a las organizaciones comunales de los Cabildos Abiertos convocados por las autoridades municipales.
- Asistir a los Cabildos Abiertos a fin de registrar los planteamientos presentados por las organizaciones comunales y las decisiones adoptadas por la Cámara Municipal.
- Estudiar estos planteamientos y sobre la base de ellos, presentar a la Presidencia del Concejo Municipal o al Administrador Municipal posibles soluciones a fin de establecer los mecanismos para su implementación.
- Llevar un seguimiento del proceso de estudio e implementación de acciones tendientes a la solución de los problemas planteados.

Etapas de trabajo:

Las Oficinas Municipales de Desarrollo de la Comunidad (OMDC), para el cumplimiento de sus objetivos generales, divide su acción en etapas de tal forma de facilitar el logro de las metas previstas. Para ello, y en forma sistemática, divide el trabajo en las siguientes etapas:

- Realiza un inventario institucional del Distrito y el Estado con registro de programas y recursos.
- Realiza el inventario de organizaciones comunales de base, formales e informales.
- Realiza el inventario de necesidades del Distrito y el diagnóstico correspondiente.
- Formula programaciones para el desarrollo comunal, procurando coordinar la participación de recursos inter-institucionales y comunales necesarios para la implementación.

Este importante aspecto de la política social de FUNDACOMUN ve fortalecida su acción social y municipal cuando en los lineamientos del VII Plan de la Nación se contempla expresamente la incorporación del poder municipal al proceso de planificación y se pauta la necesidad de ampliar el ámbito operativo de las Oficinas Municipales de Desarrollo de la Comunidad (O.M.D.C.), teniendo en cuenta que las mismas son el mejor eslabón estructural capaz de asumir el rol planificador asignado al poder municipal.

FUNDACOMUN, como organismo nacional responsable de la asesoría a Concejos Municipales y como organismo coordinador de políticas sociales del Estado Venezolano, asume su responsabilidad ante la nueva metodología para la planificación nacional y, considerando el ámbito inmediato de su acción, el ámbito municipal, formuló un proyecto referido al esquema organizativo para la planificación local que a partir de este año, con carácter experimental, será implementado en varios Concejos Municipales.

PROYECTO DE ESQUEMA ORGANIZATIVO PARA LA PLANIFICACIÓN LOCAL

La estructura o esquema operativo para implementar la planificación local, abarca dos importantes ámbitos de acción, a saber:

- Político decisonal
- Técnico operacional

AMBITO POLITICO DECISIONAL

Para el ámbito político decisonal se prevén tres (3) niveles de organización, a saber:

- a) Comité Coordinador Estatal
- b) Concejo Municipal
- c) Comité Municipal de Planificación Local

Comité Coordinador Estatal

Este Comité, ubicado a nivel de la Gobernación del Estado, deberá tener las siguientes funciones:

- 1) Instar a los Concejos Municipales a que adopten políticas de planificación para el desarrollo local.
- 2) Determinar la participación coordinada de todos los organismos e instituciones públicas en los procesos de planificación local.
- 3) Motivar la participación de los sectores privados empresarial, profesional y gremial, en los procesos de planificación local.

La integración del Comité Coordinador Estatal deberá ser dispuesta por el Estado y del mismo formarán parte:

- Por la Gobernación del Estado:
 - * Gobernador del Estado, quien lo presidirá.
 - * Director de la Oficina de Planificación del Estado.
 - * Director de Obras Públicas del Estado (O.P.E.)
 - * Director de Organismo Regional de Desarrollo de la Comunidad (ORDEC)
- Por los Organismos de Asesoría a Municipalidades:
 - * Director Regional de FUNDACOMUN -Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal-
 - * Representante Regional de AVECI -Asociación Venezolana de Cooperación Inter-municipal.
- Por las Municipalidades:
 - * Presidente de Concejos Municipales

CONCEJOS MUNICIPALES

La Cámara Municipal, en lo referente a la planificación local, deberá asumir las siguientes funciones:

- 1) Sancionar las disposiciones legales necesarias para organizar la estructura político-administrativa de planificación local.
- 2) Promover la participación de todos los sectores, públicos y privados, en el proceso de planificación y ejecución de acciones dirigidas al desarrollo local.
- 3) Aprobar planes, programas y proyectos que, por recomendación del Comité Municipal de Planificación Local, fueren sometidos a su consideración.

COMITE MUNICIPAL DE PLANIFICACION LOCAL

Este comité, asesor o consultor de la Cámara Municipal, deberá tener las siguientes funciones:

- 1) Estudiar las propuestas del Plan de Desarrollo Local, global, elaborado por la Oficina Municipal encargada de formular la planificación local.
- 2) Determinar, en principio, la concurrencia de recursos institucionales del sector público y de los sectores privados, para la implementación de la planificación local.
- 3) Recomendar a la Cámara Municipal los lineamientos de planificación y los programas y proyectos que ella implique.
- 4) Ejercer funciones permanentes de asesoría en planificación local, a la Cámara Municipal.

La integración del Comité Municipal de Planificación Local deberá ser dispuesta por la Cámara Municipal y del mismo formarán parte:

- Por el Concejo Municipal:
 - * Dos (2) Concejales seleccionados cada año por la Cámara Municipal; uno de ellos ejercerá la Presidencia del Comité y el otro la Vice-Presidencia.
 - * Administrador Municipal
 - * Director o Coordinador de la Oficina Municipal encargada de la Presidencia.
- Por el sector público:
 - * Director de Obras Públicas del Estado (O.P.E.)
 - * Director de ORDEC
 - * Representantes de Organismos e Instituciones Públicas, con el nivel directivo, local o regional.
- Por el sector privado:
 - * Representante del sector empresarial.
 - * Representante del sector profesional.
 - * Representante del sector gremial.
 - * Representante de los sectores comunales.

Corresponde aclarar que la integración del Comité Municipal de Planificación Local debe hacerse teniendo en cuenta los recursos existentes en cada Distrito y el mismo puede no ser muy numeroso aunque, en momentos decisivos y en forma transitoria, puede y deba ser ampliado.

Este Comité deberá crear comisiones de trabajo por áreas programáticas.

AMBITO TECNICO OPERACIONAL

Para el ámbito técnico operacional se prevén tres formas operativas a nivel de los Concejos Municipales, a saber:

- a) Oficina Municipal de Planificación Local (OMPL) para Concejos Municipales grandes y algunos medianos.
- b) Oficina Municipal de Planificación Urbana (OMPU), con ampliación de funciones, para Concejos Municipales medianos.
- c) Oficina Municipal de Desarrollo de la Comunidad (OMDC), para Concejos Municipales medianos y pequeños.

Los modelos planteados constituyen alternativas posibles para que los Concejos Municipales estructuren oficinas responsables de realizar todas las acciones técnicas requeridas para la planificación local, entendiendo éstas como las de investigación y diagnósticos de necesidades con determinación de prioridades y la formulación de pre-planes, pre-programas y pre-proyectos que deben ser sometidos al estudio y análisis del Comité Municipal de Planificación Local, para su aprobación y recomendación final a la Cámara Municipal.

Cualquiera de los modelos operativos que se adopten requerirán lo siguiente:

- 1) Una Oficina Municipal de Desarrollo de la Comunidad (OMDC), fortalecida en su estructura interna con personal bien calificado.
- 2) Un Comité de Asociaciones de Vecinos que, voluntariamente integrado, apoye el trabajo de la OMDC y proporcione el trabajo de los vecinos.

SU IMPLEMENTACION

La Planificación local, entendida como un proceso integral que abarque los ámbitos urbanos y rurales de cada Distrito y su necesaria inserción en la planificación regional o estatal, requiere para su implementación una secuencia de acciones divididas en tres grandes aspectos::

- De información.
- De capacitación.
- De acción operativa.

Las características del país y las modalidades que generalmente rigen las relaciones institucionales e inter-institucionales, hacen suponer que los pasos, más o menos lógicos a seguir por la implementación son:

INFORMACION Y MOTIVACION

- 1) Presentar y exponer ante el Gobernador del Estado y su tren ejecutivo:

- 1.1 Necesidades de implementar la planificación local, a nivel de todos los Distritos del Estado.
 - 1.2 Necesidad de que el Gobernador asuma el papel de motivador y coordinador de la planificación estatal.
 - 1.3 Crear el Comité Coordinador Estatal para la Planificación Estatal y asumir su Presidencia.
 - 1.4 Establecer un mecanismo de concurrencia coordinada de todos los organismos e instituciones públicas, para la ejecución de los trabajos requeridos por las planificaciones locales.
- 2) Presentar y exponer ante los Presidentes de Concejos Municipales, Vicepresidente, líderes de bancadas políticas y Administradores Municipales:
- 2.1 Necesidad de implementar la planificación local, a nivel de cada Distrito.
 - 2.2 Necesidad de crear en cada Concejo Municipal la estructura técnico-político-administrativa encargada de la planificación local (Comité Municipal de Planificación Local - Oficina responsable de los trabajos técnicos OPL-OMPU-OMDC - Comité de Asociaciones de Vecinos, etc).
- 3) Presentar y exponer en sesiones de Cámaras Municipales de cada Concejo Municipal, la propuesta de implementar la planificación local, debiendo cubrir los siguientes aspectos:
- 3.1 Exponer los puntos resaltantes que se deberán tener en cuenta para adoptar el sistema de planificación local en su aspecto global urbano-rural, y la necesidad de su integración a la planificación regional o estatal.
 - 3.2 Proponer alternativas para crear la estructura técnico-político-administrativa encargada de la planificación local.
 - 3.3 Análisis de los aspectos jurídicos y administrativos que la nueva estructura requiera.
 - 3.4 Lograr la sanción de disposiciones legales.
- 4) Presentar, exponer y convencer a directivos de organismos e instituciones públicas que operan en el Estado, con nivel de decisión y ejecución, las propuestas de implementar las planificaciones locales, que deberán cubrir los siguientes aspectos:
- 4.1 Exponer los aspectos resaltantes que deberán considerarse para adoptar el sistema de planificación local, en su aspecto global urbano-rural y la necesidad de su integración a la planificación regional o estatal.
 - 4.2 Lograr la cooperación de todos los organismos e instituciones públicas, para la concurrencia coordinada de sus recursos (humanos, técnicos, materiales y financieros) en todas las fases del proceso: investigación y diagnóstico, selección de prioridades, formulación de pre-planes, pre-programas y pre-proyectos de desarrollo local.
 - 4.3 Lograr la toma de conciencia con relación a que toda programación institucional deberá estar, en el futuro, enmarcada en los señalamientos de la planificación local y sobre esa base canalizar los recursos técnicos

y financieros que los organismos e instituciones del sector público pre supuestan anualmente.

4.4 Determinar los canales de comunicación a los efectos de lograr la mejor coordinación.

5) Presentar y exponer a directivos de los sectores empresarial, profesional, y gremial que operan en el Estado, las propuestas de implementar las planifi caciones locales. Se deberán cubrir los siguientes aspectos:

5.1 Exponer los puntos resaltantes que se deberán tener en cuenta para adop tar el sistema de planificación local en su aspecto global urbano-rural y la necesidad de su integración a la planificación regional o estatal.

5.2 Señalar la necesidad imperiosa de que los sectores privados concurren, adopten e integren sus esfuerzos y recursos al proceso general de planif ficación local.

5.3 Determinar los canales de comunicación a los efectos de lograr la mejor participación.

Las acciones previstas en el punto 5) deberán ser encaradas a nivel general del Estado y de cada Distrito, teniendo en cuenta que localmente se hará necesaria la mayor participación específica.

6) Presentar, exponer y analizar con los directivos de las Asociaciones de Veci nos y de otras organizaciones comunales, formales e informales en cada Dis trito, las propuestas de implementar la planificación local. Se deberán cu brir los siguientes aspectos:

6.1 Exponer los puntos resaltantes a tener en cuenta para adoptar el siste ma de planificación local en su aspecto global urbano-rural y la necesi dad de su integración a la planificación regional o estatal.

6.2 Establecer los canales de la participación comunal en las estructuras técnico-político-administrativas previstas para la planificación local (Comité Municipal de Planificación Local y Comité de Asociaciones de Ve cinos).

6.3 Establecer la participación activa de dirigentes y miembros de las Aso ciaciones de Vecinos y de otras organizaciones comunales en todas las fases del proceso: investigación y diagnóstico de necesidades, jerarquí zación de prioridades, formulación de pre-planes, pre-programas y pre-proyectos y en las fases de ejecución y evaluación de la planificación local.

6.4 Motivar a las comunidades a concurrir con recursos propios a la imple mentación de proyectos de desarrollo local.

COORDINACION INTER-INSTITUCIONAL

La planificación local integral exigirá establecer líneas de coordinación inter-institucional entre organismos del sector público, así como los del sector pri vado, a fin de que converjan a detectar las áreas críticas, identificar y diagnósti car las necesidades del Distrito y concurren con recursos a la implementación de pro gramaciones y proyectos de desarrollo local.

Es indispensable para el Concejo Municipal el inventario de instituciones y organismos públicos y privados, con señalamiento de su ubicación física, áreas operativas, recursos disponibles y planes y políticas elaboradas por cada uno de ellos. Generalmente, la falta de informaciones oportunas y adecuadas restringe la capacidad operativa, reduce las posibilidades planificadoras y genera la dispersión y sub-utilización de recursos que la planificación local requiere.

El esquema que se plantea procura dar algunos indicadores que orienten acciones de coordinación. La Oficina Técnica Municipal, responsable de la planificación local, deberá procurar la participación integrativa de los sectores públicos y privados, sin descuidar la comunal, como requisito para lograr una mejor planificación.

Para los estudios sectoriales, los Comités Municipales de Planificación Local integrarán comisiones por áreas, encargadas de conducir las actividades de investigación y diagnóstico con opción a recomendar sobre la base de prioridades, las acciones a ser contempladas en la pre-planificación.

Las áreas operativas a los efectos de la planificación local son:

- Infraestructura física
- Vivienda y servicios conexos
- Educación y cultura
- Salud y nutrición
- Deportes y recreación
- Turismo
- Artesanía y pequeña industria
- Comercio y mercadeo
- Mercados públicos
- Aseo urbano y domiciliario
- Transporte público
- Comunicaciones
- Seguridad

De acuerdo con los requerimientos prácticos, cada Concejo Municipal puede establecer nuevas áreas de acción, teniendo en cuenta que las señaladas constituyen sólo puntos de orientación y recomendación.

CAPACITACION

La capacitación y el adiestramiento de todas las personas que, en una u otra forma participarán en todas las fases y niveles que requerirá la planificación local, constituirá un esfuerzo continuo, permanente y multidisciplinario.

Los principales aspectos a ser cubiertos son:

- a) Capacitación profesional (dirigida a personas con responsabilidad en dirección, planificación, implementación de proyectos, coordinación y supervisión)
 - a.1 Planificación estratégica o situacional.
 - a.2 Formulación de programaciones y proyectos.
 - a.3 Implementación y administración de proyectos.
 - a.4 Programación coyuntural.

- a.5 Desarrollo rural integrado.
- a.6 Control de ejecución de proyectos.
- a.7 Evaluación de programaciones y proyectos.
- b) Preparación de formatos y manuales.
La preparación de formatos y manuales deberá estar a cargo de grupos de funcionarios técnicos de instituciones y organismos que operan en el mismo sector, de manera de unificar los instrumentos de recolección, procesamiento e interpretación de las informaciones requeridas. Deberá ser superada la modalidad actual mediante la cual, para una misma área, diferentes organismos e instituciones interesados, tienen diferentes formatos, conceptos e intereses de interpretación.
- c) Capacitación Técnica (dirigida a personas que trabajarán a nivel de campo):
 - c.1 Técnicas de investigación y diagnóstico.
 - c.2 Técnicas de promoción, motivación y organización de comunidades.
- d) Capacitación comunal (dirigida a dirigentes de organizaciones comunales)
 - d.1 Liderazgo.
 - d.2 Organización y participación comunal

Todos los aspectos señalados anteriormente constituyen sólo líneas básicas operativas y, en cada caso, los currícula deben ser preparados según las circunstancias operativas y las capacidades y experiencias de las personas a ser favorecidas por cualquiera de los rubros de capacitación y adiestramiento. Aún cuando no fueron considerados taxativamente, deben ser incorporados a la capacitación los profesionales que trabajen en las áreas rurales, como médicos, maestros, agrónomos, etc., de forma de incorporarlos, según sus requerimientos a algunas o a todas las etapas de la planificación local.

LAS UNIDADES DE ORDENAMIENTO INTEGRAL Y SU INSERCIÓN EN EL COMITÉ DE PLANIFICACIÓN LOCAL

El Comité de Planificación Local que acabamos de diseñar contempla la representación de los sectores populares a través de sus organizaciones.

Con relación a esto, es conveniente agregar algunas consideraciones sobre la forma en que pueden integrarse a dicho Comité las áreas pobres no reguladas, sin me noscabo del sistema específico por el que se rigen actualmente bajo la coordinación general de FUNDACOMUN.

La situación de pobreza y de bajo nivel organizativo de la población ubicada en áreas no reguladas -sobre todo en los barrios urbanos- aunado a otros problemas específicos que aquejan a estas zonas, dio origen al "Programa para el Ordenamiento de las Áreas ocupadas por los Barrios Pobres de las ciudades del País" promulgado me diante el Decreto Presidencial Nº 332 del 13 de agosto de 1974.

La situación que dió origen a este tratamiento específico persiste en la actualidad y las líneas metodológicas trazadas en el Decreto 332 han evolucionado conformándose un Modelo de Actuación para las Unidades de Ordenamiento Integral, U.D.O.I.

Las características más significativas de este modelo en lo referente a Planificación pueden resumirse así:

- 1) Conformación de las Unidades de Ordenamiento con base en características sociales, espaciales y poblacionales adecuadas a las exigencias de planificación, de las áreas no reguladas.
- 2) Elaboración de planes de ordenamiento físico-espacial y de desarrollo socio-económico en cada Unidad de Ordenamiento Integral.
- 3) Concentración de los servicios comunales en Módulos de Servicios ubicados estratégicamente en cada Unidad de Ordenamiento.
- 4) Constitución de un Comité de Módulo en cada Unidad de Ordenamiento, conformado por representantes de las instituciones públicas y privadas y de organizaciones de base significativas ligadas a cada U.D.O.I., con atribuciones de planificación, coordinación y ejecución de los programas referentes a su ámbito geográfico.

La implementación del Comité de Planificación Local, tal como se ha descrito en este documento no implica la eliminación del tratamiento especial de las áreas no reguladas mediante la metodología de las Unidades de Ordenamiento Integral; por el contrario, la representación de estos sectores populares en el Comité, a través de sus órganos específicos, los Comités de Módulo constituye garantía de una participación equitativa en sus decisiones.

COMENTARIOS FINALES

La estructura organizacional para la planificación local preparada por FUNDACOMUN es ajustable a las características de cada Concejo Municipal y comprende a todos los sectores: público, privado, profesional, comunal, en el entendido de que al esfuerzo nacional y en especial al local, deben concurrir todos por ser anhelo de todos el desarrollo local.

Asignamos gran importancia a la coordinación de los recursos humanos, técnicos, económicos y financieros para la acción planificadora, dentro de un marco que mejore sustancialmente la relación de costo-beneficio, porque hará posible alcanzar el desarrollo en plazos más óptimos del que pueden ofrecer las acciones descoordinadas y los pueblos verán, a corto plazo, satisfechas sus expectativas de calidad de vida.

Venezuela enfrenta con nuevas pautas de planificación su desarrollo, y la cuota de responsabilidad que asume FUNDACOMUN estará dirigida a orientar, asesorar y apoyar básicamente la planificación local.

REFERENCIAS PARA LA INTERPRETACION DE LOS ORGANIGRAMAS DE CONCEJOS MUNICIPALES

El régimen legal municipal venezolano, basado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sancionada el 18 de agosto de 1978, determina una relativa variación de categorías entre los Concejos Municipales, especialmente sobre la base de su población. Aunque taxativamente no se usa el término "categorías", las diferencias están representadas en los siguientes aspectos:

- 1) De acuerdo con la población, se fijan seis escalas para la integración de las Cámaras Municipales que van desde siete a dieciseis Concejales excluyendo el Distrito Federal.
- 2) Para los Concejos Municipales con nueve o más Concejales -población mínima de 50.000 habitantes- se crea la figura de Administrador Municipal.
- 3) A partir de ese mismo punto de la escala, se asignan mayores responsabilidades o áreas de competencias a los Concejos Municipales.

Al margen de estas características legales y atendiendo otros factores que inciden en la acción municipal, FUNDACOMUN tiene una clasificación sui-generis que contempla: recursos financieros, humanos y técnicos; estructura administrativa interna; comportamiento político-decisional (manejo administrativo interno) etc. y clasifica a los Concejos Municipales en grandes, medianos y pequeños, con carácter netamente práctico a los efectos de orientar, en cada caso, su asistencia técnica.

Las estructuras organizativas propuestas incorporan dos Comités con funciones específicas pero no integrantes de la estructura administrativa propia de Concejos Municipales. El Comité Municipal de Planificación Local -CMPL- tiene funciones asesoras o consultoras a nivel de Cámara Municipal, su integración es conformada por la alta dirigencia -con poder parcial de decisión- de todos los sectores públicos y privados, incluyendo el comunal y el Comité de Asociaciones de Vecinos -CAV-. Este está integrado por los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos, a él se pueden incorporar los Presidentes de otras formas de organizaciones comunales. Sus funciones serán de apoyo y colaboración voluntaria con los trabajos de base que deberán realizar las Oficinas Municipales de Desarrollo de la Comunidad -OMDC-, a los efectos de preparar las bases para la planificación local.

Figura 1 (estructura parcial)

Corresponde a Concejo Municipal "pequeño", en donde se ubica al Comité de Asociaciones de Vecinos -CAV- para apoyo y colaboración a la Oficina Municipal de la Comunidad -OMDC-.

Figura 2 (estructura completa)

Corresponde a Concejo Municipal "pequeño", en donde se ubica al Comité Municipal de Planificación Local -CMPL- como asesor o consultor de la Cámara Municipal. Corresponde a la estructura propuesta para estos tipos de Concejos Municipales y complementa a la Figura 1.

Figura 3 (estructura parcial)

Corresponde a Concejos Municipales "pequeños" y que por su volúmen poblacional está obligado por la ley a tener Administrador Municipal -más de 50.000 habitantes- nueve Concejales.

Figura 4 (estructura completa)

Corresponde a la estructura propuestas para estos tipos de Concejos Municipales "pequeños" y complementa a la Figura 3.

Figura 5 (estructura parcial)

Corresponde a Concejo Municipal "mediano" donde exista una Oficina Municipal de Planeamiento Urbano -OMPU-. En esta circunstancia los objetivos y funciones de dicha Oficina serán ampliados para asumir funciones integrales de planificación y no sólo los aspectos físico-espacial y urbanístico. Su transformación implicará la coordinación de acciones de otras Oficinas, como OMDC, Catastro, Ingeniería Municipal, Servicios Públicos, etc.

Figura 6 (estructura completa)

Corresponde a la estructura propuesta para estos tipos de Concejos Municipales "medianos" y complementa a la Figura 5.

Figura 7 (estructura parcial)

Corresponde a Concejos Municipales "medianos" y es variante de la señalada en la Figura 5, con la incorporación de la Administración Municipal.

Figura 8 (estructura completa)

Corresponde a la estructura propuesta para estos tipos de Concejos Municipales "medianos" y complementa a la Figura 7.

Figura 9 (estructura parcial)

Corresponde a Concejos Municipales "grandes" para los cuales se recomienda la creación de una Oficina Municipal de Planificación Local -OMPL-, con objetivos y funciones específicas relativas a la planificación local.

Estas funciones deberán incluir la coordinación de las que corresponde a la OMDC, OMPU, Catastro, Ingeniería Municipal, Servicios Públicos, etc. Su creación sólo puede ser dispuesta por Ordenanza Municipal.

Figura 10 (estructura completa)

Corresponde a la estructura propuesta para estos tipos de Concejos Municipales "grandes" y complementa a la Figura 9.

FIGURA 1

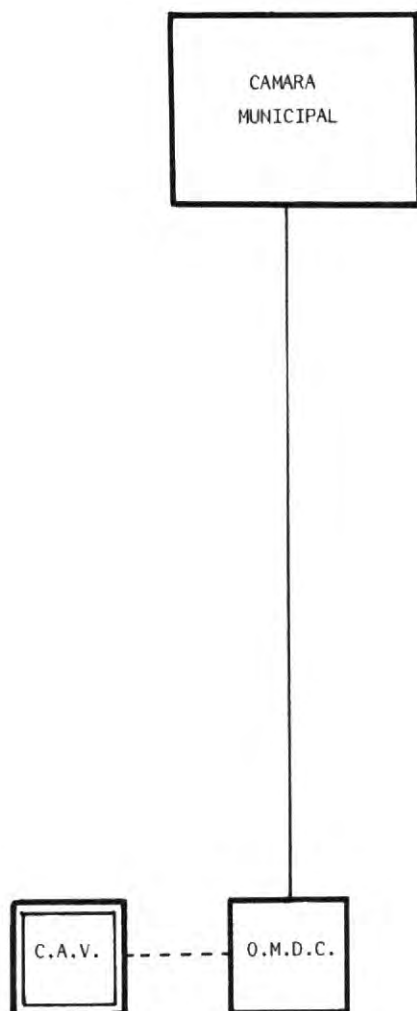


FIGURA 2

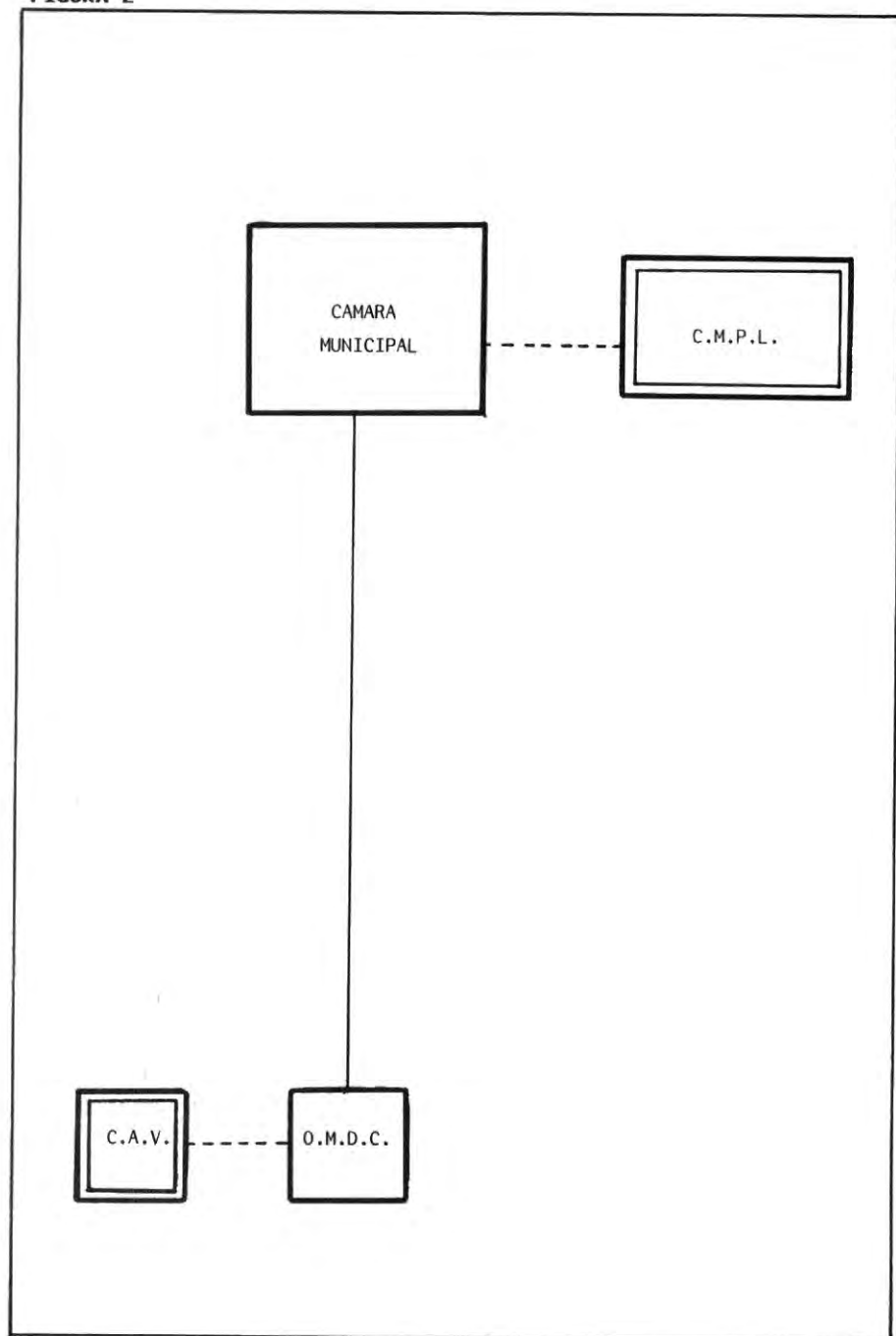


FIGURA 3

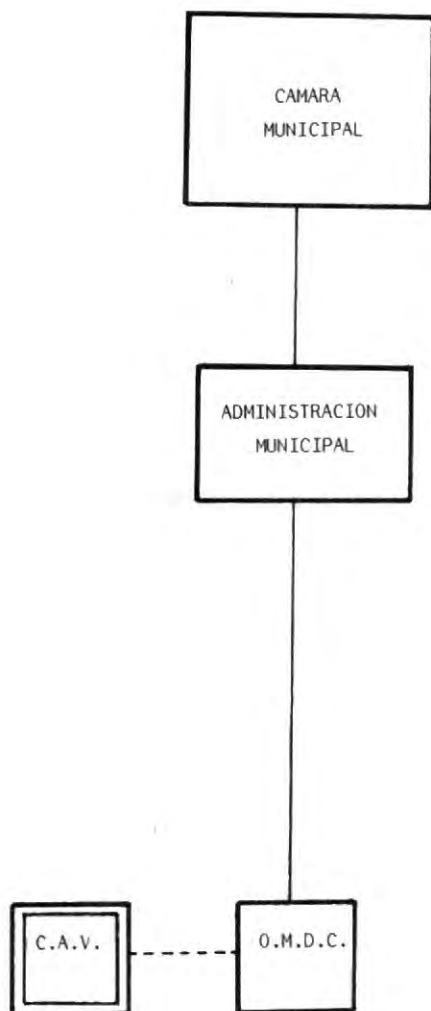


FIGURA 4

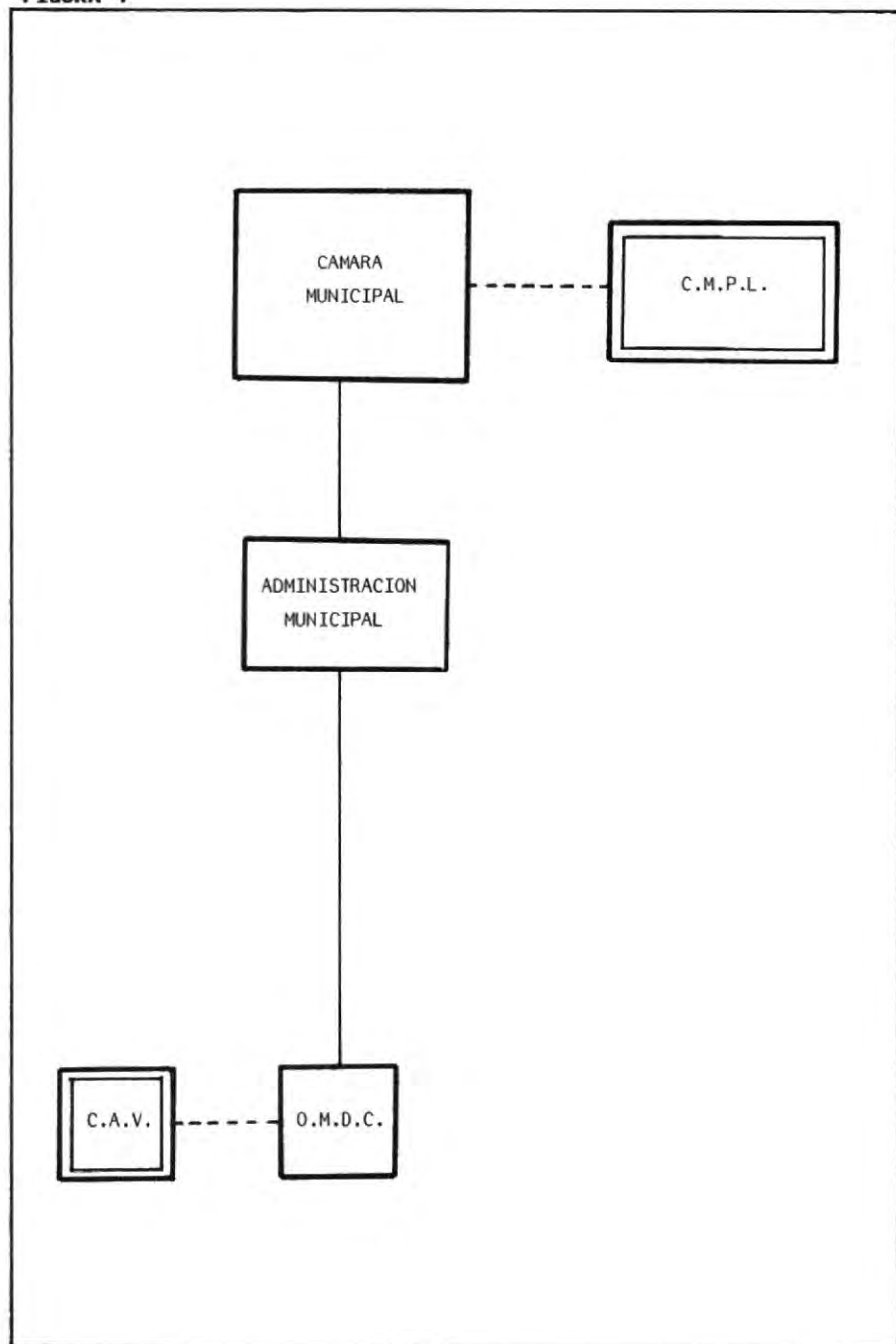


FIGURA 5

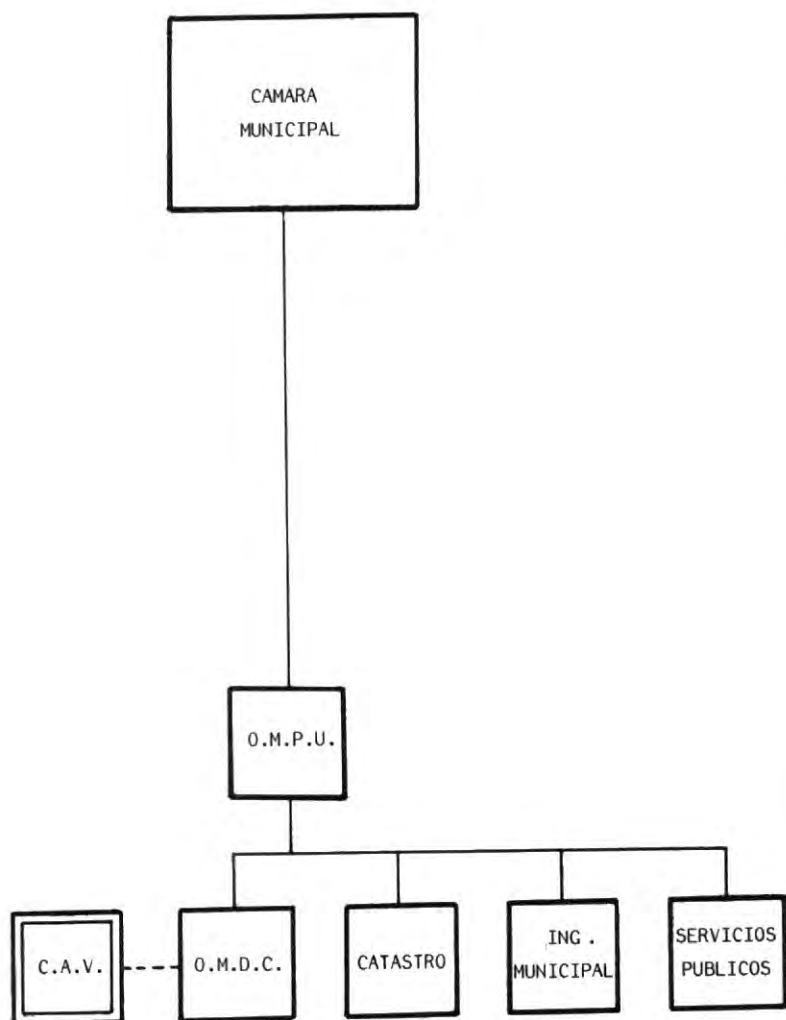


FIGURA 6

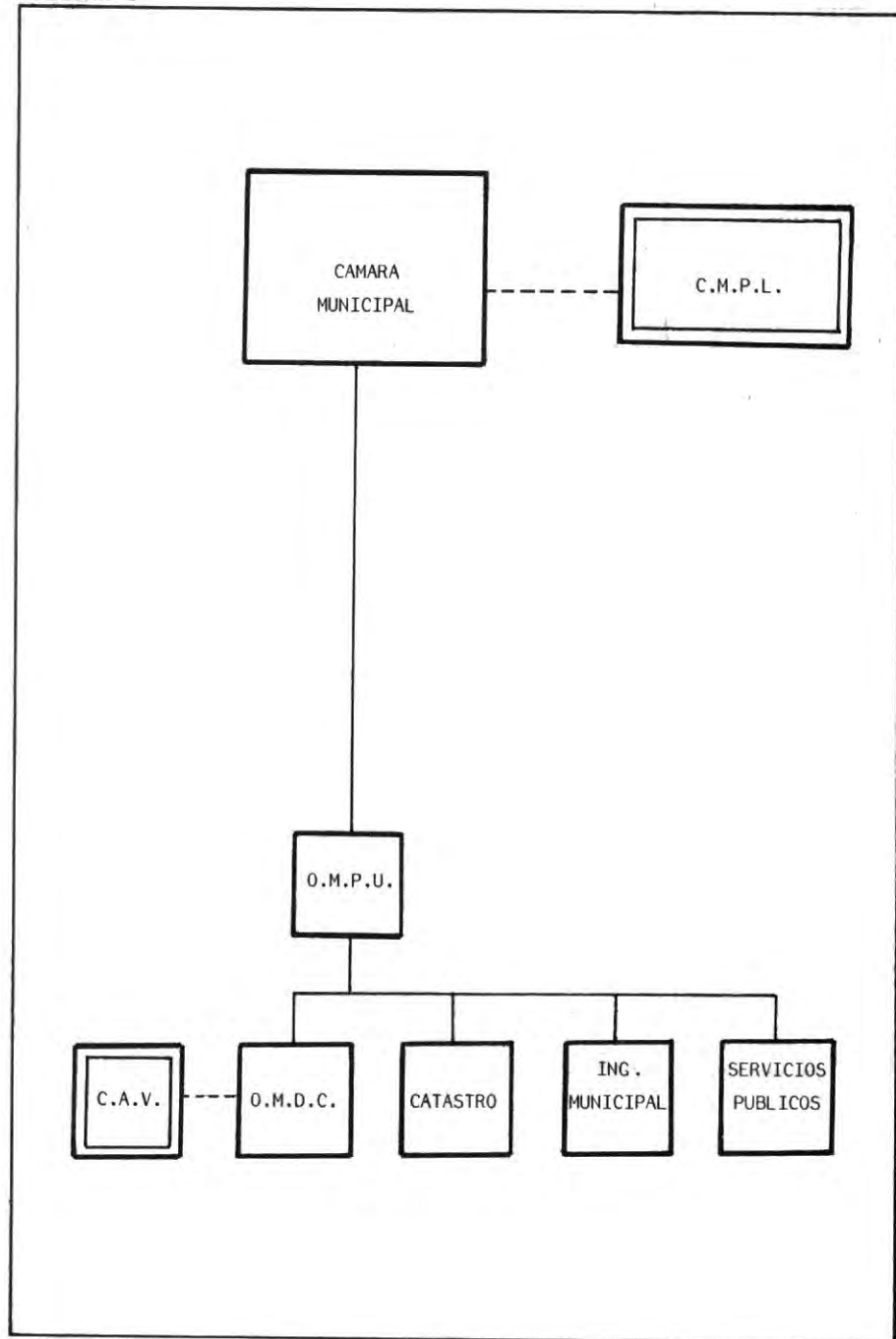


FIGURA 7

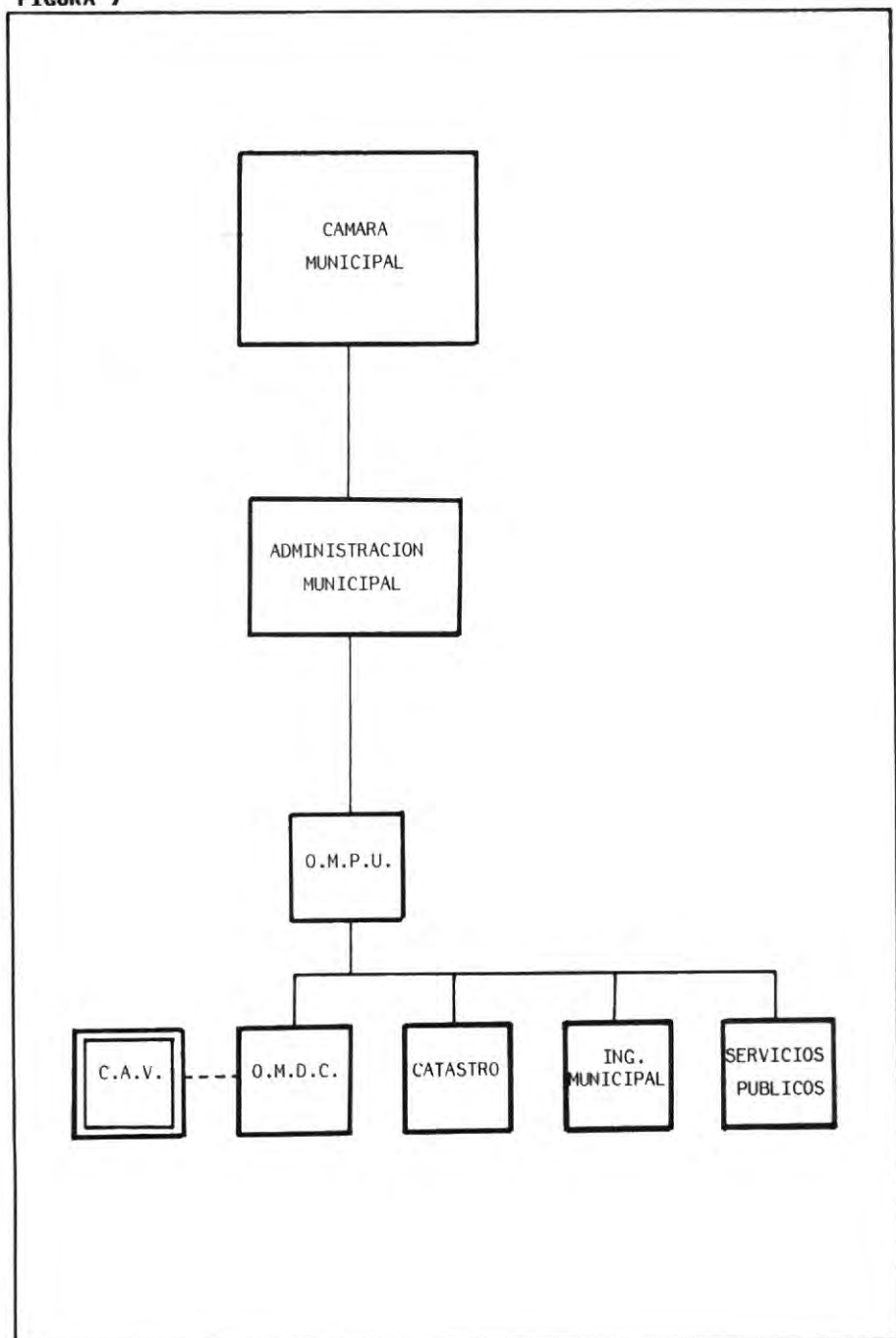


FIGURA 8

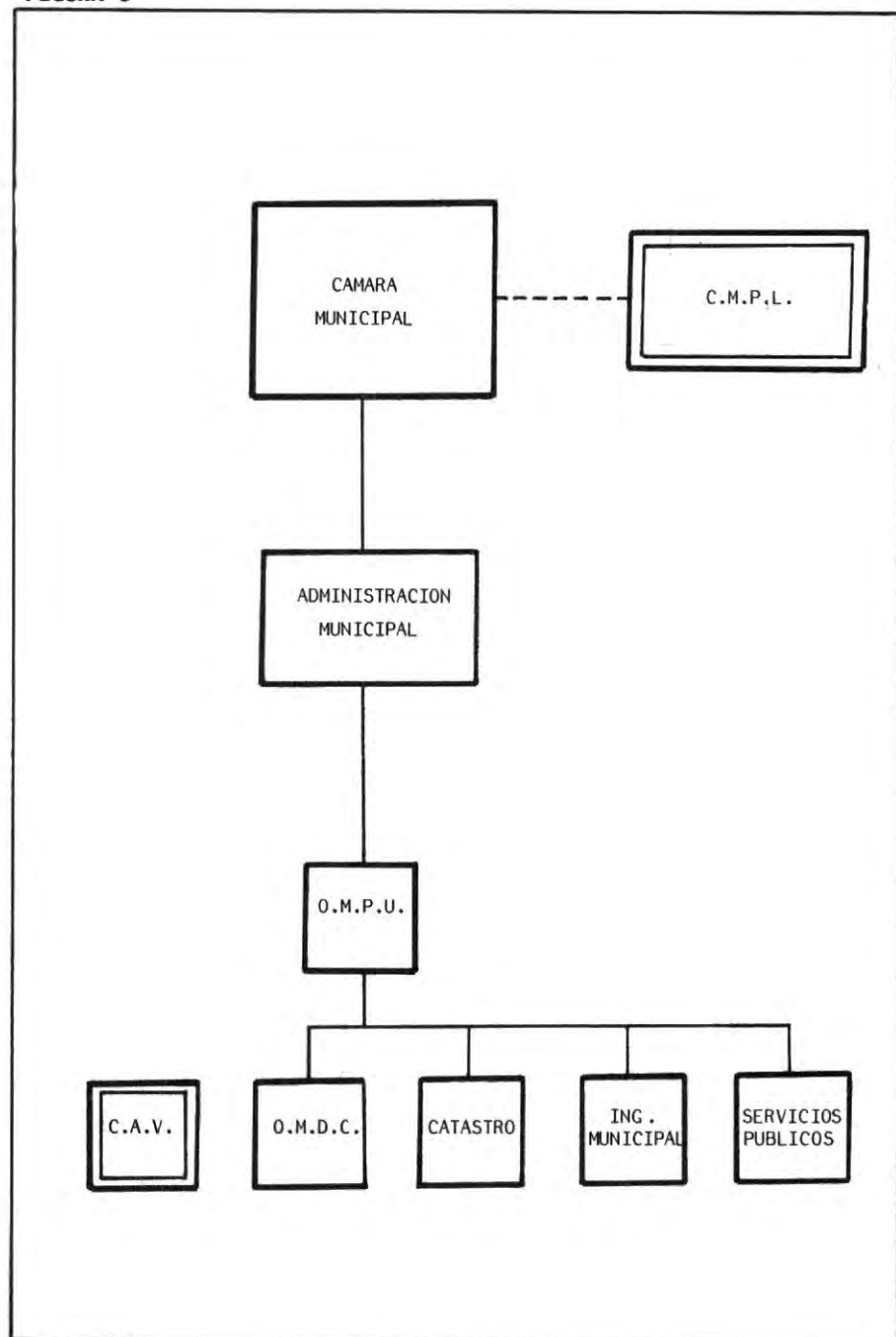


FIGURA 9

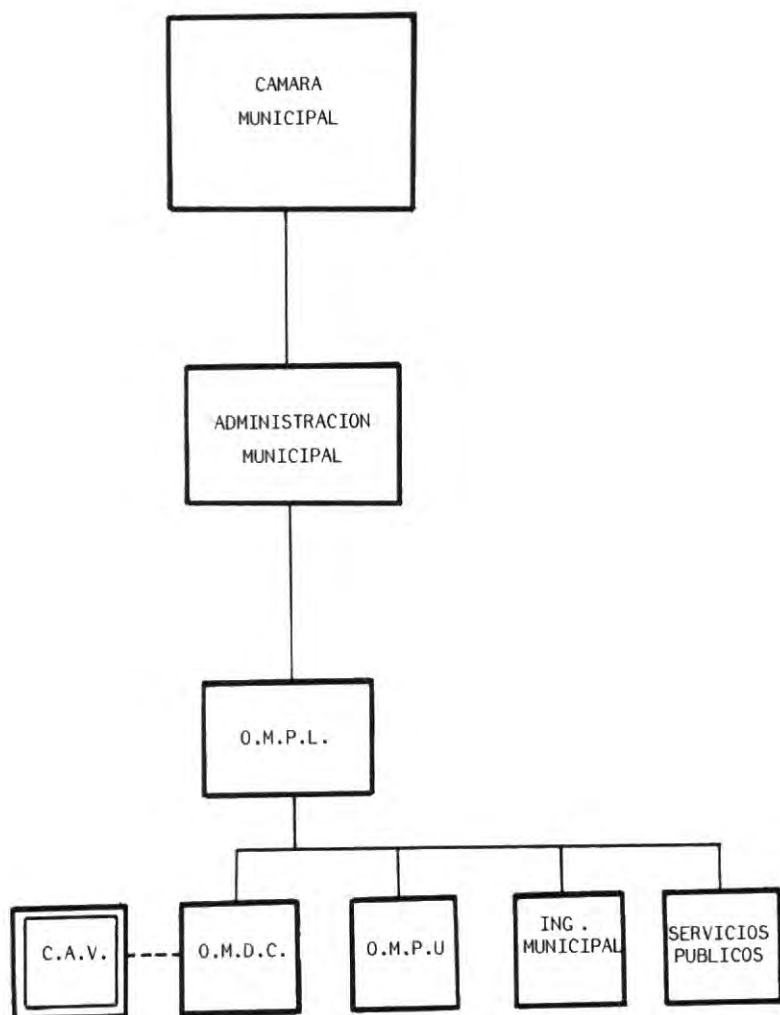
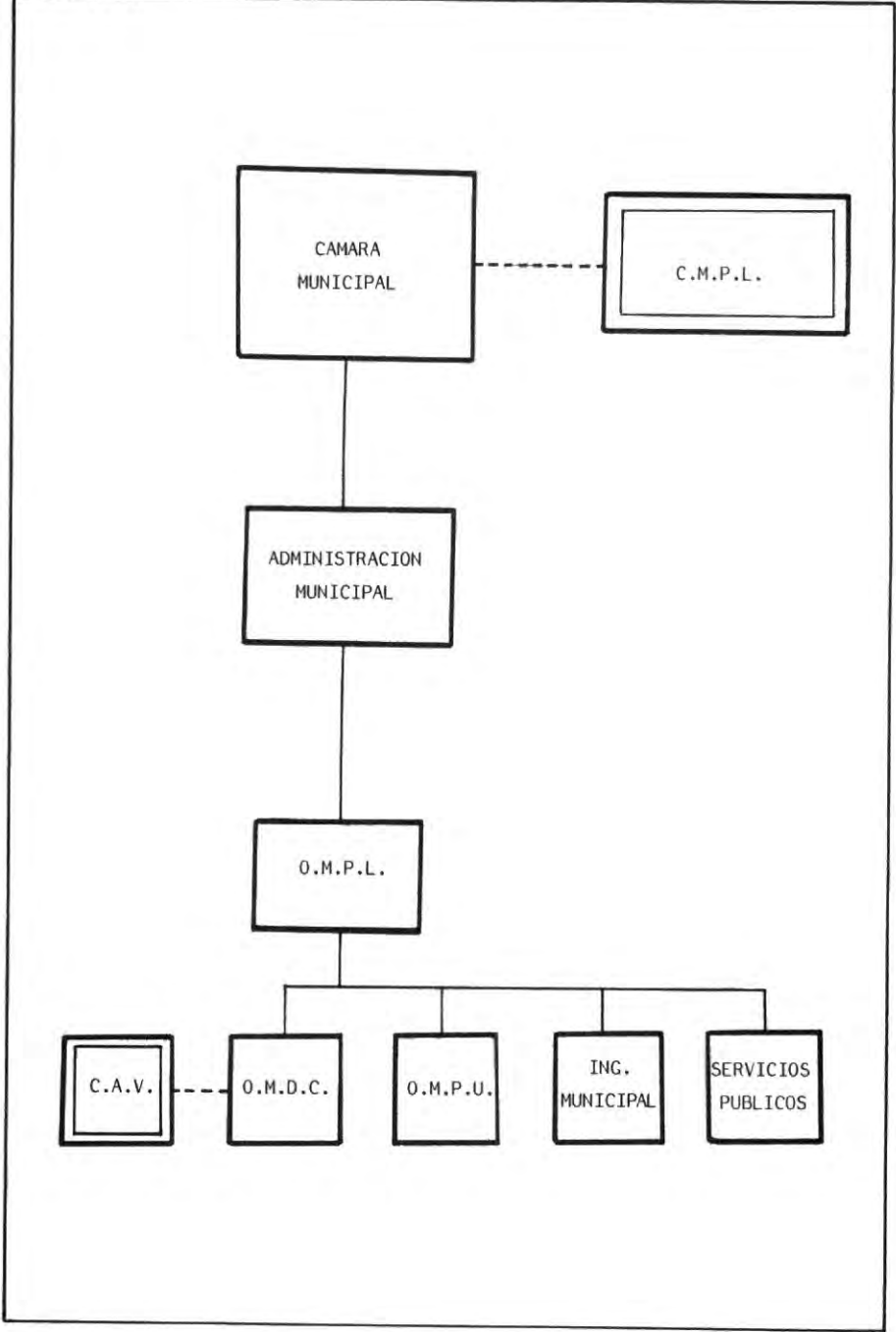


FIGURA 10



SUMMARY

LOCAL PLANNING AND COMMUNITY DEVELOPMENT

By Beatriz Ornes de Alborno

Manuel Oropeza

This paper, presented before the Seminar on the Role of Local Government in Latin America and the Caribbean, is a description of experience in Venezuela in the area of local planning, and more specifically, of the activities carried out by FUNDACOMUN.

The traditional model regulating planning that was dominant in Venezuela until recently has been replaced by a new strategic or situational model intended to promote participation in planning at all levels by all sectors. This means that the guidelines of planning, excepting macro-guidelines, will be determined locally until an adequate convergence is found regionally as a basis and guidance for national planning. Local government has therefore a much more significant role to play in this new planning strategy. For the past 14 years, FUNDACOMUN (Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal) -Foundation for Community and Municipal Development- has been implementing a program of technical assistance to the country's municipal councils so as to help them set up municipal bureaus for community development (Spanish acronym, OMDC), with the following objectives, among others: to make the community participate in the development process; to determine priority public works and services as a basis for the municipal council to formulate development projects; to coordinate planning activities; to coordinate the activities of public and private institutions linked with community development; to execute projects benefitting the low income groups; to monitor and evaluate the projects approved by the municipal council. In order to accomplish these goals, the OMDC has divided its work into several stages: 1) An inventory of the institutions within the district, including a record of programs and resources; 2) An inventory of the existing basic community organizations; 3) An inventory of necessities in the district, and 4) Formulating programs for community development. The operational structure devised for the execution of local planning includes two fields of action: a) Political decision-making, with three levels of organization: state coordinating committee, municipal council and municipal committee for local planning; and b) Technical operations, with three operational entities within the municipal councils: the local planning bureau, the urban planning bureau and the community development bureau (OMDC).

All-round local planning calls for establishing inter-institutional lines of coordination among the public sector and the private sector organizations. The Municipal Technical Bureau, responsible for local planning, will be in charge of implementing combined participation by the two sectors, which will take the form of municipal committees for local planning. The FUNDACOMUN project also provides for participation of the population in those committees through their own organizations.

The organizational structure devised by FUNDACOMUN for local planning is adjustable to the characteristics of each municipal council and covers all the sectors of the population that are to share in the national development process. Venezuela is facing its development process with new planning standards; FUNDACOMUN's share of responsibility will be basically directed to guiding, counseling and supporting local planning.

Enclosed are municipal council organization charts.

A.Q.

**GOBIERNO LOCAL Y
DESARROLLO ECONOMICO**

CELCADEL - IULA

Congreso Mundial de Municipios, 27
(1985 Sep. 23-26; Río de Janeiro)

Gobierno local y desarrollo económico/ Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales del Capítulo Latinoamericano del IULA.- Quito: CELCADEL - IULA, 1985.-- 22 p.

A. CRECIMIENTO ECONOMICO Y DESARROLLO

Las espectaculares y constantes tasas de crecimiento económico conseguidas en las décadas de los cincuenta y sesenta tanto en el mundo desarrollado como en aquel en vías de desarrollo, hicieron pensar en una era de prosperidad económica permanente. Si bien las diferencias entre los países centrales y periféricos eran considerables, se pensó que el sostenido crecimiento de las naciones en desarrollo permitiría progresivamente acortar las diferencias.

Esa primera percepción fue falsa en sus dos componentes. Por una parte, si bien fue cierto que las tasas de crecimiento económico de los países en vías de desarrollo fueron levemente mayores que aquellas de los países avanzados, las mayores tasas de crecimiento demográfico de los primeros anulaban esa ventaja. Aún en los mejores años de crecimiento de la post-guerra, la diferencia entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado no cesaba de acrecentarse.

El segundo error de la percepción optimista que sobre el desarrollo se difundió en las décadas de la postguerra, fue el de la permanencia de los índices de ampliación del producto en cada región. En efecto, ya en la década de los setenta empieza a quedar en claro que hay una reducción creciente del ímpetu del crecimiento y que, además, se han creado factores estructurales que impedirán, en lo futuro, volver al clima generalizado de auge.

Entre dichos aspectos estructurales vale la pena mencionar tres. Por una parte, la polarización de la economía mundial -según los términos utilizados por la CEPAL- entre un centro desarrollado y una periferia subdesarrollada ligadas por relaciones de dominación-dependencia. Por otra, que una de las bases del crecimiento logrado era una utilización irreflexiva de los recursos energéticos y ecológicos no renovables. Por último, que la distribución desigual del progreso técnico en el mundo en desarrollo se tradujo en una fuerte heterogeneidad estructural de la economía -es decir, en la existencia de un sector moderno y otro tradicional dentro de ella cuya consecuencia es la perpetuación de la pobreza y extrema pobreza para gran parte de la población.

En suma, en las décadas de crecimiento económico de la post-guerra no se logra superar algunos de los más graves problemas de la economía mundial o, en caso de haber ocurrido, otros de similar envergadura han aparecido. En el mundo en desarrollo uno de los más graves es la mantención de condiciones de vida infrahumanas para elevados porcentajes de la población. Sólo en América Latina y para 1970 se calculaba que el 40% de sus habitantes no satisfacía sus necesidades elementales. Ello en un continente que cuenta con los recursos naturales, humanos, materiales y técnicos suficientes para, si se lo propone, erradicar la pobreza.

La conclusión necesaria de estas constataciones es que crecimiento económico no equivale a desarrollo, aunque es un componente importante del mismo. La simple ampliación del tamaño del producto interno bruto es un indicador extremadamente insuficiente para medir el bienestar activo de las poblaciones de cada país. Tampoco el concepto de desarrollo económico permite salvar el problema. Un desarrollo centrado sólo en sus aspectos económicos equivale, en cierto modo, al mero crecimiento del producto interno bruto. Una nueva concepción del desarrollo se abre entonces paso. Se le entiende como un proceso integral que debe abarcar tanto los aspectos económicos, como los sociales, los políticos, los ecológicos y los espaciales.

Se impone pues superar los conceptos de crecimiento o de desarrollo económico para llegar a una comprensión integral del desarrollo como proceso único y multifacético.

En este sentido el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en su "Estrategia Mundial para la Conservación", propone la siguiente definición de desarrollo:

"La modificación de la biósfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos e inanimados, en aras de la satisfacción de las necesidades humanas y para mejorar la calidad de vida del ser humano. Para que un desarrollo pueda ser sostenido, deberá tenerse en cuenta además de los factores económicos, los de índole social y ecológica..."

Una concepción integral del desarrollo debe contemplar, a nuestro juicio, los siguientes elementos:

- Un ritmo sostenido de ampliación del aparato productivo que supere, al menos, la tasa de crecimiento de la población. Esto es particularmente necesario en los países de menor desarrollo relativo cuyo grado de desarrollo de las fuerzas productivas es todavía precario o insuficiente. Es lo que se entiende por desarrollo económico.
- Una distribución equitativa de los frutos del crecimiento logrado. Es decir que la nueva riqueza productiva permita satisfacer, prioritariamente, las necesidades básicas -alimentación, vestuario, vivienda, salud, educación- de los grupos más desfavorecidos de la población, superando, de este modo, los problemas de pobreza y extrema pobreza. Es lo que se entiende por desarrollo social.
- Un marco político democrático en que las distintas clases y grupos sociales, así como las corrientes ideológicas que las expresan, puedan plantear libremente sus puntos de vista respecto de los grandes problemas nacionales, regionales o locales. Un marco político de este tipo permite incentivar la organización de los grupos más desposeídos de la población con vistas a su creciente participación. Se trata del aspecto político del desarrollo.
- Una utilización planificada y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables y una preocupación permanente por la preservación del medio ambiente. En el caso de los recursos naturales no renovables su extracción debe estar regulada por políticas que prevean su adecuada sustitución por otros de usos afines y de carácter renovable. En el caso de los recursos renovables, debe haber una política sistemática de renovación y cuidado de los mismos, de modo de no romper los delicados equilibrios ecológicos existentes, claves para la preservación de la vida vegetal y animal sin la cual la vida humana no es posible. Se trata de la dimensión ecológica del desarrollo.
- La mantención de los equilibrios espaciales evitando la estrategia de reforzar excesivamente los denominados "polos de desarrollo" en beneficio de determinadas regiones o ciudades y en desmedro de otras. El desarrollo, en su concepción integral, debe tender al equilibrio, lo que implica reducir y no acentuar, las diferencias regionales y, en el caso particular del mundo en desarrollo, evitar la polarización extrema entre el campo y la ciudad.

Esta dimensión global e integradora del desarrollo es válida, a nuestro juicio, para las más diversas situaciones. Lo es para los países avanzados en que el énfasis estará puesto en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Lo es para los países en vías de desarrollo donde la prioridad debe ser la satisfacción de las necesidades básicas y la eliminación de la pobreza. Lo es para el diseño de los grandes planes nacionales y la acción de los gobiernos centrales. Lo es, finalmente, para la dimensión regional o local del desarrollo y para guiar y renovar la acción de los gobiernos locales.

B. DESARROLLO EN UN CONTEXTO DE CRISIS

El nuevo contexto en que debe plantearse la problemática del desarrollo no es, como durante las décadas de la postguerra, un clima de auge sino una situación de crisis. En este sentido, el peso más evidente de la misma es, para los países en vías de desarrollo, los elevados niveles de endeudamiento contraídos. En el caso de América Latina la deuda alcanza a 380 mil millones de dólares, suma mayor que su PIB anual, y el servicio de la misma compromete, por el momento, el 35% del ingreso generado por las exportaciones. Esta situación es más grave todavía para algunos países de la región.

El esfuerzo que deben realizar las diversas naciones para pagar sus compromisos redundará claramente en un menor crecimiento o en el estancamiento de sus economías. Las políticas de ajuste sugeridas o simplemente impuestas por el FMI han implicado, en la práctica, una elevación del desempleo abierto y del subempleo, que pasan a ser los principales problemas a encarar tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado. La disminución concomitante de los ingresos fiscales ha significado una fuerte reducción del gasto público tanto en consumo como en inversión. Si tenemos en cuenta la importancia del gasto público en las economías modernas, este mero hecho se constituye en un factor de estancamiento que impedirá a las economías ampliarse y crear, por tanto, las indispensables fuentes de trabajo para absorber el desempleo y mitigar el subempleo.

En este contexto los gobiernos locales son uno de los principales afectados. La disminución del gasto fiscal implica la reducción o congelamiento de los presupuestos de los municipios. No obstante, la situación de crisis descrita hace que las exigencias económicas y sociales de la población local se incrementen fuertemente. Algunos gobiernos locales han enfrentado el problema mediante el endeudamiento, empero esta medida no hace sino posponer el problema y, a su debido tiempo y si no surgen nuevas fuentes de financiamiento, será inevitable una fuerte reducción del gasto local.

Ante esta situación los gobiernos locales tienen que hacer frente a dos exigencias diversas y contradictorias. Por una parte, la crisis implica una reducción de los recursos que el gobierno central destina al desarrollo, sea de las inversiones y proyectos directos, sea del financiamiento del presupuesto local. Por otra, la misma situación de crisis genera disminución de la actividad económica, desempleo y subempleo, migraciones, tensiones sociales y políticas y la consecuente demanda de los actores locales por una acción más amplia y eficaz de su gobierno local.

C. DESARROLLO Y GOBIERNO LOCAL

Hay muchas y variadas razones para defender y promover la ampliación del rol del municipio en el desarrollo regional y local:

- Que el gobierno local y la descentralización son elementos esenciales de la forma democrática de gobierno y el espacio más adecuado para promover la participación ciudadana. De este modo, se puede canalizar nuevas iniciativas y energías en favor del desarrollo.
- Que el gobierno local, por su cercanía a la comunidad, es el nivel administrativo más próximo a la base social y, por tanto, el que mejor puede comprender, diagnosticar y programar acciones adecuadas y adaptarlas a la problemática local.
- Que los planes nacionales de desarrollo en la mayoría de los casos han mostrado ineficacia y los recursos destinados a favorecer a los grupos más pobres de la población no han llegado a ellos.

- Que el gobierno central no contará, en la mayoría de los casos, con los mismos recursos que en el pasado y que, por tanto, la tarea del desarrollo local será en mayor medida una tarea local que debe movilizar recursos locales.
- Que los procesos migratorios propios de los países en desarrollo y la polarización del crecimiento económico en algunos espacios privilegiados han creado dos realidades extremas: por una parte, la existencia de grandes ciudades con exceso de población, falta de oportunidades de empleo, carencia de vivienda, punto de llegada de nuevos contingentes de migrantes; y, por otra, la realidad rural en que la falta de empleo productivo, las precarias condiciones de vida, la mala distribución de la tierra actúan como elementos expulsivos de la población. En ambos extremos de la ruta hay municipios que son exigidos de dar respuestas eficaces a esta contradictoria situación.

Los gobiernos locales poseen una amplia experiencia en la creación de condiciones propias para el desarrollo. Las actividades económicas de producción, comercialización y consumo no serían posibles sin la infraestructura y regulación provistas, en gran medida, por los municipios de cada ciudad o localidad. Sin embargo, y erróneamente, la actividad municipal aparece a menudo como desligada de la economía por el hecho de no realizarse generalmente actividades directamente productivas.

En América Latina el municipio es una institución cuyo origen hay que buscarlo en la herencia colonial, con un rol económico y promotor de desarrollo que se ha ido limitando a través del tiempo, sea por la política centralista, en su tiempo necesaria para la conformación y consolidación de los estados nacionales, sea porque las funciones económicas públicas se entienden como prerrogativas casi exclusivas del gobierno central.

En los países desarrollados los municipios están generalmente dotados del poder necesario para generar los recursos para una intervención central en la vida económica local. Contratan, entonces, la proporción de las rentas públicas totales que quedan en el nivel local de los países avanzados -del 25 al 50%- con el magro 10 ó 20% de participación que, en el mejor de los casos, obtienen los municipios en América Latina.

No obstante, el carácter económico y promotor del desarrollo de la acción municipal tradicional en América Latina no es en absoluto despreciable. A fines del siglo pasado en las principales ciudades del continente son los gobiernos municipales los que ante la rápida expansión física y demográfica de las urbes, crean las redes de servicios públicos. Pavimentación, recolección de basura, servicios de salud, servicios de agua potable, alumbrado, son actividades financiadas, realizadas o propiciadas por los municipios.

Hacia las décadas de los veinte y los treinta de este siglo se esbozan los primeros planes de desarrollo urbano, impulsados por los municipios de ciudades como Buenos Aires, Montevideo, Río de Janeiro, Santiago de Chile, Bogotá, México y varias otras. El objetivo de aquellos es definir límites para controlar el crecimiento de las ciudades, fijando el trazado de calles y de las redes de equipamiento urbano.

El carácter y efecto económico y social de todas estas acciones es, por lo demás, evidente. A estas tareas tradicionales se han ido agregando progresivamente otras nuevas en función de las realidades particulares de cada país, de sus legislaciones, de las demandas de la población y de la iniciativa y eficacia de los directivos de cada municipio.

Aunque puede no parecer el lugar adecuado para ello, vale la pena hacer un listado de las múltiples funciones externas que cumplen los municipios en América Latina, aunque la realidad y atribuciones municipales difieren fuertemente de país a país. Estas son:

- Obras públicas municipales (caminos, calles, parques, centros deportivos, casas comunales, etc...)
- Servicios básicos provistos por el municipio (agua, electricidad, alumbrado, alcantarillado, etc.).
- Legislación y ordenanzas municipales.
- Servicios de aseo y saneamiento ambiental (recolección de basura, controles sanitarios).
- Planeamiento urbano y acondicionamiento del espacio.
- Catastro y registro de la propiedad.
- Administración del registro civil.
- Regulación, control y administración del transporte terrestre (eventualmente empresas de transporte municipales).
- Regulación, control y administración de los procesos de comercialización (mercados y centros de acopio, ferias, camales o mataderos, etc.).
- Fiscalización y seguridad (inspecciones, policía municipal, bomberos).
- Servicios de salud pública (dispensarios, hospitales, etc.).
- Servicios de educación y cultura (escuelas y colegios municipales, actividades culturales, etc.).
- Parques, jardines y zonas de recreación.
- Administración de cementerios.
- Promoción del turismo.
- Fomento del deporte.
- Planes y proyectos de desarrollo económico y social a nivel local.
- Programas especiales de atención a los asentamientos humanos precarios (servicios básicos, regularización de la propiedad, erradicaciones, etc.).
- Programas de vivienda o de lotes con servicio.
- Desarrollo rural integral y promoción de actividades agrícolas.
- Promoción de actividades industriales (parques y ferias industriales o artesanales, etc.).
- Regulación de actividades económicas informales (comercio ambulantes, pequeñas artesanías, etc.).
- Programas de promoción del empleo.
- Organización y participación de la comunidad.
- Protección del medio ambiente.

En suma, y pese a los cercenamientos de atribuciones, a la falta de recursos humanos, técnicos y financieros y, ahora último, a las limitaciones derivadas de la crisis económica los municipios de América Latina han acumulado una importante aunque disímil experiencia en el campo del desarrollo, incursionando en los más diversos ámbitos de intervención en la vida económica y social local.

D. OBJETIVOS DE UN NUEVO ESTILO DE DESARROLLO LOCAL

Las opciones de estrategia municipal para promover el desarrollo podrían ser clasificadas entre una tradicional y otra alternativa. En la primera de ellas, el papel central como agente impulsor del desarrollo económico lo tiene la empresa privada.

El rol de municipio se reduce a crear el ambiente externo propicio para la instalación de empresas y el funcionamiento de la actividad económica. En la segunda opción, las municipalidades trascienden este rol puramente subsidiario e intervienen más abiertamente en la promoción de actividades económicas locales con vistas a un desarrollo integral.

La primera opción o tradicional tiene un énfasis economicista: desarrollo es sinónimo de crecimiento económico y éste debe ser llevado a cabo por el sector privado que debe contar para ello con el respaldo del Gobierno Local. En este enfoque, la tasa de ganancia o utilidad económica privada constituye la guía de la asignación de recursos. Se supone que mediante este mecanismo, y de modo automático, habrá una multiplicación de las actividades económicas, incremento del empleo, mejoramiento del ingreso y, consecuentemente, elevación del standard de vida de la población. Esta opción se ha mostrado como errada, al menos en América Latina, en donde la empresa privada suele ser débil, los recursos tienden a concentrarse en determinados espacios, hay una preocupación inmediatista por la ganancia pronta y un descuido de los aspectos ecológicos, sociales y espaciales del desarrollo.

La segunda opción que denominaremos "nuevo estilo de desarrollo local" tiene otras características. Se enfatizan los aspectos sociales, ecológicos o espaciales, el municipio no restringe su intervención en la vida económica y social local y busca movilizar las energías y recursos del conjunto de la población.

Es posible proponer, sin ser exhaustivos ni excluyentes, algunos objetivos generales para este estilo alternativo de desarrollo de carácter local. Estos podrían ser los siguientes:

- a) Promoción de formas productivas locales o regionales que persigan, como prioridad, la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la eliminación consecuente de la pobreza.
- b) Generación de nuevos puestos de trabajo para absorber o disminuir los niveles de desempleo o subempleo existentes y acrecentar, consecuentemente, los niveles de ingreso real de los grupos más desfavorecidos de la población.
- c) Incremento de las inversiones productivas -colectivas y privadas- a nivel local, en desmedro de los gastos improductivos y de consumo superfluo.
- d) Aumento del grado de autonomía de la localidad o región, de modo de reducir los niveles de dependencia económica y política de las regiones colindantes, particularmente de la metrópoli estatal o nacional.
- e) Consideración de los aspectos ecológicos y de preservación del medio ambiente como elementos esenciales del desarrollo local.

- f) Fortalecimiento de la organización de la comunidad y de su participación, con el fin de hacer de las energías e iniciativas de ésta un recurso adicional para generar ahorro y crear nuevas actividades productivas.
- g) Mejoramiento de la eficiencia de la acción municipal -tanto en el plano de la administración, de la obtención de recursos, de la dotación de servicios, como en el de la planificación y promoción del desarrollo- con el fin de hacer del municipio uno de los agentes centrales del desarrollo económico y social local.

Estos objetivos generales son complementarios e interdependientes entre sí.

Los objetivos de disminuir la pobreza y generar empleos deben ligarse. Se trata de encontrar y promover actividades económicas locales que sean, simultáneamente, utilizadoras de mano de obra y productoras de bienes satisfactorios de necesidades básicas.

Para conseguir lo anterior es necesario incrementar la inversión productiva en desmedro de los gastos superfluos o secundarios, tanto de carácter colectivo como privado. En suma, el ahorro necesario para la inversión debe tener, en gran parte, un origen local y debe obtenerse disminuyendo, en buena medida, los niveles de consumo innecesario o prescindible a nivel de la propia localidad o región.

La propuesta de aumento del grado de autonomía local no implica la autarquía, es decir, el aislamiento. Se trata de priorizar o de conceder importancia mayor a aquellas actividades económicas que hagan a la localidad o región más independiente del exterior de la misma. Dicho de otro modo, y en la medida de lo posible, la localidad debe tender al autoabastecimiento de alimentos, energía y otros bienes que a veces innecesariamente se traen de afuera.

La organización y movilización de la comunidad en pos de estos objetivos es imprescindible. Tanto para la comprensión y aceptación activa de los mismos, -las comprensiones del consumo y las políticas redistributivas siempre producen resistencia- como para la generación de recursos adicionales. La baja capacidad de ahorro monetario de la comunidad puede verse fuertemente contrapesada por el ahorro en trabajo bajo múltiples formas: autoconstrucción, trabajos voluntarios, formas asociativas de producción y crédito, etc...

Para hacer posible la consecución de estos objetivos u otros similares, el municipio debe asumir un rol mucho más activo como agente y promotor del desarrollo. Ello implica, naturalmente, un fortalecimiento creciente de su gestión administrativa, financiera, planificadora y ejecutora.

Con este enfoque alternativo de desarrollo local no se pretende, claro está, una competencia con el gobierno nacional. Por el contrario, en la medida en que el desarrollo local es asumido como una tarea en la cual la comunidad y el municipio tienen una responsabilidad fundamental, el gobierno nacional puede liberar recursos y tiempo para centrarse en las grandes tareas estratégicas del desarrollo nacional.

Vale decir, cada nivel de gobierno debe especializarse en determinadas tareas del desarrollo complementario, de este modo, su accionar.

Empero, en más de algún caso, las políticas implementadas nacionalmente por los gobiernos centrales serán de signo o de efecto contrario al interés local. Ocurre así, por ejemplo, con aquellas acciones de tipo "polo de desarrollo" que si bien tienden a favorecer algunas regiones, pueden de hecho perjudicar a las colindantes. Otro tanto ocurre con las políticas nacionales de ajuste de corte monetarista con efectos recesivos a escala local. En ambos casos la acción municipal en favor del desarrollo puede ser vista como un mecanismo de ajuste o de compensación, a nivel local, de políticas nacionales de efecto negativo.

E. INSTRUMENTOS DE POLITICA PARA EL DESARROLLO LOCAL

Este nuevo estilo de desarrollo local, en el cual el municipio juega un rol central, supone una serie de cambios y ajustes en la forma de actuar y de funcionar de éste. Implica desarrollar capacidades nuevas y utilizar sus recursos de un modo diferente.

Hay cuatro planos en los que nos interesa destacar este cambio: el de la planificación, el de la participación de la comunidad, el del financiamiento y el de la intervención municipal en la economía.

La acción municipal en un nuevo estilo de desarrollo local debe ser planificada, con todo lo que ello supone. El municipio debe desarrollar las capacidades técnicas y políticas acordes con la tarea. Si la planificación implica capacidad de diagnóstico, de elaboración del plan, de discutirlo y sancionarlo con participación de la comunidad, de ejecutarlo y de evaluarlo, no habrá planificación eficiente mientras el municipio no desarrolle una capacidad consecuente.

No obstante, la capacidad planificadora de cada municipio debe estar en relación con su tamaño y el de la localidad que representa. No es lo mismo el municipio de una metrópoli que el de un alejado sector rural. Por tanto, la capacidad de planificación con todas sus implicaciones debe ajustarse al tamaño, recursos y funciones reales de cada municipio en el desarrollo local. En suma, en los grandes municipios será necesario el funcionamiento de una oficina de planificación dotada de importantes recursos humanos. En otros, puede bastar con la creación de una oficina de desarrollo de la comunidad que asuma la tarea de planificar.

Hay municipios cuyo espacio de jurisdicción coincide con el de una región homogénea. En otros casos, empero, la región está subdividida en una multiplicidad de pequeños municipios, ninguno de los cuales está en condiciones -por atribuciones o por recursos- de asumir la tarea de planificar, considerando la dinámica y la característica de la región en su conjunto. En este caso, la solución puede encontrarse a nivel de la creación de una instancia de planificación desarrollada por la asociación de los municipios de dicha región.

La planificación local, por su propia naturaleza, no puede ser impuesta, tiene que ser participativa. Difícilmente los miembros de una comunidad mediana o pequeña aceptarán directrices imperativas de las autoridades locales. Del mismo modo, las autoridades locales no estarán dispuestas tampoco a obligar a la comunidad a tomar determinadas decisiones o a realizar ciertas acciones impopulares. La planificación local, entonces, está íntimamente ligada al desarrollo de la participación efectiva de la comunidad.

La participación de la comunidad supone la organización de la misma. Es común, en toda América Latina, la existencia de formas asociativas de diverso tipo que representan a los vecinos en sus variadas actividades cotidianas: la producción, el consumo, el esparcimiento, la actividad sindical, etc. Estas múltiples formas asociativas representan respuestas válidas de la comunidad para sus problemas que la autoridad local debe saber integrar y, en el buen sentido del término, utilizar.

Muchos municipios han aprendido a ligarse con las formas asociativas de la comunidad. De allí han nacido originales iniciativas y acciones de desarrollo.

Muchas veces las autoridades municipales han visto en la organización de la comunidad un relativo peligro debido a la magnitud de los problemas, a las tensiones acumuladas, a las rivalidades políticas. Es necesario enfatizar el aspecto contrario. Ver a la comunidad organizada como una potencial creadora de nuevas iniciativas y recursos capaces de aportar soluciones reales a los múltiples problemas existentes.

Uno de los aspectos más importantes de la participación de la comunidad en la vida y decisiones del Municipio es el de liberar nuevos recursos. En muchas partes de América Latina existen tradiciones de trabajo voluntario popular que suelen utili-

zarse para la construcción de caminos, viviendas y otras actividades.

La promoción de estas acciones de la comunidad organizada constituyen fuentes de recursos adicionales para el desarrollo donde el trabajo suple la carencia de capital. Donde el trabajo genera nuevo capital social.

Para incentivar la participación, es necesario que la autoridad local sea verdaderamente representativa, no solo en su gestación inicial, sino durante todo el período de su gestión. La relación constante y permanente de la autoridad local con las organizaciones comunitarias es una condición de su legitimidad.

Es necesario también la creación de instancias permanentes de participación de la comunidad en la vida municipal de modo que ésta no sea una dádiva sino una relación constante e institucionalizada, un enlace firme del municipio con la comunidad que representa.

Es necesario, por último, que una de las formas de acción comunes del municipio sea la de proyectos mixtos entre la corporación edilicia y la comunidad, en los que cada cual haga su aporte: probablemente mayor trabajo voluntario y menores recursos financieros la comunidad, probablemente mayores recursos materiales y financieros el municipio. Lo importante es que esta forma de actuar pase a ser una norma y no una excepción.

Un aspecto crucial y crítico del accionar municipal es el de las finanzas. Los municipios tienen, casi en la totalidad de los casos, agudos problemas de financiamiento. El plantear que los gobiernos locales asuman más exigentes y ambiciosas tareas en el plano del desarrollo supone encontrar mayores recursos para que puedan asumirlos.

Tres han sido los tipos de financiamiento que han obtenido los municipios. Rentas locales producto de tributos cobrados directamente a la comunidad, rentas nacionales traspasadas por el gobierno central y créditos internos o externos.

Muy a menudo las rentas nacionales traspasadas por el gobierno central no son más que parte de las rentas locales, cobradas por oficinas centrales de impuesto o por los propios entes locales y transferidas al gobierno central para su redistribución. Los créditos, por su parte, no son sino un adelanto de los recursos que se pretende contar en el futuro.

Lo fundamental de los ingresos del municipio son, entonces, las rentas locales. La discusión sobre la proporción de éstas que debe quedar en el nivel local es un debate que tiene que ver con la capacidad de presión y fuerza del movimiento municipalista, con las tendencias políticas del gobierno central y con la eficacia demostrada por el municipio en la utilización de los recursos.

Al margen del debate con el gobierno central sobre la distribución de las rentas locales, es necesario aumentar la magnitud de éstas. El sistema tributario en América Latina es conocido tanto por su regresividad como por su ineficacia. Eso tanto a escala nacional como local.

El sistema de recaudación de recursos municipales debe ser redistributivo y eficiente. Es decir, debe gravar más a quienes tienen más y hacerlo efectivamente.

La base de éstos gravámenes debe ser la restitución de las economías externas que el propio accionar municipal ha creado. Dicho de otro modo, el municipio, mediante los tributos, no aspira sino a recuperar parte del mayor valor que ha contribuido indirectamente a generar mediante la creación de la infraestructura indispensable: caminos, calles, electricidad, alumbrado, agua, alcantarillado, etc... De este modo se crea una relación directa entre el crecimiento de la economía local y el incremento de los recursos del municipio.

Los medios de recaudación de recursos implementados por el municipio deben ser eficientes. El problema de América Latina no es tanto la falta de recursos, como su mala distribución. A nivel local ello se expresa en que quienes deben pagar, a menudo no lo hacen. Por lo tanto, más que aumentar los tributos, a veces es necesario incrementar la eficiencia en cobrarlos. La eficiencia en la recaudación de recursos aumenta la justicia impositiva y la responsabilidad del contribuyente.

En este sentido, y a modo de ejemplo, los municipios deben contar con catastros modernos y actualizados que les permitan una eficaz recolección de los impuestos prediales.

No todos los recursos para el desarrollo local podrán ser de origen local. El gobierno central debe hacer aportes financieros y técnicos para los planes, programas y proyectos de desarrollo descentralizados. Esto es particularmente cierto para zonas deprimidas, de riqueza natural escasa, erosionadas o donde exista concentración de pobreza o extrema pobreza.

En este sentido, el gobierno nacional debe jugar el rol de redistribuir ingresos, no sólo entre clases y grupos sociales, sino también entre regiones de distinto grado de desarrollo relativo con el fin de disminuir las diferencias existentes.

La acción económica y social llevada a cabo por el municipio -incluso la tradicional- tiene un importante efecto en la vida local que no ha sido suficientemente considerada. Sabemos, de Keynes, que una inversión del gobierno central tiene un efecto multiplicador a escala nacional mucho mayor que el volumen inicial invertido. Del mismo modo, la acción del municipio tiene efectos locales que no suelen tenerse en cuenta en su importancia real.

El tipo y el volumen de los recursos movilizados por el gobierno local tienen efectos multiplicadores y dinamizadores de gran importancia. La consideración y, si es posible, el cálculo de estos efectos debe ser tomado en cuenta por las autoridades municipales al implementar determinado proyecto o programa de desarrollo. Estos efectos se agregan, entonces, a la gama tradicional de medidas que suelen utilizar las autoridades locales para influir en su jurisdicción.

El carácter autoconcentrado e independiente del desarrollo promovido localmente reviste gran importancia para que los efectos multiplicadores queden en la propia zona. Dicho de otro modo, la realización de determinadas obras contratadas a empresas externas y realizadas con materias primas e insumos traídos de afuera, tendrá un efecto multiplicador reducido.

A la inversa, obras programadas y ejecutadas con recursos locales aunque eventualmente tengan un costo mayor producirán, a la larga, resultados finales mejores para la localidad.

La aplicación de lo dicho implica una mejoría notable de la capacidad de gestión administrativa y técnica del municipio. La primera piedra de esta obra, que es el nuevo estilo de desarrollo promovido localmente, está, pues, ahí. En el mejoramiento de la gestión administrativa. De allí saldrán más recursos que permitirán contratar técnicos y funcionarios más calificados para desarrollar la capacidad planificadora y reguladora del desarrollo local. El incentivo decidido a la participación de la comunidad permitirá, a su vez, atraer nuevos y adicionales recursos. El carácter localista y autocentrado del esfuerzo de desarrollo permitirá, por su parte, que los efectos multiplicadores se reciclen en la propia zona.

Como es obvio, esta propuesta de un nuevo estilo de desarrollo local que haga del municipio su agente central, no constituye ni una panacea, ni un camino exento de dificultades. Significa, simplemente, que la comunidad local encabezada por su gobierno, asume como tarea propia los desafíos complejos del desarrollo y también las dificultades que ello conlleva.

Del mismo modo que los gobiernos centrales aprendieron desde 1930 en adelante, a hacer grandes obras de desarrollo nacional, a planificar, en fin, a intervenir positivamente en las economías, otro tanto pueden hacer ahora las autoridades locales.

Los esfuerzos realizados por los gobiernos centrales, en su tiempo, tuvieron como antecedente inmediato la crisis de los 30 y la Segunda Guerra Mundial con sus consecuencias devastadoras para países del centro y de la periferia. Ello obligó a un esfuerzo colectivo cuyo resultado fue una época de crecimiento y de relativa prosperidad para muchos países y regiones de América Latina.

Por tanto, y al calor de una nueva crisis, el movimiento que se impone es el enunciado: un nuevo estilo de desarrollo a nivel local liderado y conducido por el municipio.

SUMMARY

LOCAL GOVERNMENT AND ECONOMIC DEVELOPMENT

CEL CADEL - IULA

This paper was prepared on the basis of the documents and conclusions of the Seminar on the Role of Local Government in Latin America and the Caribbean in Economic Development.

A) Economic growth and development: The spectacular economic growth rate attained during the 50's and 60's did not prevent the rise of structural factors that would later restrain the climate of boom: 1) Polarization of world economy into developed centre and underdeveloped periphery (with ever-growing difference between the two poles); 2) Inordinate use of energy resources, and 3) Unequal distribution of technological advancement. These statements are leading to the necessary conclusion that economic growth, though an important component of development, is not tantamount to development. An integral concept of development must therefore be devised, containing the following elements: a steady pace of expansion of the producing apparatus in excess of the rate of increase of the population; a democratic political framework allowing for an equitable distribution of the results of development; the planned use of natural resources, and a well-balanced regional development.

B) Development in a crisis context: Presently, in this context, the basic component of which is foreign debt, local governments are among those most strongly affected.

C) Development and local government: It is necessary to promote and defend a larger role for the municipality in regional and local development. Reasons for this include: local government is an essential element of democracy; migration from the rural to the urban areas should be curbed; due to the active role they played at some stage of history (though later restricted as a result of centralization), local governments have wide experience in creating appropriate conditions for development.

D) Objectives for a new style in local development: Options for municipal strategy to promote development may be classified into a traditional and, an alternate one. The former's emphasis has been economically oriented by taking development to be synonymous with economic growth which should basically be implemented by the private sector with local government support. The latter, called "new style of local development", stresses social, ecological and spatial aspects, its overall aims being fundamentally to reduce poverty and generate jobs. In order to accomplish this, the community must be organized to actively participate in working for it.

E) Policy instruments for local development: The new style of local development where a central role is played by the municipality entails a number of adjustments in its action, such as implementing its planning capability; organizing the mechanisms required for community participation; substantially improving the municipal financing mechanisms; and developing the municipality's ability, particularly in the field of administration, to take part in the economic process and to attain a self-centered, independent local development that will make the multiplying effects to remain in the area.

Thematic contents: Local development; Role of the municipality in local development; Development and economic growth. A.Q.